



250
FV

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

LAS ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA
GENERAL DE LA REPUBLICA, EN EL AMBITO DE
LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRAFICO Y SU
OPERATIVIDAD ACTUAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MARIA ESTHER LOPEZ MAYA

ASESOR DE TESIS: LIC. MARIO ARTURO DIAZ ALCANTARA.

MEXICO, D.F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A MI MADRE:

POR LA INFINITA DEDICACION QUE
HAZ BRINDADO A CADA ETAPA DE
MI VIDA Y EN ESPECIAL COMO
PROFESIONISTA

A MI PADRE:

POR TODOS TUS VALORES
INFUNDIDOS Y POR TUS ESFUERZOS
PARA IMPULSAR MI CARRERA
PROFESIONAL

A MIS HERMANOS

LETICIA, ROGELIO Y CARLOS:

POR SER UN VALIOSO EJEMPLO EN
CADA UNO DE MIS PASOS Y EN LA
OBTENCION DE ESTE LOGRO

**A MI HERMANA
CYNTHIA:**

EN ESPERA DE TU FUTURA
FORMACION Y CONSOLIDACION
PROFESIONAL

A NOE:

POR LA GRANDEZA DE TU PERSONA
Y POR COLMAR MI VIDA DE
ANHELOS DIRIGIDOS A UN SOLO
PROPOSITO

**A MIS SOBRINOS
MONTSERRAT E IVAN:**

POR LA IMPORTANCIA QUE TIENEN
EN MI VIDA Y PORQUE DESEO PARA
USTEDES UN FUTURO PROMETEDOR

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I EL MARCO LEGAL DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

1.1 Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos	12
1.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	19
1.3 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	28
1.4 Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	30
1.5 Manual de Organización de la Procuraduría General de la República	

CAPITULO II ESTRUCTURA ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. ATRIBUCIONES

2.1 Consideraciones en torno al consumo y actividades ilícitas vinculadas con drogas	33
2.2 El Titular	58
2.3 Las Subprocuradurías	61
2.4 La Oficialía Mayor	64
2.5 La Visitaduría	66
2.6 La Contraloría Interna	67
2.7 Las Direcciones Generales	69
2.8 Los Organos Desconcentrados	
2.8.1 Las Delegaciones	94
2.8.2 El Instituto de Capacitación	96
2.8.3 Las Agregadurías	97
2.8.4 El Instituto Nacional para el Combate a las Drogas	97

CAPITULO III

LA NORMATIVIDAD PARA EL COMBATE AL NARCOTRAFICO

3.1 LEGISLACION NACIONAL

3.1.1 Código Penal	110
3.1.2 Ley General de Salud	120
3.1.3 Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000	129
3.1.4 Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	138

3.2 LEGISLACION INTERNACIONAL

3.2.1 Convención de las Naciones Unidas Contra El Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas	145
3.2.2 Tratados Internacionales Suscritos por México en Materia de Narcotráfico	148
3.2.2.1 Colombia	149
3.2.2.2 Estados Unidos de América	151

CAPITULO IV

LOS FACTORES QUE OBSTRUYEN EL COMBATE AL NARCOTRAFICO EN MEXICO

4.1 Carencia de Unificación Normativa	154
4.2 Falta de Continuidad en las Acciones Relativas al Combate del Narcotráfico	157
4.3 Corrupción	159
4.4 Duplicidad de Funciones	164
4.5 Propuestas	168
Conclusiones	178

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

INTRODUCCION

El narcotráfico, fenómeno cuyos antecedentes son relativamente recientes, se ha constituido en uno de los problemas más destructivos para los Estados y el hombre mismo. Su ascenso se ha visto condicionado por una variedad de factores de tipo económico, social, cultural, ideológico, político y jurídico de orden interno y externo, los cuales hacen del narcotráfico un fenómeno de difícil control y anulación.

Por la variedad de sus implicaciones, paulatinamente ha penetrado las estructuras del Estado mexicano, amenazando con someterlo y desplazarlo, su influencia sobre éste y la sociedad es cada vez más notoria, erosionando de manera progresiva la salud de sus habitantes y sus Instituciones.

Para México, el combate de este fenómeno se ha constituido en una prioridad de Estado, pues al ser un constante factor de riesgo de su estabilidad interna y del orden mundial, se le ha considerado una de las principales amenazas a la seguridad nacional.

Es por ello que su enfrentamiento se ha asumido mediante una estrategia integral que comprende cada una de sus facetas, trazada dentro del marco de un Estado con instituciones sólidas que respondan anticipada y eficazmente a este multicausal ilícito.

En este sentido, resultan de gran trascendencia las atribuciones encomendadas a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación a ésta integrado, mismas que se encuentran claramente establecidas en el ámbito constitucional y en los ordenamientos legales complementarios.

El objeto del presente estudio, es la evaluación y análisis de los esfuerzos emprendidos por las autoridades mexicanas en la materia, particularmente durante los últimos dos sexenios, pues durante este período el ilícito ha impactado la vida del país.

Tras estas consideraciones fue posible advertir los aspectos más sensibles que han obstaculizado la labor de la Procuraduría General de la República en esta materia, llegando así al planteamiento de posibles lineamientos que favorezcan desde el punto de vista legal la atención y control de este flagelo.

Se advierten como principales factores que dificultan el eficaz combate de este ilícito, la falta de coordinación; duplicidad de funciones; remociones de titulares y la corrupción producto del narcotráfico, además de la carencia de recursos materiales y humanos especializados en la atención, investigación y persecución de estos ilícitos.

Al advertir la incidencia de dichos elementos, el gobierno de México ha iniciado ajustes en las atribuciones de ambas Instituciones a fin de dar cabal cumplimiento a su encomienda constitucional y de responder a las demandas sociales.

Las medidas previstas en el presente estudio, proponen la aproximación de una mejor atención a las causas y manifestaciones del narcotráfico, que de manera paulatina ha penetrado las estructuras de la Procuraduría General de la República, generando con ello su descrédito y la desconfianza de la sociedad mexicana.

Si bien es cierto, la implementación y resultados de las propuestas requieren de un proceso largo de planeación, saneamiento, reorganización y de una visión real y oportuna de las causas y dimensiones del problema, se requiere la voluntad política del Ejecutivo Federal y del correspondiente titular de la

Institución, cuya permanencia en el cargo no esté sujeta a intereses políticos, personales ni de grupo.

La aparición de gran parte de los factores antes mencionados han sido el producto de las constantes remociones de titulares de la Procuraduría, pues cada renovación del cargo ha implicado innovaciones en la gestión de la Institución, falta de atención y planeación de los asuntos encomendados a ésta, o bien, cuestionamientos del desempeño del titular o sus colaboradores, que propiciaron o toleraron prácticas irregulares en las que presuntamente el narcotráfico formó parte de este escenario (aunque oficialmente, en la mayoría de los casos nada se ha dado a conocer al respecto)

Ante la dinámica del narcotráfico, también los ordenamientos que prevén y sancionan dichos ilícitos han sufrido constantes adecuaciones, con objeto de cerrar los espacios que han favorecido a los fines de estas organizaciones; sin embargo, los esfuerzos emprendidos por el gobierno mexicano han sido insuficientes en virtud de la gran capacidad económica y de organización con la que cuentan estos grupos, evadiendo así la acción de la justicia. El problema es tan serio, que de acuerdo con estimaciones oficiales se prevé que el consumo de drogas y los delitos asociados al narcotráfico tiendan a incrementarse en los próximos años.

En este sentido, son preocupantes las desventajas de los ordenamientos que prevén y sancionan dichos ilícitos, tal es el caso del Código Penal Mexicano, la Ley General de Salud y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, pues en algunos supuestos se complica la adecuación de conductas al tipo penal y con ello, la aplicación del Derecho. El problema pues, no se resuelve con reformas legales "al vapor" ni con la inclusión de nuevos tipos penales u ordenamientos que solo representan la reunión de las disposiciones más trascendentes en la materia, olvidando cubrir los espacios que requieren mayor atención.

El gobierno de México al igual que muchas otras naciones han orientado su política antidrogas a un régimen prohibicionista, recrudesciendo las sanciones previstas sin advertir que una adecuada política preventiva se constituye como la estrategia eficaz y de efectos permanentes en el largo plazo, que la costosa y estéril lucha contra las drogas.

Se requiere entonces, que las autoridades y los sectores de la sociedad mexicana asuman de manera integral su responsabilidad en esta tarea, pues los óptimos resultados en la lucha contra las drogas dependen de la participación de cada entidad integrante del Estado. Es así como esta labor inicia con los programas idóneos de prevención al consumo de drogas, fortalecida de los ordenamientos acordes con el Derecho mexicano, sin lagunas y contradicciones legales y con las acciones de las autoridades competentes, en las que desde luego, la coordinación entre éstas es prioritaria, pues como se observa en la práctica, la falta de esta coordinación sólo ha originado la evasión de la justicia por parte de los grupos delictivos, erogaciones infructuosas y el cuestionamiento de algunas instituciones de la República, no solo ante la opinión pública nacional sino también ante los gobiernos extranjeros, que incluso certifican los esfuerzos y resultados obtenidos en la materia por los gobiernos de América (por citar algunos).

Cabe destacar que 1997 ha marcado un escenario de fuertes presiones externas en la política antidrogas mexicana, derivadas de los resultados en la lucha contra las drogas y de los fuertes casos de corrupción vinculados al narcotráfico registrados en el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas.

El gobierno mexicano anticipándose a los posibles efectos negativos en la relación bilateral con los Estados Unidos de América, de nueva cuenta realizó cambios en las estructuras encargadas de la investigación y persecución de los delitos contra la salud.

En este contexto, por decreto del Ejecutivo Federal, publicado el 30 de abril de ese mismo año, el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas fue

desaparecido y en su lugar fue creada la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Contra la Salud, que en esencia conserva las mismas facultades atribuidas al Instituto. La innovación pues, únicamente se centró en el cambio de nombre del organismo competente en la materia, sin registrarse cambio alguno en la estructura orgánica del pasado organismo, pues aún cuando fue derogado su decreto de creación, se encuentran en función las mismas unidades administrativas. Posiblemente, posteriores disposiciones administrativas habrán de establecer la conformación de esta nueva Fiscalía Especializada.

Es importante señalar que aún cuando el análisis de la situación que guardaba la Procuraduría fue emprendido por destacados juristas mexicanos, quienes tenían como encomienda proponer las medidas tendientes a hacer más eficientes las funciones y estructura actual de dicho Instituto, fue evidente la precipitación de la determinación del Ejecutivo en torno a la desaparición de tal organismo, la cual tuvo lugar en un escenario de posible descertificación en la lucha contra el narcotráfico por parte del gobierno estadounidense y de constantes encuentros con funcionarios de alto nivel de ese país, que sólo indican una notable injerencia en los asuntos internos.

El gobierno de México ha adquirido la modalidad de crear Fiscalías, una vez que los asuntos competencia de la Procuraduría General de la República, salen del control de ésta y que a su vez, generan un fuerte impacto y consecuencias de carácter interno y externo para el país, sin advertir que la solución no radica en la creación de organismos nuevos, que sólo ponen en entredicho la capacidad de gestión de un mandatario y de los funcionarios encargados de velar por los intereses de la nación.

Las consideraciones abordadas en este estudio están abiertas al análisis y discusión del lector, pues sólo constituyen una aportación de la realizadora, preocupada por las carencias, contradicciones e ineficacia de la aplicación del régimen actual en la materia y por la actuación de la Procuraduría en el enfrentamiento al problema. Aún cuando los discursos oficiales presentan alentadores resultados, la realidad es que los grupos de narcotraficantes

manipulan de manera acelerada al Estado, ganando espacios en cualquier ámbito, incluso la aceptación indirecta por parte de la sociedad.

El soporte de estas aseveraciones lo constituye la perspectiva personal apoyada de las aportaciones y obras realizadas por estudiosos del Derecho interesados en la materia, además de los informes y estadísticas oficiales.

Así pues, el mundo contemporáneo se encuentra con una nueva e incontrolable potencia mundial: el narcotráfico. Una industria transnacional que integra para el logro de sus propósitos a campesinos, transportistas, policías, agentes judiciales, trabajadores de la industria, periodistas, funcionarios aduaneros, comerciantes, políticos, administradores, contadores, jueces, abogados y finalmente, a las víctimas -los consumidores de drogas-

Esta compleja dinámica requiere del establecimiento de bases sólidas sustentadas en análisis y estudios del más alto nivel académico, técnico, y político, en los que la labor del licenciado en Derecho resulta prioritaria a fin de aportar las medidas acordes con nuestro régimen constitucional y preservar el Estado de Derecho.

CAPITULO I

CAPITULO I.- EL MARCO LEGAL DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

1.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El Estado Mexicano al crear la institución del Ministerio Público le otorgó la facultad de ejercer la tutela jurídica de la sociedad con el fin de preservar la seguridad y el normal desenvolvimiento de ésta. Mediante su actuación, promueve todo lo necesario para el estricto mantenimiento de la legalidad y el Estado de Derecho.

Si bien es cierto, las funciones atribuidas desde los primeros ordenamientos legales mexicanos al Procurador General de la República y al Ministerio Público de la Federación son distintas, es oportuno abordarlos a ambos en virtud de que el primero es quien preside al Ministerio Público de la Federación y de las tan cuestionadas atribuciones encomendadas a ambos, entre ellas, la representación social. Es en función de tal carácter, que serán perseguidos todos aquellos que vulneren y atenten contra los valores protegidos por la sociedad y el Estado mismo, tal es el caso, de los presuntos responsables de la comisión de los delitos contra la salud.

Además de las atribuciones que expresamente la Constitución Mexicana le ha venido encomendado a ambos entes, tal como se advertirá a continuación, el mismo ordenamiento en su artículo 4 establece como una garantía del gobernado el derecho de protección a la salud. Para tal efecto, la misma ley definirá las bases y modalidades para el acceso a ésta y establecerá la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en esta materia. El

problema requiere la mayor atención por parte de las autoridades encargadas de prevenir el delito y procurar justicia; sin embargo, es preciso atender a consideraciones previas que dejen claro el origen y la naturaleza jurídica de la institución en estudio, así como la evolución que ha sufrido debido a la transformación misma de la sociedad y de las manifestaciones que la delincuencia ha adquirido en el transcurso del tiempo. Dichos señalamientos nos llevarán a determinar si en la actualidad, el Ministerio Público de la Federación y la estructura de la institución encargada de procurar justicia, cumplen con las funciones que le han sido encomendadas, ya que las necesidades que la sociedad demanda en este momento histórico son exigentes e imperantes en materia de procuración e impartición de justicia.

Los primeros indicios en texto constitucional mexicano de la institución del Ministerio Público los encontramos en la Constitución de Apatzingán publicada el 22 de octubre de 1814. En el capítulo XIV dentro del Supremo Tribunal de Justicia, se preveía la existencia de dos fiscales letrados; uno para la rama civil y otro para lo criminal (artículos 184 y 185 respectivamente), los cuales durarían en el cargo cuatro años y serían nombrados por el Congreso a propuesta del Supremo Gobierno.

Posteriormente, la Constitución de 1824 en su título V relativo al Poder Judicial de la Federación, estableció que la Suprema Corte de Justicia estaría integrada por once ministros, distribuidos en tres salas y por un fiscal (artículo 124). Los funcionarios en el cargo serían electos en un mismo día por las Legislaturas de los Estados por mayoría absoluta de votos y con el carácter de perpetuo siendo sólo removidos con arreglo a las leyes. En este ordenamiento se

prevé la inamovilidad del fiscal, situación que opera de la misma manera en la Constitución de 1836.

Por lo que respecta a las "Siete Leyes Constitucionales de 1836", éstas disponen que el Poder Judicial de la República sería ejercido por una Corte Suprema de Justicia, compuesta por once ministros y un fiscal, electos de la misma manera que el Presidente de la República, además sólo podrían ser suspendidos o removidos del cargo con arreglo a las prevenciones contenidas en la ley.

La Constitución de 1857 depositó el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia (artículo 90), la cual se integraría por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, todos ellos durarían en el cargo seis años y su elección sería en los términos de la Ley Electoral.

Por su parte, la Ley de Jurados del 15 de junio de 1869 establece en sus artículos cuatro al ocho, tres Promotorías Fiscales para el ramo de lo criminal, las cuales tenían la obligación de promover lo conducente para la investigación de los delitos; además podían intervenir en los procesos desde el auto de formal prisión.

Los Promotores Fiscales eran considerados como la parte acusadora, mientras que los ofendidos por el delito podían por sí mismos llevar las pruebas ante el Juez.

Aquéllos que no estuviesen de acuerdo con la marcha de las investigaciones llevadas a cabo por el Promotor Fiscal podían solicitarle al Juez que les recibiera y diera por admitidas las pruebas, quedando bajo responsabilidad del Juez la posibilidad de aceptar o desechar dichos medios probatorios.

La actuación del Promotor Fiscal no fue considerada como auténtico representante del Ministerio Público, ya que su intervención podía ser suplida por el ofendido.

Más tarde, las reformas constitucionales del 22 de mayo 1900 aumentan a quince el número de ministros, desapareciendo el cargo del fiscal y se adopta la figura del Ministerio Público Federal; así también, se establece que el Procurador y los funcionarios del Ministerio Público serían nombrados por el titular del Ejecutivo, señalándose que la Ley organizaría al Ministerio Público de la Federación, el cual estaría presidido por el Procurador General de la República.

Es importante mencionar que dichas reformas marcaron importantes cambios en este rubro, pues el Procurador General de la República es separado de la Suprema Corte de Justicia para depender él, y los funcionarios del Ministerio Público del Titular del Ejecutivo Federal; así también, al desaparecer la figura del fiscal se habla por primera ocasión del Ministerio Público Federal.

Es la Constitución de 1917, la que establece por primera vez en su artículo 21, las facultades conferidas al Ministerio Público. Dicho precepto aun con diversas reformas es el que subsiste en la actualidad.

Estas disposiciones introdujeron significativos avances en la procuración de justicia mexicana, ya que hasta este ordenamiento es cuando el Estado le reconoce a un sólo órgano -Ministerio Público-, el monopolio de la acción penal, con ello, la autoridad Judicial quedó impedida para incoar de oficio los procesos, facultad que hasta este momento tenía conferida. Asimismo, quedó bajo su custodia velar por las funciones encomendadas a la policía judicial, la cual había estado bajo el mando de jefes políticos, presidentes municipales, comandantes de la policía y militares.

Luego de hacer referencia a los antecedentes jurídicos mexicanos de dicha institución, resulta pertinente abordar diversas acepciones del Ministerio Público con el fin de comprender los alcances de las facultades y atribuciones conferidas por el Estado a éste.

La institución del Ministerio Público debido a su naturaleza y multiplicidad de funciones, ha generado constantes discrepancias entre los estudiosos del Derecho al considerarlo un ente contradictorio e incluso inconstitucional, ya que goza de una autonomía plena a voluntad del Presidente de la República; sin embargo, las diversas acepciones que de éste se tienen delimitan claramente su actuación, funciones y existencia dentro del Estado, aunque es frecuente advertir en la dogmática jurídica que los funcionarios del Ministerio Público incurren en excesos en su actuación.

"El Ministerio Público, es una institución jurídica dependiente del titular del Poder Ejecutivo, cuyos funcionarios intervienen en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal, la persecución de los probables

autores de los delitos y la tutela social, y en todos aquellos casos ordenados en las leyes".¹

El siguiente criterio se refiere a esta figura de manera muy similar, solo que añade algunos elementos, tal como se advierte a continuación. "El Ministerio Público Federal es el organismo encargado de ejercer la investigación, la aportación de pruebas y la acción persecutoria ante los tribunales de los delitos de carácter federal, como solicitar se expidan las órdenes de aprehensión en caso de ser procedente ante los Jueces de Distrito, así también al Ministerio Público se le atribuye la obligación de velar por la pronta y expedita administración de justicia sea fuero federal o fuero común".²

En el marco de la VI Conferencia de Procuración de Justicia, los Procuradores Generales de Justicia de México enfatizaron que "La institución del Ministerio Público es un órgano del sistema de justicia y en representación de los individuos, la sociedad y el Estado, promueve y vigila el cumplimiento del orden constitucional y procura justicia en el ámbito de su competencia. Asimismo, participa en acciones de prevención del delito para garantizar la seguridad pública".³

¹ COLIN, Sánchez Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Décima cuarta edición. Porrúa S.A. de C.V., México 1993, pág. 131.

² PINEDA, Pérez Benjamín Arturo, El Ministerio Público como Institución Jurídica Federal y como Institución Jurídica del Distrito Federal, Porrúa S.A. de C.V., México 1991, pág. 43

³ Declaraciones y Acuerdos de la Sexta Conferencia de Procuración de Justicia, México, D.F., 29 de abril de 1996, pág. 2.

Las diversas acepciones coinciden en lo referente a la actuación y atribuciones de dicha institución, pues los elementos que intervienen para definirla son los mismos atendiendo a su naturaleza jurídica según el texto de la ley, por lo cual no existe controversia en torno a sus atribuciones, mismas que se encuentran plasmadas en diversos ordenamientos jurídicos que ocuparán nuestra atención más adelante.

Las múltiples funciones encomendadas a éste resultan de vital importancia para la sociedad, en virtud de que ejerce la tutela jurídica de sus integrantes, cuya exigencia se centra en que garantice la convivencia pacífica y segura de todos sus miembros: así como en la aplicación de justicia ante al agravio de su persona, valores o patrimonio.

Su acción obedece al interés público, ya que ésta se desarrolla como consecuencia de los diversos problemas suscitados entre el Estado, las leyes emanadas de éste y las costumbres de los integrantes de la sociedad.

Al velar por el cumplimiento del Derecho, el Ministerio Público debe desarrollar su actuación mediante la buena fe, preservando los valores y las buenas costumbres en los que se encuentra sustentada la sociedad, procurando que se aplique justicia sin interés personal o apasionamiento en las causas que ante el se sigan.

Luego de las anteriores consideraciones es posible hacer especial referencia al actual fundamento constitucional de la institución en cuestión, mismo que se halla contemplado en el artículo 21 constitucional, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de julio de 1996, "la

imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas (...). Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública".

El texto constitucional citado consagra garantías de seguridad jurídica, al otorgarle al Ministerio Público la facultad de la investigación y persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal contra un presunto responsable. De esta manera, un sujeto sólo puede ser acusado de la comisión de algún ilícito por el Ministerio Público, advirtiendo con ello el carácter de representante social atribuido a éste y descartando en consecuencia, funciones judiciales que no le han sido atribuidas. Lo anterior podemos reafirmarlo al denotar que "dentro de la división tripartita de los poderes gubernamentales que

nos rigen, las funciones que le están asignadas no corresponden a la de los Poderes Legislativo y Judicial sino a las del Ejecutivo en atención a que las disposiciones que norman su funcionamiento se subordinan a los principios del Derecho Administrativo, y todo esto impone en consecuencia reconocerle el carácter de órgano administrativo".³

Además del precepto invocado existe otro que sustenta constitucionalmente al Ministerio Público, en esta ocasión del fuero federal. En este sentido, el artículo 102 párrafo A, dispone que "La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente (...). Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine. (...) En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes".

³ GONZALEZ, Blanco Alberto, El Procedimiento Penal Mexicano, Porrúa S.A. de C.V., México 1985, pág. 61.

Después de estas consideraciones podemos señalar que el Ministerio Público actúa bajo los principios de la "Unidad" de funciones, dado que los servidores públicos que integran la Institución son considerados miembros de un solo cuerpo, bajo una sola dirección. Está organizado de manera "jerárquica" dependiendo en el más alto nivel del Procurador General de la República, en quien reside la titularidad de éste. Es "indivisible", pues aunque exista pluralidad de servidores públicos que lo integran, cada uno de ellos en ejercicio de funciones actuará en nombre de la Institución. Es "imprescindible", ya que un órgano jurisdiccional no puede iniciar o concluir un proceso si el Ministerio Público no ejerce la acción penal correspondiente. Es "independiente", ya que en su actuación ninguno de los otros dos poderes de la Unión interviene. Su intervención es "irrecusable", sin embargo, el funcionario que funja como tal puede ser sustituido por otro.

Aún cuando el Ministerio Público, debe constituirse en un órgano desinteresado sin apasionamiento, en el guardián de la ley y de los más altos intereses de la sociedad, en la práctica jurídica se observan constantes abusos y acciones anticonstitucionales por parte de éste, quien además "bajo el amparo del desempeño de sus funciones" violenta las garantías individuales, originando en la sociedad mexicana la desconfianza y el repudio de dicha institución.

En México han sido frecuentes las remociones de los titulares de esta dependencia por cuestiones políticas, tal como se advirtió en la administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari, en la cual se registraron cinco cambios de Procurador General de la República.

Actualmente con el fin de limitar los excesos del Ejecutivo Federal, fueron publicadas el 31 de diciembre de 1994 reformas al artículo 89 constitucional que establecen la facultad del Jefe del Ejecutivo para nombrar y remover a los Secretarios de Despacho, Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules y, *con aprobación del Senado* a los Coroneles y Oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, empleados superiores de Hacienda y al *Procurador General de la República* (fracción IX).

No obstante, el precepto invocado le otorga al Presidente de la República amplísimas facultades respecto del nombramiento y remoción del citado funcionario, quizá en atención a la importancia y trascendencia de las funciones encomendadas, razón por la cual, el Procurador General debe ser de la más alta confianza del Ejecutivo, además, es a éste a quien en forma directa corresponde, según la Constitución Mexicana, organizar su sede federal quedando a su arbitrio la integración, remoción y sustitución de los funcionarios de gobierno. Esto evidencia el presidencialismo que aun con las recientes reformas constitucionales persiste en nuestro régimen.

En el artículo 102 constitucional, el Titular del Ejecutivo "hace honor a tal titularidad, ya que al ser Jefe Supremo del Ministerio Público Federal, es él mismo, el máximo persecutor de los delitos de carácter federal, así como el gran guardián ejecutor de la ley federal".⁴

⁴ MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa S.A. de C.V., México, D.F., 1983, pág. 232.

1.2 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Con el fin de regular la convivencia de la sociedad, el Estado ha tenido a bien organizarse política y administrativamente en instituciones a las cuales les ha encomendado la satisfacción del interés público. Para ello, requiere de los organismos y personal idóneos que desempeñen satisfactoriamente las funciones que la ley les encomienda con el fin de mantener el orden jurídico, la eficacia en los servicios públicos, la correcta ejecución de las leyes y el desenvolvimiento normal de la sociedad.

De acuerdo con el texto constitucional, el Presidente de México es una autoridad administrativa y como tal se constituye en el Jefe de la Administración Pública Federal ocupando la jerarquía más alta en este ámbito. Para lograr el óptimo desarrollo de la Administración Pública, éste concentra poder de mando, jerarquía, división y ejecución.

La Administración Pública cuenta con la competencia y los medios necesarios para satisfacer los intereses de una colectividad. Ésta es considerada como la parte más importante del Poder Ejecutivo Federal, pues además se constituye en uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad del Estado.

Son dos las formas de organización administrativa que nuestro régimen constitucional reconoce (artículo 90), se trata de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal. En la primera se distribuirán "los negocios del orden administrativo del orden federal", para tal efecto, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos tendrán a su cargo el despacho de los mismos.

Por lo que respecta a la segunda, la ley determinará los casos y circunstancias para su creación así como la intervención del Jefe del Ejecutivo en su operación.

"Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central"³ sobre la administración pública federal.

Debido a que la centralización administrativa ha generado perjuicios para la propia administración pública y para la sociedad por las excesivas cargas de trabajo, trámites administrativos, y diversidad de facultades a un sólo órgano de las dependencias, se ha tenido que recurrir a la desconcentración administrativa con el objeto de delegar determinadas facultades para eficientar y agilizar los servicios públicos.

"La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente".⁴ Esta forma de organización se caracteriza porque los órganos administrativos no se desvinculan del poder central; sin embargo, cuentan con facultades exclusivas respecto de los asuntos de su competencia sin olvidar los límites que la Administración Pública Federal Centralizada establece. Por esta razón los órganos desconcentrados no pueden considerarse autónomos.

³ SERRA, Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Décima quinta edición, Porrúa. S.A. de C.V., México D.F., 1992, pág. 498.

⁴ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Trigésima tercera edición, Porrúa S.A. de C.V., México D.F., 1994, pág. 165.

"En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central".⁷

"Aunque los primeros órganos desconcentrados territorialmente aparecen desde los años treintas, es desde la Ley Orgánica de 1976 que se consignó esta modalidad en una norma legal".⁸ El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente establece "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Los órganos que integran la llamada desconcentración administrativa poseen una autonomía relativa, pues no tienen plena autonomía respecto de sus atribuciones, ya que se encuentran ligados a un poder central del cual dependen jerárquicamente y es el que asigna diversos recursos para ejecutar sus funciones. Así pues, mediante la desconcentración, tal como lo refiere el maestro Andrés Serra Rojas se transfiere a un órgano inferior cierta facultad de decisión, y libertad de trámites sobre asuntos que son de su competencia exclusiva, disminuyendo sólo de manera relativa la relación de jerarquía y de subordinación respecto de los órganos superiores, lo cual se constituye en una libertad restringida o condicionada y en ningún momento como autonomía.

⁷ SERRA, Rojas Andrés. op. Cit. p. 498.

⁸ RUIZ, Massieu José Francisco, Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública, Limusa, México 1981, pág. 56.

Entre las ventajas que reporta la desconcentración administrativa destaca el aumento de facultades a las entidades centralizadas para de este modo, descongestionar funciones y cargas de trabajo administrativas en los órganos desconcentrados de éstas, claro está, sin romper los vínculos de subordinación.

Los vínculos de jerarquía implican que el poder central cuente con la facultad de orientar y fijar el desarrollo de las actividades de los órganos desconcentrados, además el sostenimiento de éstos corre a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación, o bien, de la dependencia que los crea.

Con el fin de diferenciar las características de los organismos integrantes de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, de manera general abordaré algunos aspectos relevantes de esta última organización administrativa.

El artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su tercer párrafo establece que "los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguro y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

Los organismos descentralizados son creados por Ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, cuentan con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, por lo que se encuentran menos vinculados a un poder central; no obstante, éste mantiene control y vigilancia sobre aquéllos. Sus

actividades serán desarrolladas en áreas especializadas, prestarán un servicio público y sus recursos serán destinados a fines de asistencia o seguridad social.

La descentralización administrativa "es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa".⁹

La siguiente acepción aborda de manera más sencilla lo concerniente a este régimen apuntando que la descentralización administrativa tendrá lugar "cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central".¹⁰

Por otra parte, el artículo 46 del ordenamiento en cuestión, establece que las empresas de participación estatal, se integrarán por las sociedades nacionales de crédito, las sociedades de cualquier otra naturaleza, las organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas. Los fideicomisos públicos serán "aquéllos en los que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos".

⁹ SERRA, Rojas Andrés, op. Cit., p. 498.

¹⁰ FRAGA, Gabino, op. Cit., p. 165.

Luego de las anteriores consideraciones sobre ambos regímenes, es al titular del Ministerio Público de la Federación, al que nos interesa ubicar en algún régimen de la administración pública. Hasta antes de las reformas publicadas el 28 de diciembre de 1994, se preveía que el Ministerio Público de la Federación, sería presidido por un Procurador General de la República, cuya sede sería la institución que lleva este último nombre, formando parte integrante de la Administración Pública Centralizada. Dicha disposición tenía como sustento legal el artículo 1, del Título Primero y Capítulo Único de la Legislación en referencia, el cual señalaba "La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada". Este precepto dejaba claro el régimen bajo el cual se encontraba la Procuraduría General de la República, además se le atribuía al titular del Ministerio Público de la Federación la función de Consejero Jurídico del Gobierno Federal, hoy dicha encomienda también fue suprimida con el propósito de no contradecir las atribuciones conferidas y de otorgarle "mayor autonomía al Procurador General de la República".

Con el fin de establecer con mayor precisión las actuales funciones del titular del Ministerio Público de la Federación, es menester hacer referencia a las reformas de este ordenamiento, las cuales desligan a dicha institución de la administración pública centralizada.

El texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente en su artículo 1 establece como partes integrantes de la administración pública centralizada a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado,

los Departamentos Administrativos y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Esta última figura fue incluida en las reformas del 15 de mayo de 1996.

Dichas reformas excluyen tajantemente del régimen de la administración centralizada a la Procuraduría General de la República, cuyas bases de organización y funciones aún no son ubicadas en algún régimen de organización. Sin embargo, tal como se apuntó en el Programa Sectorial de Procuración y Administración de Justicia 1995-2000, posteriores reformas legales son las que habrán de precisar su ubicación como un organismo técnico autónomo, "lo cual inspiró al Jefe del Ejecutivo en su iniciativa de ley presentada al Congreso de la Unión".

Para efectos de responsabilidades de los servidores públicos, previstas en el Capítulo Cuarto de la Constitución, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal y ésta será la autoridad competente para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos (artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

Con ello se pretende que el Jefe del Ejecutivo Federal deje de tener injerencia en los asuntos que le competen a la institución, actuando ésta de manera independiente y autónoma, para lo cual se creará el ordenamiento legal idóneo que le adjudique tal carácter.

1.3 LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Tal como se ha establecido en los anteriores apartados, el marco jurídico que rige la actuación del Ministerio Público de la Federación y de quien lo preside se encuentra plasmado en nuestra Carta Magna, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y ahora de manera más específica en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996. Dicho ordenamiento, establece de manera específica y concreta las facultades que se le encomiendan al Procurador General de la República, a sus auxiliares y a los agentes del Ministerio Público de la Federación. Para ello, se establece como sede del titular y del Ministerio Público de la Federación, la Procuraduría General de la República, a la cual le han sido asignadas áreas con funciones definidas en relación con la persecución de los delitos, funciones sustantivas, de control técnico penal, así como de apoyo técnico y administrativo.

Como es frecuente al inicio de cada administración, los nuevos titulares de las dependencias de la administración pública y en este caso, de la Procuraduría General de la República, elaboran una nueva ley orgánica y su reglamento respectivo.

En los últimos años, particularmente durante la presente administración, el índice delictivo en la Ciudad de México y en todo el país, se ha incrementado considerablemente. Además, el ascenso de las actividades vinculadas al tráfico ilícito de drogas y su presunta infiltración en algunas de las instituciones de la República, particularmente en las instituciones encargadas de procurar justicia, ha generado la preocupación y desconfianza de los distintos

sectores de la sociedad mexicana. Ante las dimensiones y ascenso que el tráfico ilícito de drogas ha adquirido, la Procuraduría General de la República se ha visto rebasada en recursos materiales y humanos, así como en estrategias por las organizaciones delictivas. Factores como la corrupción y la falta de incentivos económicos y de seguridad a funcionarios que en ésta laboran dificultan el eficaz enfrentamiento y combate de este fenómeno.

Por estas razones y con el fin de fortalecer los mecanismos y medios para enfrentar a las diversas manifestaciones de la delincuencia y de reorganizar y modernizar a la Procuraduría General de la República, fue presentada ante el Congreso de la Unión una nueva Ley Orgánica, misma que en el mes de abril de 1996 fue aprobada y su publicación tuvo lugar el 10 de mayo del mismo año.

Este ordenamiento tiene por objeto organizar a la institución para el eficiente despacho de las funciones constitucionales encomendadas a su titular y a los agentes del Ministerio Público de la Federación.

Las propias consideraciones de la iniciativa, advierten las fallas de coordinación, concentración y duplicidad de funciones, así como la corrupción en diversas áreas de la Procuraduría. En este sentido, se pretende reconceptualizar a la dependencia y a la institución del Ministerio Público de la Federación, especificando más detalladamente sus facultades y obligaciones con el fin de mejorar su desempeño en la procuración de justicia.

Los objetivos prioritarios de la institución son disminuir el índice delictivo; abatir la impunidad; profesionalizar a los servidores públicos dependientes de la institución; modernizar y humanizar a la misma; establecer

vínculos con la sociedad y una cultura institucional con valores éticos; combatir frontalmente la corrupción; narcotráfico y al crimen organizado, hacer vigente el principio constitucional de la subordinación de la Policía Judicial al Ministerio Público y lograr una pronta y expedita procuración de justicia.

De conformidad con el ordenamiento en cuestión, compete al Ministerio Público de la Federación:

- **Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia;**
- **Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;**
- **Velar por el respeto a los derechos humanos;**
- **Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación, los diplomáticos y cónsules sean parte;**
- **Perseguir los delitos del orden federal;**
- **En el ámbito de su competencia, intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática;**
- **Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;**
- **Promover el cumplimiento de las leyes, tratados y acuerdos en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos de la competencia de la dependencia;**
- **Representar al Gobierno Federal en los convenios celebrados de conformidad con el artículo 119 constitucional relativos a la entrega de indiciados, procesados o sentenciados y a la práctica de aseguramientos,**

entrega de objetos e instrumentos del delito cuando otra entidad federativa los requiera por conducto de las procuradurías de justicia estatales y;

- **Realizar convenios con las autoridades competentes de las entidades federativas en materias de su competencia.**

En cuanto a las atribuciones encomendadas personalmente al Procurador General de la República, se prevé:

- **La comparecencia ante las Cámaras del Congreso de la Unión a citación de éstas con el fin de discutir una ley o las actividades desempeñadas por el Ministerio Público de la Federación. En este caso, se faculta al Procurador para que de conformidad con las leyes de reserva de la averiguación previa se reserve la información que ponga en riesgo a ésta;**
- **Intervendrá en las controversias y acciones previstas en el artículo 105 constitucional;**
- **Formulará petición a la Suprema Corte de Justicia para que conozca de los amparos directos o en revisión que por su trascendencia lo ameriten, de acuerdo con el artículo 107 fracciones V y VIII de la Constitución.**

Artículo 107, Fracción V.- El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio y que la violación se haya cometido durante el procedimiento o en la sentencia misma, se sustanciará ante los Tribunales Colegiados de Circuito. En materia penal contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales del orden federal, común o militar. En materia administrativa contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales y que no puedan impugnarse con algún recurso o medio ordinario. En materia civil contra sentencias definitivas de juicios

mercantiles, del orden federal o común. En materia laboral contra laudos dictados por las Juntas Locales o Federales de Conciliación y Arbitraje o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Fracción VIII.- Contra las sentencias dictadas en amparo por los Jueces de Distrito o por los Tribunales Unitarios de Circuito procede el recurso de revisión, mismo que se sustanciará ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El recurso procederá cuando habiéndose impugnado un acto en amparo por ser violatorio de la Constitución, leyes federales o locales, tratados, reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal y reglamentos de leyes expedidas por los gobernadores de los estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal subsista el problema de constitucionalidad. Esta fracción nos remite a su vez, a los casos enunciados en las fracciones II y III del artículo 103, el cual establece la facultad de los Tribunales de la Federación para resolver las controversias suscitadas por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la competencia del Distrito Federal (fracción II) y, por leyes o actos de autoridades estatales o del Distrito Federal que invadan la competencia de la autoridad federal (fracción III).

- Denunciará ante la Suprema Corte de Justicia, las tesis que estime contradictorias de los juicios de amparo sustanciados en las salas de este mismo Tribunal o en los Tribunales Colegiados de Circuito en los casos previstos por la fracción XIII del artículo 107 constitucional. Esta fracción faculta a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, al Procurador General de la República, a los Magistrados de Tribunales Colegiados y a las partes de dicho juicio para denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia a fin de resolver la tesis que deberá prevalecer como

jurisprudencia. En el caso de las tesis contradictorias sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, se faculta al Procurador General de la República y a las partes que intervinieron en los juicios para denunciar la contradicción ante la Suprema Corte.

- **Propondrá al Ejecutivo Federal proyectos de iniciativas de ley o reformas legislativas que en materia de su competencia estime necesarias para la exacta observancia de la Constitución Política Mexicana;**
- **Someterá a consideración del Jefe del Ejecutivo el proyecto de reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría, así como sus reformas;**
- **Presentará al Ejecutivo Federal, las medidas que estime convenientes para el mejoramiento de la procuración e impartición de justicia. Para tal efecto, escuchará la opinión de funcionarios y de aquellas personas que por su actividad puedan aportar elementos sobre la materia;**
- **Presentará al Ejecutivo Federal, propuestas de instrumentos internacionales sobre colaboración en asistencia jurídica o policial, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a las dependencias de la administración pública;**
- **Integrará y participará en la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;**
- **Participará en la Conferencia de Procuración de Justicia de conformidad con la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y;**
- **Las demás previstas en otras disposiciones aplicables.**

Este nuevo ordenamiento presenta variantes en cuanto a las atribuciones encomendadas al Titular del Ministerio Público Federal. En primer término la Ley Orgánica de 1983 ubicaba a la Procuraduría General de la

República como una dependencia del Ejecutivo Federal, mientras que la actual, únicamente la sitúa dentro del ámbito del Poder Ejecutivo sin delimitar el régimen administrativo al que corresponde; añade la participación del procurador en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; su comparecencia ante las Cámaras del Congreso para informar sobre alguna iniciativa de Ley o las actividades relacionadas con el Ministerio Público de la Federación; además del insistente fomento del respeto a los derechos humanos y, suprime la atribución de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal a cargo del Procurador. Es importante mencionar que la ley anterior preveía la celebración de acuerdos entre la Federación y los estados para que las autoridades locales auxiliaran al Ministerio Público Federal, dada la naturaleza de los delitos haciendo especial referencia a la campaña contra los delitos en materia de estupefacientes y psicotrópicos. Este último aspecto es omitido.

Con el propósito de ejercer un mayor control sobre el ingreso de los aspirantes a agentes del Ministerio Público Federal y de la policía judicial federal, así como en el desempeño de ambos, se prevé el servicio civil de carrera, el cual normará el desempeño de los integrantes de dicha institución y tendrá carácter obligatorio y permanente. Tendrá a su cargo el establecimiento de programas y cursos tendientes a normar el ingreso de dichos funcionarios con el fin fomentar la excelencia, profesionalismo, eficiencia, honradez, capacitación, actualización y en su caso, especialización. Sus acciones estarán encaminadas a lograr un efectivo aprendizaje y un pleno desarrollo de los conocimientos y habilidades necesarios para el desempeño de sus funciones.

Así también, promoverá la celebración de convenios de colaboración con el Distrito Federal, los estados y los municipios que concurren en el Sistema Nacional de Seguridad Pública tendientes a la profesionalización del Ministerio Público, de los elementos de la policía judicial federal, o como se llame más adelante, de servicios periciales y de las corporaciones policíacas estatales.

Cabe mencionar que dentro de la formación profesional que se prevé para dichos funcionarios se hace insistente referencia al respeto de los derechos humanos, a la observancia de las disposiciones constitucionales y legales, así como a los principios que rigen su actuación.

Con el fin de controlar y evaluar las acciones antes citadas, se creó el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público Federal como instancia normativa que se integrará por:

- I. El Procurador General de la República;
- II. El Subprocurador General;
- III. El Subprocurador Jurídico;
- IV. El Subprocurador de Averiguaciones Previa;
- V. El Subprocurador de Control de Procesos;
- VI. El Comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas;
- VII. El Oficial Mayor;
- VIII. El Contralor Interno;
- IX. El Visitador General;
- X. El Director General del Instituto de Capacitación;
- XI. El Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales;

XII. Tres agentes del Ministerio Público de la Federación, dos Agentes de la Policía Judicial Federal y dos peritos designados por el Procurador General de la República, que cumplan con los requisitos señalados en las fracciones VII, VIII y IX del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Como una innovación más, este ordenamiento prevé de manera más amplia que el anterior, las responsabilidades en el ejercicio del cargo de los agentes del Ministerio Público Federal, de los agentes de la Policía Judicial Federal y de los peritos. En este sentido, se detallan las causas de responsabilidad de los agentes del Ministerio Público, entre las que destacan, aquellas tendientes a no cumplir, retrasar o perjudicar por negligencia su actuación; encubrir conductas que vulneren la autonomía del Ministerio Público de la Federación y que impliquen subordinación indebida a otra autoridad, distraer para su uso propio o ajeno los bienes u objetos asegurados bajo su custodia; omitir la práctica de diligencias y de los dictámenes periciales correspondientes; no solicitar decomisos y aseguramientos de bienes cuando así proceda. También se plasman diversas disposiciones que establecen las obligaciones en el desempeño del cargo en las que, de nueva cuenta, se reitera el respeto a los derechos humanos, promueve lo necesario para que su actuación la desempeñe en el marco de la representación social a éste atribuida, evitando incurrir en excesos, ser imparcial y abstenerse de realizar cualquier acto de corrupción. Para el caso de violación a las disposiciones establecidas, se prevén las sanciones conducentes, mismas que obedecerán a las circunstancias especiales del caso; además, para efectos de determinar la responsabilidad de servidores públicos, la Procuraduría General de la República será considerada como integrante de la administración pública centralizada. Este es un aspecto que

llama la atención, en virtud de que de conformidad con sus atribuciones, esta institución no es considerada como centralizada; sin embargo, con el fin de que los servidores públicos que en ella laboran no se eximan del cumplimiento de sus obligaciones o incurran en excesos se contempla la aplicación y el procedimiento previsto en el Título Cuarto de la Constitución Política Mexicana y la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos, respectivamente.

1.4 REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de manera más específica establece las facultades y atribuciones de la institución, ubicando en primer término al Procurador General de la República como titular de la misma, quien desempeñará las funciones encomendadas por la Constitución Mexicana.

El texto vigente del Reglamento de la Procuraduría General de la República es el publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1996, el cual en su artículo 8 otorga al Procurador General de la República la titularidad del Ministerio Público de la Federación con las atribuciones conferidas por nuestra Carta Magna, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, leyes, tratados, reglamentos y demás disposiciones legales.

Con la finalidad de delegar funciones, el Procurador General de la República se auxiliará de servidores públicos subalternos a quienes asignará

áreas de competencia, sin que ello implique la pérdida del ejercicio directo de las funciones que le han sido atribuidas.

Como titular de la institución y del Ministerio Público de la Federación, el Procurador General de la República tendrá las siguientes facultades no delegables:

- Celebrar con los Estados y el Distrito Federal, convenios y acuerdos en materia de apoyo, así como de asesoría recíproca de acuerdo con el artículo 119 constitucional;
- Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Procuraduría y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Designar en casos excepcionales, Agentes del Ministerio Público de la Federación, Especiales o Visitadores, Agentes de la Policía Judicial o Peritos;
- Fijar las Condiciones Generales de Trabajo de la Procuraduría, considerando la opinión del Sindicato;
- Resolver las discrepancias que se susciten en el ámbito administrativo con motivo de la interpretación o aplicación del Reglamento;
- Fungir como coordinador de sector respecto de las entidades paraestatales agrupadas en la Procuraduría;
- Expedir acuerdos, circulares, instructivos, manuales de organización, procedimientos y de servicios al público, para el mejor funcionamiento de la institución y ordenar su publicación

Como se observa las facultades y atribuciones conferidas al titular del Ministerio Público de la Federación en el Reglamento de la Procuraduría

General de la República son reiterativas en relación con los ordenamientos anteriormente referidos, particularmente con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; sin embargo, es necesario referirlas en virtud de que éste constituye un instrumento más que sustenta su actuación y la del Ministerio Público de la Federación.

1.5 MANUAL DE ORGANIZACION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

El régimen administrativo establece diferencias entre el reglamento y el manual de organización. "Este último es de inferior jerarquía, es más detallado y requiere mayor flexibilidad para reflejar la estructura orgánica actual. El reglamento lo expide el Presidente de la República y el manual el titular de la dependencia".¹¹ La coordinación de la elaboración del manual recaerá en las unidades de organización o comisiones internas que para el efecto se asignen.

De conformidad con el artículo 8 fracción VII del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Procurador General de la República tiene a su cargo la expedición del Manual de Organización conducente al buen despacho de la misma.

Este instrumento orienta y determina de manera sencilla las funciones de las diversas áreas integrantes de la Institución, en algunas de las cuales se desenvuelve la actuación del Ministerio Público de la Federación.

¹¹ RUIZ, Massieu José Francisco, op. Cit., p. 58

El contenido de éste, plasma de manera breve los antecedentes del Ministerio Público y su evolución, sus atribuciones constitucionales, el marco jurídico que sustenta su actuación y la creación de la institución, así como su transformación orgánica con el objeto de presentar el plan fundamental de trabajo, cuyos efectos serán la mayor coordinación e integración del personal que labora en la misma, el adecuado conocimiento y difusión a los particulares y a los servidores públicos del gobierno federal.

Recoge de manera ordenada y práctica las atribuciones de cada funcionario que integra las unidades de ésta, enunciando en primer término, las conferidas al Procurador General de la República como titular del Ministerio Público de la Federación, facilitando así, el manejo y entendimiento de la información plasmada.

Es importante señalar que además de las atribuciones expresas conferidas al Procurador General de la República en los ordenamientos referidos, el manual de organización prevé las siguientes atribuciones: planear y coordinar en el ámbito de su competencia, el programa para prevenir y combatir delitos del orden Federal con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos y; evaluar las acciones tendientes a combatir el fenómeno de las drogas, para preservar la salud de los habitantes del país. Este último aspecto muestra una vez más la gran preocupación que el combate al tráfico ilícito de drogas representa para el Gobierno Mexicano y en particular, para dicha institución.

Cabe mencionar que principalmente con el propósito de fortalecer el combate al narcotráfico, han tenido lugar diversas reformas al reglamento interno de la institución y en consecuencia al Manual de Organización, que a su vez,

contempla la estructura orgánica y organigramas de cada una de las áreas que la integran; sin embargo, estos aspectos, como los objetivos y funciones atribuidas a dichas áreas son las que con posterioridad abordaremos, pues de hacerlo en este apartado realizaría una labor reiterativa acerca de las funciones encomendadas a éstas.

En este contexto y de conformidad con el marco legal anteriormente enunciado, las acciones del Gobierno Mexicano para preservar la salud de los ciudadanos debe realizarse con estricta observancia de la ley y en el marco del respeto a los derechos humanos. El consumo y tráfico de drogas constituye un reto enorme, lo cual representa una grave amenaza para la sociedad y el Estado. Los efectos evidentes: pérdida del potencial humano e inestabilidad de las estructuras del Estado.

Es por ello, que en el ámbito de sus respectivas competencias, las entidades encargadas de prevenir el consumo de drogas y el Ministerio Público Federal, en la persecución de las conductas ilícitas vinculadas con éstas, deberán implementar medidas aún más estrictas en el ámbito organizacional y operativo con el fin de erradicar este fenómeno.

La competencia legalmente atribuida al Ministerio Público de la Federación ha sido claramente determinada en los diversos ordenamientos mexicanos enunciados; no obstante, dichos ordenamientos así como los órganos del Estado encargados de su atención y represión han sido insistentemente cuestionados, pues al parecer su encomienda se ha visto rebasada por los grupos delictivos dedicados a atentar, no sólo con la salud de la humanidad, sino con la estabilidad interna de México.

CAPITULO II

CAPITULO II.- ESTRUCTURA ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. ATRIBUCIONES

2.1 CONSIDERACIONES EN TORNO AL CONSUMO Y ACTIVIDADES ILICITAS VINCULADAS CON DROGAS.

Antes de abordar las estrategias y planes de acción de combate al tráfico ilícito de drogas emprendidas por las autoridades mexicanas, particularmente por la Procuraduría General de la República, es pertinente mencionar algunas generalidades acerca del consumo y tráfico ilícito de éstas a través de las distintas etapas de la historia.

La farmacodependencia y el tráfico ilícito de drogas son dos problemas que aquejan de manera intensa a las sociedades actuales, sin embargo, sus manifestaciones han tenido lugar a lo largo de la historia.

Los árboles, plantas, hongos, y todos los vegetales que producen efectos en la salud del ser humano, han existido desde antes que el hombre hiciera su aparición en la tierra.

Con el fin de conocer lo que la naturaleza le proporcionaba, el hombre exploró todo cuanto le rodeaba para servirse de lo que le era útil. De esta manera, conoció diversas plantas y sustancias que le producían efectos de placer, alivio, tranquilidad o estimulación.

Existen antecedentes de que en la Prehistoria, durante el periodo paleolítico, el hombre de Cromagnon usaba frecuentemente la adormidera y la cannabis sativa; sin embargo, es hasta el período neolítico (7000 a 3000 años a.C.), cuando se tienen antecedentes documentales de la utilización de sustancias que alteraban la conducta del hombre.

El uso y aplicación de las drogas se ha manifestado en el tiempo a través de diferentes propósitos: se ha asociado con experiencias místicas, religiosas, espiritistas, sagradas, sacerdotales, médicas, terapeutas, de brujería, magia, curiosidad, experimentales, de poder y de potencialidad física y mental.

El uso permitido de las drogas nos demuestra que por ejemplo, en Sumeria, el consumo de opio se remonta a cinco mil años antes de Cristo. En

Asia, ciertas preparaciones de cáñamo fueron usadas por miles de años. Según literatura India, esta planta tiene su origen desde dos mil años a. C.

En Mesopotamia, la amapola era conocida desde el tiempo de la invención de la escritura. Se cree que ésta pasó de Mesopotamia a Irán, Egipto, y Grecia en el año 1500 a.C. En estas mismas regiones, el opio tuvo un papel muy importante, ya que su uso se extendió a ceremonias, la religión, la medicina y entre los sacerdotes.

El opio era considerado como medicina, pero además los árabes lo aceptaron como estimulante en sustitución del alcohol que les había sido prohibido por las leyes del profeta.

De acuerdo con el historiador árabe Magrzy, la hashish, fue introducida por primera vez a Egipto en la época del florecimiento cultural, social y económico. Al inicio, sólo las clases ricas la aceptaron como un método de autoindulgencia y cuando el resto de los pobladores la aceptaron, su uso sería para aliviar los malos ratos de la vida diaria. Algunas evidencias históricas demuestran que en algunos sarcófagos fueron encontradas semillas de amapola y mariguana y que la población egipcia preparaba ungüentos a base de extractos de adormidera (opio).

Posteriormente, las invasiones árabes ocurridas entre los siglos IX y XII, permitieron que la hashish se introdujera al norte de África, desde Egipto hacia el Este; y por Túnez, Argelia y Marruecos hacia el Oeste.

Desde los años 2500 a 1800 a.C., existen indicios de que en Huaca Prieta, Costa Norte del Perú era utilizada la hoja de coca.

En el Perú, los chasquis (correos o emisarios) utilizaban la hoja de coca para obtener una mayor resistencia y así poder recorrer las enormes distancias que separaban los dominios del reino. En el imperio Inca, se masticó y fumó la hoja de coca durante cientos de años, mucho antes de la conquista española. Ésta era una droga real y exclusiva de las clases dirigentes, justo en esta época, muchos de los conquistadores se opusieron al uso de la coca; no

obstante, se reconoció como necesaria, ya que sólo así los indios podían trabajar en las minas, bajo condiciones duras y con escaso alimento.

Durante el reinado del Inca "Topa" en el siglo XV, las plantaciones de árbol de coca, eran controladas de manera exclusiva por el Estado, su consumo era restringido y masticarla indiscriminadamente era considerado como un sacrilegio.

Las parejas que contraían nupcias eran adornadas con hoja de coca como símbolo de felicidad, además era un remedio médico.

A la llegada de Francisco Pizarro al Perú (1536), ya no fue tan restringido el consumo de hoja de coca y fue Pizarro el primero que envió esta hoja a España.

Algunos españoles que habían visitado América manifestaban que cuando los indios de esta región querían emborracharse masticaban una mezcla de hoja de coca y tabaco que les hacía perder la sensatez, por lo que se pronunciaron en aquel tiempo por la creación de una bebida a base de hoja de coca para que se consumiera en España, la cual podría sustituir la importación de café y té.

Los europeos empleaban el cáñamo para fabricar ropa y para intoxicarse, ya que no prosperó la idea del consumo de la hoja de coca, pues cuando llegaba a estas lejanas tierras había perdido sus propiedades y su cultivo era imposible debido al clima europeo.

Con relación a México, su territorio cuenta con diversidad de climas, tierras montañosas y desérticas, grandes extensiones de litorales marítimos y fluviales, lo cual en su conjunto ha favorecido el cultivo de múltiples vegetales.

En nuestro país, la existencia de plantas con propiedades narcóticas es de origen prehispánico y durante siglos se han consumido y aprovechado, sin que ello fuera objeto de reprobación social.

Durante la época precolombina se consumió el peyote, que contiene una combinación de alcaloides entre los que se encuentra la mescalina.

Actualmente, existen diversos grupos indígenas, como los tarahumaras y huicholes, que emplean el peyote con fines rituales y ceremoniales, así también, los mazatecas, en la sierra oaxaqueña, utilizan los hongos alucinógenos.

En el siglo XVI, Portugal fue la primera potencia que comerció con el opio en el Medio Oriente. En Persia y la India se impuso la costumbre de ofrecer a los poderosos una cajita con píldoras de opio cuando se les solicitaba audiencia, teniendo la droga un papel semejante a la que actualmente tiene una caja de chocolates o un ramo de flores.

Ya en el siglo XVII existía un intenso tráfico de opio. En 1793 la compañía inglesa de "Las Indias Orientales" obtuvo el monopolio de la importación de esta planta. En este período, Inglaterra dominó a la India y obligaba a los campesinos a sembrar la adormidera, para una vez, transformada en opio, exportarla a China, quien consecuentemente, prohíbe su consumo.

Durante el siglo XIX, Inglaterra combinó la venta de productos a China introduciendo además del opio productos generados por la industria inglesa. Dicha situación colocó a China en una postura difícil, ya que la sociedad china se encontraba en un profundo estancamiento que le impedía resolver la sobreproducción de mercancías industriales producidas en Europa. Es así como los ingleses al ver afectados sus intereses comerciales, económicos y políticos condujeron a China (1830) a la "guerra del opio" que culminó con la firma del Tratado de Nanking (29 de agosto de 1842) resultando beneficiada Inglaterra. A China le fue impuesta la libertad del comercio para Inglaterra en cinco de los puertos chinos más importantes (Shangai, Cantun, Fuchu, Amoy y Ningó); el pago del opio decomisado a Inglaterra por autoridades chinas, ceder la isla de Hong Kong y cubrir indemnizaciones por gastos de guerra.

Una fase más del "proceso histórico de la humanidad que significó un importante cambio en los patrones de conducta relacionados con el consumo de drogas, se identifica con la revolución industrial, fenómeno que por sus repercusiones en las pautas de producción y de interacción social, incidió de

manera significativa en las adicciones y su connotación delictiva".¹² Esta etapa introdujo a los laboratorios de los países desarrollados los métodos y mecanismos para sintetizar sustancias con efectos narcóticos, y es así como tiene lugar la producción de morfina, cocaína, heroína, anfetaminas, sedantes y barbitúricos.

En 1856 el médico inglés, Alexander Wood inventó la jeringa y la aguja hipodérmica para administrar morfina. La esposa de Wood fue la primer persona a quien se le administró morfina para aliviarle el dolor de cabeza que sufría debido al cáncer que padecía.

"Se estima que en el año de 1860 se introdujo la marihuana en los Estados Unidos, la que provenía de África y Sudamérica, utilizándose en el tratamiento del asma, dolores de cabeza y reumatismo; pero fue avanzando su consumo por lo que se declaró como una droga ilegal por parte de la Oficina General de Narcóticos en 1937".¹³

Cabe destacar que estas nuevas sustancias adquirieron gran aceptación entre los consumidores, de tal manera, que a principios del siglo XX, los Estados Unidos tuvieron que implementar estrategias y políticas de control con el fin de crear consciencia entre la población sobre el incremento registrado en el consumo de drogas; sin embargo, no se advierten con claridad las dimensiones reales.

A través del tiempo, la adicción a las drogas ha sido percibida como un grave problema social, es por ello que ha sido necesario implementar y crear sistemas de regulación, control, represión y penalización de los actos vinculados con éstas.

Así por ejemplo, en los Estados Unidos en 1914 se imponen controles a la importación, manufactura y distribución del opio y de diversas drogas. Además, la importación de dichas sustancias (para fines eminentemente médicos) tenía que registrarse a efecto de pagar impuestos. Esta iniciativa surgió

¹²Ruiz, Massieu Mario, El Marco Jurídico para el Combate al Narcotráfico, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 32

¹³García, Ramírez Efraín, Análisis Jurídico del Delito Contra la Salud, Sista S.A. de C.V., México, 1991, pág. 71

con el fin de proteger al ciudadano y con ello, la salud pública; sin embargo, aun cuando se establecen diferencias entre los fármacos nocivos y los que no lo son, así como las sanciones a quienes los emplean para fines no médicos, no se atacan las causas, favoreciendo así el consumo masivo, la delincuencia y el mercado negro de dichas sustancias.

A partir de este momento y hasta la actualidad, la industria farmacéutica ha jugado un papel trascendente al poner al alcance de los individuos una gran variedad de fármacos, sustancias psicotrópicas y sintéticas que se distribuyen legal o ilegalmente originando con ello, un gran problema de salud pública, pues aunque legal la prescripción de sustancias médicas controladas, generan también dependencia.

Otros fines que han sido atribuidos a las drogas, a través de la historia, son los relativos a la perspectiva política, económica y militar, pues éstas tuvieron gran influencia en algunos acontecimientos importantes del mundo. Tal es el caso de los romanos, quienes emplearon por primera vez drogas, con fines eminentemente políticos, al proporcionarle opio al ejército de Anibal cuando estuvo en las puertas de Roma.

Un ejemplo aún más claro de estos fines, es el caso de Japón. Hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, los japoneses prepararon la invasión a China debilitando la salud moral del pueblo chino mediante la introducción y distribución del opio, morfina y heroína, precediendo al envío de tropas o bombardeos.

Otras drogas como las anfetaminas fueron también populares durante la Segunda Guerra Mundial. Los altos mandos militares las enviaban a sus tropas para disminuir la fatiga y aumentar el estado de alerta y su espíritu de lucha; sin embargo, un gran número de estos soldados no pudieron vivir sin la droga en los posteriores años de paz.

En la década de los sesenta, las drogas jugaron un papel determinante desde el punto de vista cultural. La hashish recibió una fuerte publicidad, enarbolado por casi todos los grupos de "música pop". La religión, el país y la familia ya no constituían valores que le interesaran a la juventud de esa

época y es precisamente, contra esos valores, que se rebelaron por considerarlos vestigios del pasado. El uso de la marihuana se convirtió no sólo en algo placentero, sino también en un símbolo de conducta independiente, en una expresión contra la sociedad rígida. En su propagación y difusión, la radio, la televisión, la prensa y los grupos de rock jugaron un papel importante, principalmente en Estados Unidos de América.

Las guerras impulsaron el tránsito y una nueva aplicación de las drogas. En América, "comenzó la ruta sur-norte, que no ha cesado. El propósito fue analgésico, anestésico, curativo. Así por ejemplo, comenzó la cosecha de amapola en Sinaloa. Acto de solidaridad en la Segunda Guerra, para alivio de los heridos. Acto plausible que se revertiría contra Sinaloa y contra México. Los nuevos impugnadores (Estados Unidos) no se recuerdan como antiguos beneficiarios".¹⁴

En la etapa que comprendió la Revolución Mexicana, sólo se manifestaba el alcoholismo y una mínima adicción a la marihuana, particularmente en las tropas de los ejércitos combatientes, por lo que el tráfico de drogas era prácticamente ignorado.

Fue durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), cuando aparece el tráfico de drogas y se extiende a todo el país, por lo que fue incorporado al plan sexenal del mandatario un apartado de lucha contra las drogas, en el que se destinaban recursos humanos y financieros a la Procuraduría General de la República y a la Secretaría de Salud. También por primera ocasión se crea un programa que estableció la coordinación entre diversas secretarías de estado. Asimismo, son publicadas listas de drogas sujetas a control y las que están prohibidas.

Como parte de estas acciones se proporciona capacitación a los elementos policíacos encargados de combatir estos ilícitos.

Al iniciar su mandato (1940-1946), el General Ávila Camacho siguió los lineamientos de atención y combate a las drogas de la administración anterior.

¹⁴García, Ramírez Sergio, Narcotráfico. Un Punto de Vista Mexicano, Miguel Angel Porrúa, México, 1989, pág. 28

Se habla de decomisos de droga cuantificables en gramos y de la incorporación de 20 policías en el combate.

El tráfico de drogas empieza a expandirse durante el gobierno del Licenciado Miguel Alemán (1946-1952), ya que además del tránsito, se detectan núcleos importantes de adictos. Por ello, se destinó una parte significativa del Presupuesto de Egresos de la Federación a las acciones de combate al tráfico de drogas, las cuales comprendieron la incorporación del Ejército Mexicano a la campaña, principalmente en las zonas rurales del país. Es así como los decomisos de drogas se empiezan a cuantificar en toneladas.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el cultivo de la adormidera se incrementó notablemente en el noreste de México, por lo que la Procuraduría General de la República propuso la creación de una Junta Intersecretarial que coordinaría una campaña contra la producción y tráfico de estupefacientes.

En 1948, por primera ocasión el gobierno mexicano por instrucciones del Presidente Miguel Alemán, instaura una campaña para localizar y destruir sembradíos clandestinos de adormidera en los estados de Sonora, Sinaloa y Durango.

Las campañas contra el tráfico de drogas continuaron, ya que en el sexenio del Presidente Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958), este ilícito fue adquiriendo mayores recursos, poder y mejor armamento que el de las fuerzas del gobierno. Las campañas produjeron importantes resultados en decomisos de mariguana, adormidera, cocaína, opio, morfina, heroína y pastillas.

Posteriormente, tuvo lugar la guerra de Vietnam en 1962, la cual se constituyó en un marco propicio para el consumo de drogas. "Se ha rumorado sin comprobación oficial que en lo mas fragoso de la guerra de Vietnam, la C.I.A. de Estados Unidos fomentó a los productores de mariguana y amapola del país para que aumentaran la fabricación y con ello aumentaran también las dotaciones a sus combatientes de Vietnam".¹⁵

¹⁵García, Ramírez Efraín, Op. Cit., p. 79

Al tomar posesión el Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970), se introdujo la modalidad de dar a conocer los impresionantes decomisos realizados por las autoridades competentes; sin embargo, el tráfico y la productividad de droga aumentaban. La administración posterior, a cargo del Licenciado José López Portillo, se desarrolló prácticamente bajo la misma línea.

Desde 1978 existía ya en México la preocupación por controlar las denominadas sustancias peligrosas, entre ellas, la morfina, sus sales y el opio.

En el transcurso del tiempo ha sido evidente la falta de atención a la prevención del consumo. Por otra parte, se ha dado lugar a la corrupción de autoridades administrativas, judiciales y cuerpos policíacos, quienes recurrieron a la extorsión y a la fabricación de delitos. Se refuerzan así la criminalidad común y la corrupción de autoridades con jefes de organizaciones del tráfico de drogas, lo cual fue admitido por primera ocasión por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado durante su gobierno (1982-1988).

"La década comprendida entre 1981 y 1990 fue especialmente significativa para México. Constituyó el período en que el consumo, la producción, el tráfico y los delitos asociados, terminaron por adquirir su pleno perfil y revelar así a la sociedad y al gobierno su importancia y gravedad como problema vigente y como amenaza potencial. En múltiples dimensiones y por sus implicaciones, se le reconoció por primera vez como riesgo a la seguridad nacional y como tal, como un problema de estado, ya fuera en su apreciación desde el enfoque de la política externa o desde la perspectiva nacional".*

La experiencia internacional y nacional evidencia que orientar el enfrentamiento del tráfico ilícito de drogas a un régimen de prohibición, genera y refuerza, en medida considerable, el tráfico ilícito, la multiplicación de violaciones a la ley y su descrédito, la complicidad de traficantes y consumidores, el ascenso del crimen organizado, su vinculación con el mundo oficial de gobernantes y políticos, con la empresa privada y con la sociedad.

*Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, Informe de Avances del Programa Nacional para el Control de Drogas 1989-1994, México, 1993, pág. 11

El abuso en el consumo de las drogas es un fenómeno que afecta la vida y el entorno de las personas, sus efectos inmediatos se observan en el detrimento instantáneo y progresivo de la salud de los individuos, las estructuras sociales y del Estado.

Actualmente, un gran número de naciones se ven afectadas por el abuso de sustancias de consumo lícito e ilícito, siendo estas últimas las que registran un importante incremento de consumo, lo que genera junto con el tráfico ilícito riesgos para los gobiernos poniendo en peligro la estabilidad interna de los estados y hasta fricciones entre las naciones. "Los esfuerzos emprendidos por las diversas naciones- incluido México- para prevenir y combatir el consumo y tráfico no han dado los resultados deseados: el consumo de drogas continúa y en algunos casos se extiende, lo mismo que los delitos asociados a su producción y distribución".*

Algunos factores que han sido determinantes en el incremento del número de adictos han sido la modernización y los avances tecnológicos, los cuales han favorecido a la variada producción de drogas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas que producen efectos depresores, estimulantes o alucinógenos en los consumidores.

Los datos recientes más importantes muestran que "la droga más utilizada es la marihuana, seguida de los solventes inhalables y la cocaína. Esta última ha tenido incrementos notables desde los años recientes, en particular entre la población escolar de enseñanza media".¹⁶

La razón del porqué la marihuana ocupa el primer lugar de consumo, es en atención a la facilidad de su comercialización, su relativo bajo costo y su disponibilidad.

Estudios como la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) y el Sistema de Vigilancia Epidemiológico de las Adicciones (SISVEA) revelan que durante los últimos veinte años se ha registrado un incremento relativo en la prevalencia del uso de sustancias adictivas entre la población estudiantil. Tan

*Secretaría de Salud, Situación Actual de las Adicciones en México, CONADIC, México, 1995, pág. 13

¹⁶Ibid pág. 15

sólo en la Ciudad de México, los inhalables son las sustancias más usadas por los escolares, mientras que la cocaína ha registrado amplios incrementos, pues a partir de 1980 se considera como la tercera droga de elección por los estudiantes.

Aún cuando en México la aparición del tráfico ilícito de drogas es relativamente reciente, las dimensiones que éste ha alcanzado son alarmantes, pues sus manifestaciones se han extendido hasta penetrar el ámbito social, cultural, económico, político y el sistema de justicia, generando con ello destrucción y pérdida de valores, violencia, corrupción e inseguridad pública, desestabilización en la vida del país y erosión de la salud de sus habitantes.

Es así como en un contexto de países inmersos en el estancamiento, la inflación, deudas, devaluaciones y las crisis económicas, sociales y políticas permite a las organizaciones criminales manipular y penetrar el desenvolvimiento de la vida de un Estado y generar enormes ganancias.

Vinculado a las adicciones y al tráfico ilícito de drogas, surgen actividades ilícitas ligadas a éstas que se encuentran inmersas en las organizaciones de lo que la modernidad ha llamado narcotráfico.

"El término narcotráfico proviene del griego narkoun, que significa adormecer y sedar, y hasta principios del siglo XX se aplicaba sin connotaciones morales a sustancias inductoras de sueño o sedación. El término compuesto narcotráfico incluye la palabra tráfico que tiene un doble significado: uno peyorativo y otro positivo. En el primero se le da el sentido de 'comercio clandestino', vergonzoso e ilícito; en el segundo, se entiende como 'negociar' (traficar con), que nos lleva a 'negocio' del latín *negotium* (*negotium*), ausentarse de ocio".¹⁷

Asimismo, para la adopción del término narcotráfico "se rescata la palabra inglesa *narcotics* creada en los Estados Unidos, como sinónimo de drogas".¹⁸ Es así como en los discursos gubernamentales se impone y difunde el

¹⁷ Astorga, Luis Alejandro, Mitología del Narcotráfico en México, UNAM, Plaza Valdés, S.A. de C.V. México, 1996, pág. 24

¹⁸ Alvarez, Gómez Ana Josefina, Tráfico y Consumo de Drogas, UNAM, ENEP Acatlán, México, 1991, pág. 55

término narcotráfico. A pesar de sus imprecisiones conceptuales ha sido calificado como un acertado slogan político, pretendiéndose con ello incluir cualquier actividad relacionada con drogas, desde los cultivos realizados por campesinos hasta los actos de grupos delictivos o de guerrillas vinculados con éstas.

Es hasta 1922 que el cultivo de amapola y el tráfico de opio empezaron a adquirir importancia, debido al número de individuos involucrados, por lo que fue necesario identificarlos con algún nombre genérico. Así, surge la palabra "gomero", quien se dedicaba al cultivo de amapola, así como al tráfico de la goma de opio. Con esta misma designación fueron identificados los traficantes de marihuana, que con posterioridad fueron llamados "marijuaneros". Actualmente, esta designación ha sido reemplazada por la de "narco", pretendiendo abarcar todas las categorías creadas para nombrar a los agentes sociales que se hallan vinculados con cualquier actividad ilícita de las drogas. En este contexto, la palabra "narcotraficante" empieza a ser utilizada a partir de los años cincuenta y con mayor frecuencia en las décadas posteriores.

En este sentido, se ha impuesto como práctica común en los diversos sectores de las sociedades del mundo añadir a las actividades o grupos relacionados con las drogas ilícitas el término "narco", vgr. "narcoguerrilla"; "narcocconomía"; "narcopolíticos"; "narcosociedad" y "narcocultura", entre otros.

En la múltiple gama de actividades que involucra el narcotráfico radica su complejidad. En este término podemos ubicar a la siembra, el cultivo, la cosecha, producción, transporte, el comercio ilícito, elaboración industrial de drogas, desvío de sustancias para la elaboración de drogas sintéticas, almacenamiento, distribución, suministro, financiamiento, consumo y hasta las actividades ilícitas conexas, como el tráfico de armas y lavado de dinero.

Los grupos vinculados a estos ilícitos, identificados como traficantes de drogas, surgen de sectores declinantes de la clase alta, con status tradicional. A éstos se agregan comerciantes vinculados al contrabando y otras actividades lícitas e ilícitas, representantes de familias destacadas en el ámbito político, empresarial y social. En sus patrones de conducta se entrelazan dos sectores: ilegalidad y criminalidad y, la sociedad que actúa entre el rechazo y la aceptación.

El narcotráfico se identifica con una empresa delictiva eficaz, autónoma y productiva con el fin de lograr un lucro y un status de poder.

Además de la impresionante estructura de operación con la que cuentan los grupos de narcotraficantes, éstos se han impuesto en el eje más importante de la economía criminal, haciendo uso de la llamada economía informal, constituida por el "conjunto de actividades económicas, legales e ilegales, que escapan mas o menos totalmente al control, la contabilidad o el registro de tipo legal, fiscal y estadístico del Estado"¹⁹ y de la economía subterránea o criminal, que comprende un sinnúmero de actividades económicas que transgreden las normas legales mediante fraudes fiscales, trabajos clandestinos, transferencias ilícitas, así como producción y distribución de servicios ilegales, entre otros.

Mediante múltiples medios, los traficantes de drogas buscan introducirse en los grupos dominantes, invertir en empresas lícitas, en la compra-venta de inmuebles, ganadería, agricultura, construcción, comercio e industria, bares, discotecas y hoteles. Esta situación parecería benéfica, pues las inversiones en estos rubros generan empleos, principalmente en los grupos marginados, los cuales logran salir más o menos de su precaria situación económica. Entre los grupos más afectados destacan: campesinos, trabajadores de la industria (químicos, controladores de calidad y empleados de laboratorio); transportistas de automóviles; barcos; aviones y camiones; jóvenes; abogados; intelectuales; contadores; administradores, periodistas; policías; jueces; políticos; funcionarios aduaneros y comerciantes, por mencionar algunos.

La delincuencia organizada contemporánea se manifiesta y extiende aceleradamente. Sus inicios se observaron en determinadas regiones y sectores de población, barrios, calles y ciudades, hasta abarcar naciones enteras, para después rebasar fronteras e incidir en el ámbito internacional.

Inmerso en este contexto, el territorio mexicano no ha escapado de ser un escenario más de dichos ilícitos, y para este fin, a continuación presentaré un panorama genérico por entidad federativa de la situación que guardan las actividades del narcotráfico en la República Mexicana.

¹⁹ Kaplan, Marcos, *El Estado Latinoamericano y el Narcotráfico*. INACIPE, Porrúa S.A., México, 1991, pág. 77

Aguascalientes: La principal actividad del narcotráfico que se manifiesta es el tráfico de drogas. Su ubicación geográfica permite la diversificación de rutas de los cargamentos que provienen fundamentalmente de los estados de la región del pacífico. No obstante, esta modalidad no ha alcanzado los elevados niveles de otras entidades de la República Mexicana.

Baja California: Existe un intenso tráfico de drogas, lo cual ha originado la formación de grupos delictivos que luchan entre sí por el control del mercado ilícito, generando una ola de violencia que amenaza a la población en general. La distribución de pequeñas dosis de drogas entre los jóvenes, sobre todo, en las escuelas ha sido uno de los medios que los narcotraficantes utilizan para crear su base de organización. Asimismo, las pugnas entre bandas organizadas del narcotráfico se ha convertido en el más grave riesgo para la seguridad pública.

Una de las características más importantes de las organizaciones delictivas que operan en la entidad es su relación con bandas organizadas de Chihuahua, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, mismas que controlan el tráfico de drogas en casi todo el país. Esto se puso en evidencia luego de la captura de diversos narcotraficantes, la confiscación de propiedades en la Ciudad de Tijuana de los narcotraficantes Arellano Félix, presuntos participantes en el homicidio del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo. Posteriormente, también en la ciudad de Tijuana, el candidato a la presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional, Luis Donaldo Colosio Murrieta, fue asesinado (23 de marzo de 1994).

Baja California Sur: La violencia vinculada directamente al narcotráfico es un fenómeno cuyo desarrollo aún no se ha generalizado; sin embargo, el control de la delincuencia y delitos menores ha empezado a constituirse en un serio problema.

Campeche: Debido a que el estado limita geográficamente con Guatemala, la afluencia de ilegales, el intenso tráfico de drogas, maderas, piezas arqueológicas y armas, la presencia de asentamientos de inmigrantes, escasa vigilancia en la frontera y la situación de inestabilidad política de Centroamérica, son factores potenciales que representan un riesgo para la seguridad pública. El lanzamiento

de cocaína y el descenso de aeronaves en pistas clandestinas, son las principales formas del tráfico de drogas.

Coahuila: Aun cuando el narcotráfico no ha alcanzado las manifestaciones de violencia que en otros estados de la frontera norte, las denuncias que han sido manifestadas por parte de organismos empresariales y civiles están dirigidas a implementar sistemas coordinados que detengan el curso de la delincuencia; sin embargo, en los penales la presencia del narcotráfico es permanente.

Colima: Por lo que se refiere a delitos contra la salud, no se presentan con frecuencia; no obstante, se presume la existencia de grupos que actúan en las ciudades de Colima y Manzanillo, que funcionan como enlaces de otros grupos que operan y controlan el tráfico de drogas en la región del Pacífico.

Chiapas: Las organizaciones del narcotráfico parecen tener influencia entre los grupos indígenas, que ante las escasas expectativas económicas se constituyen como factores fácilmente capitalizables para conducirlos al aprendizaje de las actividades ilícitas, como es la siembra y el resguardo de estupefacientes, por lo que el problema de la producción y tráfico de drogas requiere de atención relevante.

En los Centros de Readaptación Social, existen condiciones de inseguridad derivadas de las pugnas entre grupos internos por el control de drogas.

Chihuahua: El narcotráfico genera dos tipos de violencia: urbana relacionada con la modalidad del tráfico, y rural vinculada a la producción de amapola y mariguana en la Sierra Madre Occidental. En el cruce fronterizo Ciudad Juárez-El Paso se presenta frecuente tráfico de drogas, además, las investigaciones realizadas para el desmantelamiento del "Cártel de Ciudad Juárez" han revelado los nexos de empresarios y funcionarios públicos con negocios solventados con recursos del narcotráfico.

Distrito Federal: Recientemente, el Distrito Federal ha sido escenario de diversos acontecimientos violentos relacionados con el narcotráfico, como son enfrentamientos entre narcotraficantes, captura de miembros de estas

organizaciones y los asesinatos de funcionarios públicos que estaban comisionados a su combate. Como casos representativos, podemos enunciar, el asesinato del ex procurador de justicia de Sinaloa, Francisco Alvarez Farber y los aún más recientes asesinatos del ex subdelegado de la PGR en Baja California, Ernesto Ibarra Santés y el ex Comandante Operativo del INCD adscrito en Tijuana, Jorge García Vargas, ambos registrados en septiembre de 1996.

El tráfico de armas representa un grave problema en la ciudad, más aún si se considera su estrecha relación con el tráfico de drogas.

Durango: Las denuncias de asalto y robo a mano armada, violación y delitos contra la salud en la modalidad de producción de enervantes, se manifiesta de manera intensa en la zona de la sierra. La difícil lucha que llevan a cabo las corporaciones policiacas en contra del narcotráfico, ha propiciado que se registren actos violentos en los que se han involucrado cuerpos de seguridad del estado de Sinaloa.

Guerrero: La inseguridad pública se manifiesta en el incremento de los delitos del fuero común y federal, particularmente los relacionados con el narcotráfico. Los esfuerzos realizados por las autoridades locales así como los llevados de manera conjunta con autoridades federales no han sido suficientes para revertir esta problemática. La presencia de grupos delincuentes vinculados directamente a la producción y tráfico de estupefacientes hacen más compleja la atención por parte de las autoridades. En este estado han sido frecuentes los enfrentamientos armados entre grupos de narcotraficantes y los cuerpos de seguridad pública.

Guanajuato: Destaca la presunta participación de empresarios del estado en operaciones de lavado de dinero. Esta información fue dada a conocer por el Procurador de Justicia de la entidad durante 1993.

La producción de enervantes es poco significativa; sin embargo, preocupa el hecho de que en algunos de los cultivos destruidos se identifica una estrecha relación con organizaciones delictivas que operan en el estado de Sinaloa.

Hidalgo: El narcotráfico en este estado no tiene una presencia fuerte como en otras entidades del país; sin embargo, por su pluralidad de vegetación existen diversos municipios propios para el cultivo de enervantes. En cuanto al tránsito aéreo, se han detectado pistas clandestinas.

Jalisco: Con relación a los delitos contra la salud, esta entidad ha sido uno de los estados más afectados del país. El asentamiento de organizaciones de narcotraficantes que controlan el tráfico y la producción de enervantes, ha propiciado un gran número de enfrentamientos entre estos grupos. El caso más representativo fue el enfrentamiento en el aeropuerto de Guadalajara, donde fueron asesinadas siete personas, entre ellas, el Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, así como el reciente asesinato del ex procurador de justicia, Leobardo Larios Guzmán en 1995.

México: Su ubicación geográfica colindante con Guerrero, Michoacán y el Distrito Federal le confieren posibilidades como centro de enlace entre organizaciones delictivas que operan en dichas entidades, incidiendo directamente sobre las condiciones de seguridad pública.

Michoacán: Las pugnas entre las distintas bandas de narcotraficantes han desencadenado una serie de conflictos violentos en algunas zonas del estado, siendo frecuentes también, los enfrentamientos entre estos grupos delictivos y los distintos cuerpos de seguridad pública locales.

Morelos: Los delitos contra la salud en la modalidad de tráfico se han incrementado, principalmente el relacionado con opiáceos. También han sido detectados traficantes de heroína y goma de opio que operan desde este territorio.

Nayarit: El estado comienza a ser escenario de hechos violentos ligados con el narcotráfico, su colindancia con los estados de Sinaloa y Jalisco representa un riesgo adicional, más aún si se considera que algunos municipios se han consolidado como productores de enervantes.

Nuevo León: La expansión de las operaciones del narcotráfico se ha visto reflejada principalmente por el lavado de dinero, un caso relevante fue en 1992 con el descubrimiento de que en casas de cambio de la frontera de la entidad con

Estados Unidos se realizaba esta actividad. La delincuencia vinculada con el narcotráfico se ha extendido de manera significativa en las ciudades de Monterrey, Linares y el poblado de Colombia, este último es una zona utilizada intensamente para el tráfico de estupefacientes por ser territorio fronterizo con Estados Unidos.

Oaxaca: La entidad es considerada como una de las más impactadas por del fenómeno del narcotráfico durante los últimos años. El problema de las drogas se circunscribe a la producción de marihuana y amapola, así como al tráfico de enervantes con destino hacia Estados Unidos. En este contexto, existe una creciente integración de campesinos a esta actividad.

Puebla: La región norte de la entidad se caracteriza por ser productora de enervantes. Los factores geográficos posibilitan la producción y tráfico de estupefacientes. La colindancia con estados como Veracruz, Oaxaca y Guerrero le confieren una relevante participación en la problemática del narcotráfico. Las zonas de mayor producción del estado corresponden a la región Sur-Oeste, que colinda con Oaxaca y Guerrero.

Querétaro: En los principales centros de recreación del estado se han detectado acciones de lavado de dinero. El problema del narcotráfico estriba en su tendencia a convertirse en un corredor de cargamentos ilícitos con destino a la frontera norte del país. La zona de mayor producción dentro de la entidad corresponde a las laderas de la Sierra Gorda, sitio que posibilita la siembra de amapola por lo inaccesible del terreno y la escasez de vigilancia.

Quintana Roo: El tráfico de estupefacientes en la entidad, es el mayor problema que enfrenta, ya que es utilizada para transportar cocaína proveniente de Centro y Sudamérica, marihuana de Guatemala y Belice (países colindantes con la entidad).

La ruta marítima se establece en el litoral, desde la bahía de Chetumal hasta Cancún con destino a la frontera norte. Cabe señalar que los homicidios de Rafael Aguilar Guajardo, identificado como uno de los dirigentes del "Cártel de Ciudad Juárez" y dos personas más en la ciudad de Cancún, el pasado 12 de abril de 1993, presuntamente por el manejo de rutas de tráfico de

estupefacientes, generó especulaciones sobre la utilización del estado como centro de operaciones de narcotraficantes.

San Luis Potosí: La presencia de violencia vinculada directamente con el narcotráfico es un fenómeno cuyo desarrollo no se ha generalizado. No obstante, el tráfico de enervantes presenta una tendencia creciente, presentándose principalmente por vía terrestre, tampoco se descarta la posibilidad de incorporación del tráfico aéreo en la Región Oriente del Estado.

Sinaloa: La penetración del narcotráfico y el asentamiento de diferentes bandas organizadas de narcotraficantes por más de seis décadas, no han podido tener respuesta que frene en alguna medida el tráfico, producción y comercialización de drogas, por el contrario, dicho fenómeno se ha desarrollado. Los enfrentamientos de las diferentes organizaciones de narcotraficantes que operan en la entidad ha generado paulatinamente un aumento en los índices de la delincuencia y violencia asociada al narcotráfico.

Sonora: El tráfico de drogas hacia Estados Unidos tiene una importante presencia en la entidad. Una de las principales consecuencias del establecimiento de grupos delictivos organizados ha sido la corrupción de autoridades, que ha impactado en la opinión pública como el problema más relevante originado por el tráfico de drogas.

Tamaulipas: La inseguridad pública que se presenta en la entidad mantiene una estrecha relación con la evolución del fenómeno del narcotráfico. La consolidación de grupos delictivos del narcotráfico a través del tráfico, distribución y la venta de enervantes ha tenido su principal manifestación en la presencia de hechos violentos que tienen su origen en los enfrentamientos de grupos delictivos que aspiran a mantener el control del mercado consumidor de Estados Unidos. Se considera que la organización que trafica mayores volúmenes de drogas desde Colombia es el Cártel del Golfo, el cual era dirigido por Juan García Abrego, recientemente capturado en México y entregado a autoridades estadounidenses, quienes lo juzgaron por un sinnúmero de ilícitos.

Tabasco: El tráfico de estupefacientes es el mayor problema que enfrenta la entidad, la región es utilizada para transportar cocaína proveniente de Centro y Sudamérica, mariguana de Guatemala y Belice, así como del estado de Chiapas

por vía terrestre y aérea. La ruta marítima se establece en el litoral en Barra de Frontera y en gran parte de ríos y lagunas en el "bombardeo de drogas" con destino a la frontera norte.

Tlaxcala: Las condiciones geográficas del estado lo convierten en una región de intenso tráfico de marihuana. Sus vías de comunicación se encuentran entre las más desarrolladas del país, situación que posibilita el uso intenso de éstas en acciones ilícitas.

Veracruz: Durante los últimos años, la entidad da muestras de un preocupante incremento de la presencia de las drogas, convirtiéndose en una alternativa a las zonas de producción y rutas de tráfico de estupefacientes. Sus condiciones geográficas, la diversidad de climas y el relieve de algunas zonas aisladas sumado a la vinculación con zonas productoras de Oaxaca, han propiciado el desarrollo de la siembra de marihuana y amapola. Por sus rutas terrestres, marítimas y aéreas, transita cocaína proveniente de Centro y Sudamérica; mientras que la marihuana y opiáceos provienen de los estados de Chiapas y Oaxaca con destino a Tamaulipas. Además, la gran extensión de litorales, abundancia de lagunas y ríos hacen propicio el lanzamiento de paquetes de droga provenientes de Centro y Sudamérica, así como del Caribe.

Yucatán: Forma parte de una zona propensa al desarrollo de actividades delictivas de alto riesgo, en virtud de tener ciertas características propicias para el desarrollo del narcotráfico, como son su ubicación cercana a Centroamérica, las condiciones físicas de la región costera y la escasa vigilancia en algunas zonas rurales.

Zacatecas: Su ubicación geográfica posibilita la producción y tráfico de marihuana y cocaína que ingresan a territorio nacional por la zona sur con destino a la frontera norte. Como ruta de tráfico, el estado es utilizado para el descenso de aeronaves. Las regiones potencialmente productoras se encuentran en la parte occidental del estado y al sur en su colindancia con Jalisco.*

*La información plasmada por entidad federativa, fue retomada de informes oficiales. Algunos aspectos y acontecimientos más recientes tienen como fuente notas informativas periodísticas.

En las anteriores referencias, únicamente se hace mención a las principales incidencias de este fenómeno en cada estado de la República, en virtud de que un análisis de este tipo requeriría de un amplio estudio. La información vertida por cada entidad, ha servido de orientación para la implementación de medidas por parte de las autoridades competentes.

Asimismo, estas consideraciones evidencian los alcances que el narcotráfico ha adquirido a lo largo de la República Mexicana, y como se observa, ninguna de las entidades integrantes escapa a las manifestaciones de éste. Es así como la actuación de las autoridades encargadas de combatirlo se debe circunscribir en todo el territorio nacional.

La delincuencia organizada en su proceso de transformación ha venido superando en la realidad a los medios de control estatal, en sus diversos órdenes, por lo que éstos se ven obligados a adecuar los métodos, estrategias, técnicas e instrumentos de combate, tal es el caso de la Procuraduría General de la República, la cual ha reorientado las tareas de investigación en la materia, dedicando una creciente atención a este ilícito.

El enfrentamiento de este fenómeno no es una cuestión de carácter persecutorio o judicial, pues hay que partir de una perspectiva integral, en la que participen todos los sectores de la sociedad.

En su combate, el Estado debe contar con instituciones sólidas que conduzcan sus líneas de acción con pleno apego a la legalidad y al respeto de las garantías del hombre.

Es por ello, que el Estado Mexicano fundamenta su acción contra el narcotráfico en los siguientes principios:

- 1) Preservar la salud de los mexicanos;
- 2) Salvaguardar la soberanía y la seguridad de la Nación;
- 3) Mantener la solidaridad y la cooperación con la comunidad internacional.

Asimismo, orienta sus políticas en materia de drogas en cinco tesis:

1) De integralidad, "que consiste en la percepción del problema de las drogas ilícitas como un proceso único, en sus causas, fases y efectos, así como en su infinidad de interconexiones con otros fenómenos".²⁰

2) De globalidad, pues el problema atañe a todas las naciones del mundo, por lo que debe abordarse en un enfoque multilateral, con responsabilidad compartida y con pleno respeto a la soberanía de las naciones.

3) De prevención, ya que resulta más eficaz promover una cultura de rechazo a las drogas y a la delincuencia, que la interminable lucha contra el narcotráfico.

4) De calidad de los instrumentos legales, institucionales y operativos que son dirigidos a fortalecer el marco legal de actuación de las autoridades encargadas de combatir el problema, endurecer las sanciones penales para aquéllos que se vinculen con dichas actividades (con pleno respeto a los derechos humanos), y más aún para aquellos servidores públicos que a sabiendas alteren, omitan o consientan las mismas actividades; además del establecimiento de políticas eficaces para lograr la readaptación de los delincuentes.

Con relación a la readaptación social del delincuente y en función del alto grado de peligrosidad de los sujetos (algunos) que cometen delitos contra la salud, éstos son recluidos en centros de readaptación social de alta seguridad, con rígidos esquemas de tratamiento (que no son fructíferos) y en donde las autoridades penitenciarias no aplican las medidas de readaptación idóneas, vulnerando las garantías de los reos. Tal como se desprende del informe emitido el mes de febrero de 1996 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, el cual documenta las irregularidades en el Penal de Alta Seguridad de Almoloya de Juárez, Estado de México, en donde se practican confinamientos de varios meses en áreas especiales, tortura, introducción de psicotrópicos y marihuana, prohibición de que los defensores se entrevisten con

²⁰Ruiz, Massieu Mario, Op. Cit., p. 9

sus representados, interpretación y aplicación discrecional del reglamento interno, golpes a cargo de custodios y anuencia de los directivos.

5) De participación activa de la sociedad, previniendo las adicciones y colaborando con la autoridad en las acciones de combate al narcotráfico.

Desde la perspectiva gubernamental, es necesario "fortalecer la prevención del consumo de drogas en nuestro país que de acuerdo con los patrones observados, tenderá a incrementarse en los próximos años. Por otra parte, hay que tomar en cuenta la universalidad del problema, para no permitir una atención aislada y unilateral, ya que una medida de control tomada en cualquier país puede tener consecuencias en el resto del mundo".*

Ante este reto, el gobierno mexicano se ha propuesto iniciar una lucha frontal contra el narcotráfico, fortaleciendo durante la última década, los medios de prevención y el marco legal para tipificar y sancionar estos ilícitos, y más aún, Ernesto Zedillo, durante su campaña presidencial de 1994 se comprometió a reestructurar los órganos e instrumentos del Estado encargados de combatirlo, particularmente, a la Procuraduría General de la República.

El objeto de la reestructuración es hacer de ésta, una institución más funcional, terminar con las fallas de operación y coordinación de las áreas que la integran, evitar la excesiva concentración de funciones, poder y control, terminar con la duplicidad de funciones y con la corrupción de funcionarios. En términos generales, se pretende reconceptualizar a la Procuraduría y a la institución del Ministerio Público a ella integrada.

Este proceso dio inicio desde el ámbito constitucional en lo relativo a las facultades y obligaciones del Procurador General de la República y del Ministerio Público de la Federación, procurando la perfección de su actuación en el marco de la constitucionalidad y legalidad.

*Poder Ejecutivo Federal, El Control de las Drogas en México 1989-1994. Evaluación y Seguimiento, México, 1992, pág. 7

Posteriormente, se llevó a cabo un diagnóstico de la institución, el cual permitió reconocer la estructura, funciones y necesidades de ésta, así como las deficiencias.

El propósito es crear las condiciones propicias para generar transparencia y confianza en el sistema de justicia mexicano, que por intereses personales o de grupo se ha visto seriamente afectado.

De acuerdo con el esquema de reestructuración los objetivos a alcanzar son los siguientes:

- Disminuir el índice delictivo;
- Abatir la impunidad;
- Profesionalizar a los servidores públicos de la Procuraduría General de la República;
- Modernizar y humanizar a la Procuraduría General de la República;
- Lograr la aceptación y vinculación con la sociedad;
- Combatir eficazmente al narcotráfico y al crimen organizado;
- Establecer una cultura institucional, sustentándola en valores éticos;
- Combatir la corrupción;
- Hacer vigente el principio constitucional de la subordinación de la policía judicial al Ministerio Público Federal;
- Optimizar la coordinación con instituciones nacionales e internacionales, y lograr una pronta, expedita y eficaz procuración de justicia.*

Para el establecimiento de los anteriores objetivos, fue necesario definir una nueva misión institucional; un plan estratégico de la institución; revisar el marco jurídico interno y los antecedentes de la actual estructura administrativa; consultar a los mandos medios y superiores, así como al personal operativo, además se atendió a la propuesta ciudadana del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en materia de justicia. En este sentido, fueron creados dos órganos colegiados que estudiaron y coordinaron esta tarea.

*Véase Procuraduría General de la República, 29 Preguntas Sobre la Reestructuración de la Procuraduría General de la República, México, 1996, pág. 2

Se trata de la Comisión de Organización, integrada por los mandos superiores y; la Subcomisión de Reestructuración Administrativa, integrada de manera multidisciplinaria y con representantes de cada una de las áreas de la Institución. Con relación a esta última, su función se orientó al análisis de los diversos esquemas y modelos de organización de instituciones del mundo encargadas de procurar justicia, para culminar con el establecimiento de un modelo propio acorde con la realidad nacional.

De esta manera, el proceso de reestructuración constó de las siguientes etapas:

- A) Diagnóstico;
- B) Discusión de modelos y propuestas;
- C) Proceso de aprobación interno;
- D) Elaboración del nuevo marco jurídico interno;
- E) Implementación de una nueva fase de transición y la instalación definitiva en el mediano plazo.

Los cambios que dicha reestructura traería consigo son plasmados en los numerales siguientes:

1) Mejor selección y capacitación de los elementos de la policía judicial, del Ministerio Público y Peritos;

2) Establecimiento de las condiciones básicas para un desarrollo tecnológico de punta;

3) Nuevo esquema de atención regionalizado;

4) Fortalecimiento del Ministerio Público sobre la policía judicial;

5) Consolidación de los sistemas de inspección y vigilancia;

6) Autonomía y responsabilidad específica de las unidades administrativas;

7) Eliminación de "feudos" internos por la acumulación de atribuciones

8) Creación de Delegaciones más fuertes y con mayores recursos;

9) Precisión de tareas y responsabilidades y;

10) Optimización y aplicación de los recursos humanos y materiales".*

Se pretende que la reestructuración de la Procuraduría General de la República marque el inicio de una nueva etapa en la procuración de justicia en México.

2.2 EL TITULAR

Como se ha referido con anterioridad, las atribuciones conferidas al Procurador General de la República se encuentran especificadas en diversos ordenamientos; sin embargo, es pertinente anotar que con el fin de conocer la estructura de la Institución, se emprenderá su estudio abordando las bases de organización bajo las cuales cumple con su cometido: procurar justicia.

* Véase Procuraduría General de la República, 29 Preguntas Sobre la Reestructuración de la Procuraduría General de la República, México, 1996, pág. 4

En el nivel jerárquicamente más alto de la Procuraduría se ubica al titular, al que constitucionalmente se le ha designado con el nombre de Procurador General de la República y quien para ocupar el cargo deberá satisfacer los siguientes requisitos, previstos en nuestra Carta Magna y en la Ley Orgánica respectiva:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- b) Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación;
- c) Contar con antigüedad mínima de 10 años de haber obtenido el título profesional de Licenciado en Derecho; y
- d) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso (artículo 14 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente fue publicado el 27 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación. En dicho instrumento se plasman de manera específica las atribuciones conferidas a la Institución, al Procurador General de la República y al Ministerio Público de la Federación.

Las disposiciones contenidas en este nuevo reglamento redefinen las funciones encomendadas a dicha Institución, a cada área y a los funcionarios integrantes de la misma.

El artículo 1 del mencionado ordenamiento precisa que dicho instrumento tiene como objeto establecer la organización, competencia y facultades de la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que le han sido encomendados por la Constitución, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y otros ordenamientos al Procurador General de la República y al Ministerio Público de la Federación.

La calidad de Ministerio Público de la Federación atribuida al Procurador General de la República se encuentra en el artículo 3. Esta misma calidad es atribuida a los Subprocuradores, al Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales, al Visitador General, a los Directores Generales de lo Contencioso y Consultivo, de Asuntos Legales Internacionales, de Amparo,

de Constitucionalidad y Documentación Jurídica, de Normatividad Técnico Penal, de Control de Procedimientos Penales "A", "B" y "C", del Ministerio Público Especializado "A", "B" y "C", de Visitaduría, de Inspección Interna, de Protección a los Derechos Humanos y a los Delegados Estatales, así como a los demás servidores públicos de la Institución a los que se les atribuya dicha calidad.

Para el buen despacho de las atribuciones conferidas a la Institución, el Procurador determinará la organización y funcionamiento de ésta. Para tal efecto, está facultado para adscribir unidades subalternas y órganos técnicos, así como para modificar la competencia de sus áreas y el número de éstas. Así también, mediante disposiciones de carácter general o especial, podrá establecer o delegar funciones a los servidores públicos de la Institución; sin que ello implique que pierda la posibilidad del ejercicio directo (artículo 4).

El Procurador General, o en su caso, el servidor público que éste mismo faculte, aprobará en definitiva los dictámenes de no ejercicio de la acción penal o de los incidentes procesales que impliquen el sobreseimiento de la causa o de la libertad absolutoria de personas sujetas a proceso penal.

Además de las atribuciones enunciadas, dicho Reglamento dedica el Capítulo Segundo al titular de ésta, haciendo especial referencia a las atribuciones no delegables conferidas al Procurador en la Ley Orgánica, mismas que han quedado precisadas en el capítulo anterior.

El artículo 9 faculta al Procurador General en el ámbito de su competencia, para celebrar con las entidades federativas y el Distrito Federal convenios y acuerdos en materia de apoyo y asistencia recíproca de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 constitucional, relativo a la entrega de indiciados, procesados o sentenciados, a los aseguramientos y entrega de objetos o instrumentos producto del delito, atendiendo a la solicitud de la autoridad de la entidad federativa que lo requiera. Estas diligencias serán practicadas por conducto de las procuradurías estatales en los términos de los acuerdos o convenios que al efecto se celebren. En el caso del Gobierno Federal, éste se asistirá de la Procuraduría General de la República para celebrar dichos actos con los estados y el Distrito Federal.

El mismo artículo señala como otras facultades del Procurador:

- Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Institución y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- En casos excepcionales, designar a los agentes del Ministerio Público de la Federación, Especiales o Visitadores, agentes de la Policía Judicial Federal o Peritos que cuenten con amplia experiencia profesional dispensando la presentación de los concursos de ingreso al Servicio Civil de Carrera;
- Fijar las condiciones generales de trabajo de la Institución, considerando la opinión del Sindicato;
- Resolver las discrepancias que se susciten en el ámbito administrativo con motivo de la interpretación o aplicación del reglamento de la Institución;
- Fungir como coordinador de sector respecto de las entidades paraestatales agrupadas en la Procuraduría;
- Expedir acuerdos, circulares, instructivos, manuales de organización, procedimientos y de servicios al público, y en su caso, ordenar su publicación;
- Las demás conferidas por otras disposiciones.

2.3 LAS SUBPROCURADURIAS

Con relación a las Subprocuradurías que forman parte de la Procuraduría General de la República, el modelo final de reestructuración eliminó las Subprocuradurías de Averiguaciones Previas y de Control de Procesos anteriormente previstas. En su lugar, fueron creadas tres Subprocuradurías de Procedimientos Penales, cuya función será eminentemente operativa y tendrán bajo su responsabilidad todo el procedimiento penal, desde la integración de la averiguación previa, la consignación del presunto responsable y el seguimiento del proceso.

Cada Subprocuraduría contará con un número determinado de Delegaciones a su cargo, mismas que les fueron adscritas atendiendo a las cargas de trabajo y con el fin de que permanezcan en equilibrio. Cabe señalar que anteriormente las Delegaciones se encontraban distribuidas territorialmente por zonas, existiendo así la zona norte, centro y sur.

Con la reestructuración, la Subprocuraduría "A" comprende los estados de Durango, Nuevo León, Hidalgo, Veracruz, Estado de México, Distrito Federal, Morelos, Guerrero y Campeche. La Subprocuraduría "B" tiene bajo su dirección los estados de Baja California Sur, Chihuahua, Zacatecas, Tamaulipas, Guanajuato, Jalisco, Colima, Tlaxcala, Oaxaca, Tabasco y Yucatán y finalmente, la Subprocuraduría "C" contempla los estados de Baja California, Sinaloa, Coahuila, Nayarit, Aguascalientes, San Luis Potosí, Querétaro, Michoacán, Puebla, Chiapas y Quintana Roo.

En este sentido, las facultades conferidas a los Subprocuradores se encuentran contempladas en el Capítulo Cuarto del Reglamento interno.

El artículo 11 señala que al frente de cada Subprocuraduría habrá un Subprocurador, que será nombrado por el Ejecutivo Federal (artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República), quienes para suplir en sus excusas o ausencias al Procurador deberán reunir los mismos requisitos para ser Procurador General:

Los titulares de las Subprocuradurías tendrán las siguientes facultades:

I. Investigar los delitos del orden federal de conformidad con los lineamientos establecidos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, además de las atribuciones que otras leyes le confieran en materia de procedimientos penales, especialmente los previstos en el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual enuncia que los delitos del orden federal son:

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

- b) Los señalados en los artículos 2 al 5 del Código Penal Mexicano;
- c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y cónsules mexicanos;
- d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;
- e) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo;
- f) Los cometidos por un servidor público o un empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento del servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado;
- i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado;
- j) Todos aquéllos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación;
- k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal, cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal, y
- l) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del artículo 401 del Código Penal.

II. Atraer los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales;

III. Representar a la Federación, en defensa de los intereses de la misma ante cualquier autoridad jurisdiccional, de conformidad con las fracciones II y III del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Procuraduría;

IV. Vigilar la constitucionalidad y legalidad prevista en el artículo 5 de la Ley Orgánica, así como brindar apoyo al Procurador en el ejercicio de las atribuciones contenidas en los artículos 105, fracciones I y II y 107, fracción XIII de la Constitución Política Mexicana;

V. Cumplir con las atribuciones contenidas en el artículo 11 de la Ley Orgánica en materia internacional.

2.4 LA OFICIALIA MAYOR

Este ordenamiento dedica el Capítulo Quinto a la figura del Oficial Mayor, estableciendo en primer término los requisitos establecidos para ocupar el cargo:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; y
- II. Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal (artículo 14).

Al frente de ésta habrá un Oficial Mayor, quien tendrá las siguientes facultades:

- I. Dictar las normas, sistemas y procedimientos en materia de administración de recursos humanos, materiales y financieros; coordinar y supervisar los procesos internos de programación, presupuestación, evaluación presupuestal e informática, así como delegar y desconcentrar aspectos administrativos;
- II. Establecer y ejecutar con la aprobación del Procurador, las acciones pertinentes para el control administrativo de los bienes asegurados por el Ministerio Público de la Federación;
- III. Establecer normas y procedimientos sobre desarrollo e identificación del personal administrativo; definir el catálogo de puestos, perfiles y requerimientos de los mismos, autorizar las erogaciones, vigilar el ejercicio del presupuesto y llevar su contabilidad;
- IV. Proponer al Procurador los cambios en materia de organización interna y modernización administrativa, manuales de organización, de

procedimientos y de servicios al público, así como elaborar el anteproyecto del presupuesto anual de la Procuraduría;

V. Conducir las relaciones laborales de la Procuraduría, de conformidad con los lineamientos que al efecto establezca el titular de la misma. Designar y remover a los representantes de la Procuraduría ante las comisiones mixtas que se integren, conforme a las condiciones laborales de trabajo;

VI. Expedir los nombramientos de los empleados y autorizar los movimientos del personal administrativo, así como decidir la terminación de los efectos del nombramiento como consecuencia de faltas laborales, previo dictamen de la Dirección General de lo Contencioso y Consultivo, a excepción de los relativos al personal ministerial, policial y pericial,

VII. Otorgar los reconocimientos y recompensas determinadas en la Ley y las Condiciones Generales de Trabajo y emitir los lineamientos relativos a la aplicación, modificación y revocación de las sanciones administrativas a que se haga acreedor el personal de la Procuraduría;

VIII. Acordar la liquidación y pago de cualquier remuneración al personal de la Procuraduría;

IX. Suscribir los convenios y contratos en los que la Procuraduría sea parte y que afecten su presupuesto, así como los demás documentos que impliquen actos de administración;

X. Adquirir, contratar y proporcionar los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de los programas de la Institución, de conformidad con las disposiciones aplicables y con el Comité de Adquisiciones de la Procuraduría;

XI. Presidir los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como el de Obras Públicas de la Institución;

XII. Establecer, controlar y evaluar el Programa Interno de Protección Civil para el personal, instalaciones, bienes e información de la Procuraduría;

XIII. Expedir certificación de documentos, relacionados con su función administrativa, que obren en los archivos de la Procuraduría, en consulta con la Dirección General de lo Contencioso y lo Consultivo;

XIV. Autorizar la prestación de los servicios aéreos que requiera la Institución y, en su caso, apoyar a las dependencias y entidades del Gobierno Federal, de los Gobiernos Estatales u otras instancias oficiales que lo requieran;

XV. Coordinar el Programa Estratégico de Informática, Telecomunicaciones y Estadística de la Institución, y,

XVI. Solicitar ante las Secretarías de la Defensa Nacional y de Gobernación, la licencia colectiva de la portación de armas, así como suscribir, conjuntamente con el Procurador, las credenciales que acrediten la personalidad de los servidores públicos de la Institución.

2.5 LA VISITADURIA

En el capítulo Sexto relativo a las Unidades de Control y Vigilancia, se contempla a la Visitaduría, la cual está bajo la dirección de un Visitador General que deberá reunir los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal, y
- III. Contar con título de Licenciado en Derecho expedido y registrado legalmente, así como contar con experiencia profesional mínima de 10 años (artículo 16).

Luego de satisfacer estos requisitos, el Visitador General tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer e instrumentar las normas en materia de evaluación técnico-jurídica de la actuación del Ministerio Público de la Federación;

II. Vigilar con el auxilio de los Delegados y los Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a los juzgados y tribunales, la aplicación de la ley en los lugares de detención, prisión o reclusión de reos federales de conformidad con el artículo 5 fracción III de la Ley Orgánica de la Procuraduría, el cual se refiere a la vigilancia de la aplicación de la Constitución Mexicana y de la ley, en todos los lugares de reclusión de los reos por delitos federales, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad competente en materia de ejecución de penas;

III. Proporcionar a otras autoridades de la Institución, dentro de sus atribuciones, la cooperación técnica especializada que soliciten;

IV. Proponer la política y operar el sistema de inspección interna de la Procuraduría y;

V. Dirigir la unidad Especializada del Ministerio Público de la Federación en delitos cometidos por servidores públicos de la Institución de conformidad con la Ley Orgánica de la Procuraduría, así como ejercer la facultad de atracción para la investigación de delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales cometidos por servidores públicos de la Institución.

2.6 LA CONTRALORIA INTERNA

El artículo 18 del Reglamento de la Procuraduría, establece los requisitos para ocupar el cargo de Contralor Interno:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, y

II. Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal.

Las facultades atribuidas al Contralor Interno son las siguientes:

I. Ejercer las normas de control interno de la Institución, de acuerdo con las políticas que determine el Procurador y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;

II. Realizar auditorías y supervisar a las distintas unidades y órganos de la Procuraduría. Observar los programas establecidos por la dependencia e informar al Procurador las opiniones y recomendaciones pertinentes, así como vigilar el seguimiento de su cumplimentación;

III. Tramitar las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, aplicando las sanciones que correspondan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; resolver sobre las suspensiones procedentes y los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos;

IV. Evaluar la gestión institucional y el comportamiento individual de los servidores públicos de la Procuraduría;

V. Coadyuvar en la emisión de normas con la Oficialía Mayor, tendientes a optimar la administración de los recursos y la obra pública, así como en la regulación del otorgamiento de estímulos y recompensas a los servidores públicos;

VI. Participar en la vigilancia y verificación del inventario y de los procedimientos de control y administración de los bienes asegurados por la Institución;

VII. Supervisar los procesos de incineración de los estupefacientes, psicotrópicos y sustancias nocivas o peligrosas para la salud, así como de bienes que por su naturaleza y origen delictivo deban ser destruidos;

VIII. Actualizar conjuntamente con el área competente el padrón de servidores públicos de la Institución. Administrar, con sistemas de seguridad, la información relativa a los antecedentes de responsabilidad administrativa, y

IX. Atender las relaciones con las organizaciones de protección de los derechos humanos, y especialmente, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de seguimiento de las recomendaciones y amigables composiciones, instruyendo los procedimientos necesarios, así como fomentar la cultura de los derechos humanos (artículo 19 del Reglamento Interno de la Procuraduría General de la República).

2.7 LAS DIRECCIONES GENERALES

La Procuraduría General de la República cuenta con diversas direcciones generales en las que distribuye las atribuciones conferidas a esta Institución por la Constitución en materia de procuración de justicia.

El Capítulo Séptimo del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, hace referencia a las unidades administrativas que integran la Institución.

Dirección General de Comunicación Social

La Dirección General de Comunicación Social estará a cargo de un Director General quien tendrá la facultad de ejecutar los programas de comunicación social y de relaciones públicas de la Procuraduría, así como captar, analizar y procesar la información de los medios de comunicación referentes a los

acontecimientos que incumben a la Institución, de conformidad con las disposiciones y lineamientos aplicables que emita el Procurador.

Cabe señalar que las atribuciones conferidas a esta dirección, son señaladas de manera genérica en un sólo párrafo del artículo 20 de dicho Reglamento, quizá en atención a que en líneas breves se enmarcan de manera clara y precisa las actividades desarrolladas por ésta.

Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad

Al frente de la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Desarrollar programas y campañas permanentes, con la finalidad de prevenir conductas ilícitas del ámbito federal, así como evaluar periódicamente el resultado de las actividades realizadas, en todo el territorio nacional;

II. Colaborar con las unidades administrativas responsables de la elaboración de convenios de coordinación con las Procuradurías Estatales, del Distrito Federal y con instituciones académicas para promover programas de prevención del delito;

III. Establecer el sistema de atención a detenidos que se encuentran a disposición del Ministerio Público de la Federación o en las instalaciones de la Institución, mediante los módulos correspondientes, vigilando el respeto irrestricto de sus derechos humanos;

IV. Promover la coordinación con dependencias y entidades federales, estatales y municipales, para ampliar y facilitar el acceso de la comunidad a los servicios requeridos en el ámbito federal, dentro de la competencia de la Procuraduría. Difundir e intercambiar experiencias con instituciones nacionales y extranjeras y valorar la conveniencia de adoptar las medidas que recomienden los diversos organismos internacionales;

V. Brindar orientación legal y social al público en general, propiciando la consolidación de los sistemas conciliadores en materia de procuración de justicia federal y colaborar en su establecimiento, canalizándolo a las dependencias y entidades competentes, que proporcionen servicios de carácter tutelar, asistencial, preventivo y educacional, dando especial atención, tanto a la víctima del delito y a sus familiares, como a los del sujeto activo del delito;

VI. Diseñar el programa de vinculación del Ministerio Público de la Federación y la Policía Judicial Federal con la sociedad, en coordinación con las Delegaciones Estatales;

VII. Promover la participación social para el apoyo de los servicios que presta la Institución, a través del establecimiento de comités de colaboración comunitaria en las entidades federativas y establecer mecanismos para la recepción de información ciudadana sobre la posible comisión de delitos federales;

VIII. Coordinar los programas de formación de capacitadores sobre la prevención de la farmacodependencia, y

IX. Realizar foros de consulta popular y participar en el Sistema de Evaluación Institucional (artículo 21).

Dirección General de Coordinación Interinstitucional

Al frente de esta Dirección estará un Director General, quien tendrá las siguientes atribuciones:

I. Representar a la Institución ante los órganos y entidades que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública;

II. Coordinar la ejecución de acciones institucionales derivadas de los acuerdos suscritos con los diferentes niveles de Gobierno y los sectores social y productivo del país;

III. Promover la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública, para establecer políticas en materia de seguridad pública, así como vigilar la aplicación, seguimiento y evaluación de estos instrumentos;

IV. Promover y actualizar convenios con las dependencias y entidades de la administración pública, para establecer sistemas de comunicación e intercambio de información, y

V. Coadyuvar en la instrumentación de acciones derivadas de los acuerdos y convenios internacionales que se relacionen con la seguridad pública (artículo 22).

Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal

La Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal estará a cargo de un Director General, quien tendrá las siguientes facultades:

I. Vigilar que la Policía Judicial Federal actúe permanentemente bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público de la Federación; ejercer las facultades a que se refiere el artículo 3 del Código Federal de Procedimientos Penales; supervisar la calidad de las diligencias policiales que se practiquen durante la averiguación previa, exclusivamente para los fines de ésta, así como cumplir con las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenen;

II. Ejecutar las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial y las órdenes de detención que, en los casos a que se refiere el párrafo quinto del artículo 16 constitucional, dicte el propio Ministerio Público de la Federación, invariablemente se actuará con pleno

respeto a las garantías individuales, así como de las normas y medidas que rijan esas actuaciones;

III. Dirigir los servicios de Policía Judicial Federal, para la atención de los asuntos que le encomiende el Procurador o el Subprocurador de Coordinación General y Desarrollo;

IV. Realizar la planeación estratégica de la Policía Judicial Federal, así como supervisar y evaluar los resultados de los operativos, a través de la revisión permanente de la información de acciones y hechos relevantes que se realicen en cada una de las zonas;

V. Brindar protección y seguridad a los servidores públicos nacionales o extranjeros, así como a los particulares que por disposición del Procurador se indique, y

VI. Fungir como Secretario del Consejo Técnico de Planeación y Coordinación de Operaciones de la Policía Judicial Federal.

Cabe señalar que a partir de la reestructuración de la Institución, se pretendía cambiar el nombre de la policía judicial federal por otro que se encuentre acorde con la exacta actuación que tiene dicha policía, en el ámbito de la investigación bajo la autoridad del Ministerio Público; sin embargo, aun no ha sido determinado, aunque han sido manejados los nombres de policía de investigación y policía ministerial, entre otros.

Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial

Al frente de esta Dirección habrá un Director General, quien tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proponer los procedimientos para la adscripción de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y de los Peritos;

II. Determinar, previo acuerdo con el Consejo Técnico de Administración de la Policía Judicial Federal, la asignación del armamento, municiones, parque vehicular y equipo policial, destinados al desarrollo de actividades propias del personal Ministerial y Policial;

III. Operar y mantener actualizados los registros únicos del personal que participa dentro del Sistema de Seguridad de la Institución, así como actualizar el registro de las autorizaciones individuales de portación de armas de fuego, de conformidad con los lineamientos de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

IV. Verificar que las personas a quienes se les otorgue la autorización de portación de armas, cumplan con los requisitos a los que se refiere el artículo 26, fracciones I a V de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, así como solicitar el número de inscripción en el Registro Nacional del Personal Policial de Seguridad Pública;

V. Integrar los expedientes de las propuestas de adscripción y promoción de Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y Peritos, así como constituirse en instancia de enlace entre los Consejos Técnicos de Administración de la Policía Judicial Federal y de Profesionalización, al fungir como Secretario Técnico de estos cuerpos colegiados;

VI. Coordinarse con el Instituto de Capacitación y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, para proponer los procedimientos de ingreso del personal de carrera a la Institución;

VII. Promover el Servicio Civil de Carrera; certificar y evaluar los procedimientos de ingreso de Agentes del Ministerio Público de la Federación, de sus Secretarios, de la Policía Judicial Federal y Peritos para que sean de conformidad con la normatividad vigente y en su caso, de reintegro y;

VIII. Coordinarse con la unidad administrativa correspondiente para instrumentar el Sistema de Evaluación de los Agentes del Ministerio Público de la

Federación, así como de sus Secretarios, de la Policía Judicial Federal y Peritos, realizando el seguimiento de los mismos.

Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales

La Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales estará a cargo de un Director General, quien contará con las siguientes facultades:

I. Coordinar y supervisar el funcionamiento de los Servicios Periciales de la Procuraduría;

II. Auxiliar al Ministerio Público de la Federación en la búsqueda, preservación y obtención de indicios y pruebas tendientes a la acreditación de los elementos del tipo penal y de la probable responsabilidad;

III. Emitir los criterios que deben observar los peritajes, así como proceder a la formulación de los mismos, a requerimiento de la autoridad competente dentro del marco de la autonomía técnica de estos servicios;

IV. Dirigir el Laboratorio Central de Servicios Periciales;

V. Operar los bancos de datos criminalísticos de la Procuraduría que se integren al Sistema Nacional de Seguridad Pública, especialmente los de identificación dactiloscópica y fotográfica, así como todos los necesarios para la investigación;

VI. Coordinarse con la Dirección General de Normatividad Técnico-Penal para la elaboración y actualización de las guías y manuales para la formulación de dictámenes periciales;

VII. Proponer el equipo adecuado para el desarrollo de los servicios periciales y promover la cooperación en la materia con las Procuradurías Estatales, del Distrito Federal, así como con otras instituciones;

VIII. Proponer la capacitación y actualización científico-técnica del personal especializado en materia pericial y criminalística, ante el Instituto de Capacitación y el Instituto Nacional de Ciencias Penales;

IX. Planear la evolución de los servicios periciales en coordinación con la unidad administrativa que el Procurador designe, así como autorizar las propuestas sobre adquisición de nuevos equipos para los servicios periciales y,

X. Supervisar que los dictámenes periciales cumplan con las normas.

Dirección General de lo Contencioso y Consultivo

A cargo de la Dirección General de lo Contencioso y Consultivo estará un Director General, quien tendrá las siguientes atribuciones:

I. Ejercer las facultades que en materia de representación de la Federación indica el artículo 7o. fracciones II, III y IV de la Ley Orgánica de la Institución e intervenir como coadyuvante en los asuntos en que sean parte o tengan interés jurídico las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, cuando así lo ordene el Procurador;

II. Realizar la defensa jurídica de la Institución, ante cualquier instancia;

III. Formular querrelas y denuncias, así como otorgar perdón cuando éste proceda. Representar jurídicamente al Procurador ante las autoridades administrativas y judiciales;

IV. Representar los intereses de la Procuraduría y del Ministerio Público de la Federación en las controversias judiciales, que generen o planteen directamente los afectados o en su caso terceros, en relación con los bienes asegurados a que se refieren los incisos e) y h) de la fracción 1 del artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Institución;

V. En materia laboral, dictaminar sobre la procedencia de terminación de los efectos del nombramiento de los servidores públicos de la Institución, a excepción del personal ministerial, policial y pericial, para la resolución definitiva del Oficial Mayor;

VI. Formular y revisar las bases de coordinación, convenios y contratos, que celebre la Procuraduría, así como los proyectos de reformas legales y demás instrumentos normativos que no se encuentren expresamente reservados a la Dirección General de Normatividad Técnico-Penal, y

VII. Gestionar la publicación de las disposiciones jurídico-administrativas de la Institución, en el Diario Oficial de la Federación u otras publicaciones.

Dirección General de Asuntos Legales Internacionales

Al frente de la Dirección General de Asuntos Legales Internacionales, habrá un Director General, quien contará con las siguientes facultades:

I. Ejercer las atribuciones del Ministerio Público de la Federación en materia internacional y cumplimentar las disposiciones que se celebren conforme al artículo 11 de la Ley Orgánica;

II. Promover la celebración de Tratados y Acuerdos Internacionales en materia de procuración de justicia, extradición, asistencia jurídica mutua, ejecución de sentencias penales, devolución internacional de bienes y otros actos jurídicos de carácter internacional en los que deba intervenir la Procuraduría. Para tales efectos, se actuará en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como con otras dependencias y organismos competentes de la Administración Pública Federal y Estatal. Intervenir en la aplicación de dichos instrumentos internacionales y vigilar su observancia;

III. Opinar sobre las consultas jurídicas en materia internacional que le sean formuladas por el Procurador, por las distintas unidades de la Institución, así como por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Intervenir en el ámbito de su competencia, en los casos previstos por el último párrafo del artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Extradición Internacional;

V. Participar en reuniones nacionales e internacionales en las que se traten temas relacionados con las funciones de la Dirección General y;

VI. Auxiliar al Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales, en coordinación con las autoridades de relaciones exteriores, salvo lo estrictamente reservado al Ministerio Público de la Federación, en el funcionamiento de las Agregadurías de la Institución (artículo 27).

Dirección General de Amparo

La Dirección General de Amparo estará a cargo de un Director General, quien tendrá las siguientes facultades:

I. Ejercer, mediante los Agentes del Ministerio Público de la Federación, las facultades que se encuentran previstas en el artículo 5o. de la Ley Orgánica, promoviendo la constitucionalidad, la legalidad y la pronta y expedita administración de justicia;

II. Coordinar y supervisar a los Agentes del Ministerio Público de la Federación, adscritos a los órganos jurisdiccionales competentes en materia de amparo, y

III. Aprobar la presentación de quejas administrativas que de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación deban presentarse ante el Consejo de la Judicatura, previa opinión del Delegado Estatal que corresponda (artículo 28).

Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica

La Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica, estará a cargo de un Director, quien desempeñará las siguientes funciones:

I. Apoyar al Procurador en el ejercicio de las facultades que le otorgan los artículos 105 y 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y denuncias de contradicción de tesis ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Analizar normas generales que se publiquen en los órganos oficiales de las entidades federativas, para conocer si procede la acción de inconstitucionalidad;

III. Difundir las normas legales y jurídico-administrativas de la Institución, así como gestionar la publicación del programa jurídico de la misma;

IV. Sistematizar la información jurídico-documental y proporcionar el servicio de consulta bibliográfica, supervisando la Biblioteca de la Procuraduría, y

V. Dirigir la Revista Mexicana de Justicia (artículo 29).

Dirección de Normatividad Técnico-Penal

Al frente de la Dirección de Normatividad Técnico-Penal, habrá un Director, quien tendrá las siguientes atribuciones:

I. Formular anteproyectos de reformas legales en materia penal;

II. Diseñar anteproyectos de acuerdos, circulares, instructivos y manuales para regular la actuación de los Agentes del Ministerio Público de la

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

Federación y de la Policía Judicial Federal, recabando la opinión de las áreas involucradas;

III. Formular anteproyectos normativos en materia de servicios criminalísticos, previa opinión de la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales, y

IV. Participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en los términos del artículo 9o. de la Ley Orgánica, así como elaborar el Programa Sectorial de Procuración de Justicia, en el ámbito de su competencia, conjuntamente con la Dirección General de Coordinación Interinstitucional (artículo 30).

Direcciones Generales de Control de Procedimientos Penales "A", "B" y "C"

Al frente de cada una de las Direcciones Generales de Control de Procedimientos Penales habrá un Director, quien desempeñará el cargo con las siguientes facultades:

I. Realizar el control de gestión, procedimental y estadístico de las atribuciones del Ministerio Público de la Federación, así como de las Delegaciones y Agentes del Ministerio Público Especializado asignadas al ámbito competencial que corresponda a la Subprocuraduría de Procedimientos Penales de su adscripción;

II. Realizar la supervisión y evaluación primaria de la calidad técnico-jurídica de los procedimientos penales a cargo de la Subprocuraduría respectiva;

III. Proporcionar el apoyo técnico-penal, en materia de competencia, acumulación, libertad provisional y otros incidentes procedimentales, a las áreas de la Subprocuraduría de su adscripción;

IV. Coordinar, operativa y jurídicamente, a las Delegaciones adscritas a la Subprocuraduría respectiva;

V. Dictaminar para la resolución definitiva del Procurador, o en su caso del Subprocurador correspondiente, en los supuestos que expresamente establece el artículo 294 del Código Federal de Procedimientos Penales. Dictaminar sobre aquellos casos en que se proponga el sobreseimiento del proceso, o bien, la cancelación de la orden de aprehensión de que se trate o cualquier otro incidente procesal que tuviere como resultado la libertad absoluta antes de que se pronuncie sentencia definitiva;

VI. Dictaminar para resolución definitiva del Procurador o del servidor público que él designe, sobre la aprobación del no ejercicio de la acción penal y de la reserva y;

VII. Coordinar y dirigir a los Agentes del Ministerio Público de la Federación, auxiliares del Procurador, adscritos a las Delegaciones, quienes dictaminarán sobre la procedencia del no ejercicio de la acción penal y la reserva, para la autorización definitiva del Procurador o del servidor público que éste designe (artículo 31).

Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado "A", "B" y "C"

En cada una de las Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado habrá un Director General, quien tendrá las siguientes facultades:

I. Ejercer las atribuciones del Ministerio Público de la Federación en materia de investigación y persecución del delito, de conformidad a lo señalado en los artículos 8o. y 13 de la Ley Orgánica de la Institución, con facultad de atracción respecto de asuntos que conozcan las Delegaciones, cuando lo determinen el Procurador o el Subprocurador correspondiente;

II. Vigilar y dar seguimiento al trámite de los procedimientos penales considerados relevantes, sin perjuicio de la responsabilidad que le corresponda al Agente del Ministerio Público de la Federación que esté conociendo del caso;

III. Coordinar a los Agentes del Ministerio Público Especializado que administrativamente le sean adscritos, y ejercer a través de ellos, las facultades de atracción de asuntos por acuerdo del Subprocurador de Procedimientos Penales respectivo;

IV. Autorizar, previa opinión del Director General de Control de Procedimientos Penales que corresponda, los acuerdos de incompetencia, acumulación, libertad provisional y otros incidentes procesales, y

V. Dirigir a través de los Agentes del Ministerio Público de la Federación que le sean adscritos, a los elementos de la Policía Judicial Federal que se encuentren bajo su autoridad y mando inmediato

Dirección General de Visitaduría

La Dirección General de Visitaduría estará a cargo de un Director, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Aplicar la normatividad en materia de evaluación técnico-jurídica y practicar visitas de control y evaluación en esta materia;

II. Emitir opinión sobre los anteproyectos de manuales de actuación ministerial, policial y pericial, elaborados por la Dirección General de Normatividad Técnico-Penal;

III. Formular las instrucciones y recomendaciones técnico-penales que subsanen las deficiencias detectadas en las visitas y verificar su cabal observancia;

IV. Dictar las medidas preventivas y correctivas derivadas de la incidencia de irregularidades encontradas durante las visitas de control y evaluación, dando a conocer a la Contraloría Interna las que probablemente constituyan faltas administrativas y a las autoridades competentes las que

probablemente constituyan ilícitos penales, dándoles el seguimiento que corresponda, y

V. Llevar a cabo la vigilancia con auxilio de los Delegados y los Agentes del Ministerio Público de la Federación, adscritos a los juzgados y tribunales, de la aplicación de la Ley en los lugares de detención, prisión preventiva o reclusión de reos federales de conformidad con el artículo 5o. fracción III de la Ley Orgánica (artículo 33).

Dirección General de Inspección Interna

Al frente de la Dirección General de Inspección Interna, habrá un Director, quien desempeñará las siguientes funciones:

I. Investigar las conductas indebidas en que incurran los servidores públicos de la Institución,

II. Denunciar ante las autoridades competentes las conductas de los servidores públicos de la Institución, que sean de su conocimiento y que probablemente constituyan ilícitos penales, dándoles el seguimiento que corresponda;

III. Denunciar ante la Contraloría Interna, el Consejo de Profesionalización o los Comités de Zona, las irregularidades administrativas o conductas que sean causa de remoción, en que hubieran incurrido los servidores públicos de la Institución dentro o fuera del servicio, dándoles el seguimiento que corresponda, y

V. Formular, conforme a los lineamientos emitidos por el Visitador General y someter a la consideración del mismo, los programas de visitas de supervisión, inspección e investigación que realicen los elementos bajo su mando.

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto estará a cargo de un Director, quien tendrá las siguientes atribuciones:

I. Acordar con el Oficial Mayor las normas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos financieros, así como para el proceso interno de programación presupuestal, que relacionen objetivos, metas y recursos. Integrar el anteproyecto del Programa de Presupuesto Anual de la Procuraduría;

II. Vigilar y controlar el ejercicio del Programa de Presupuesto Anual de la Procuraduría; establecer las normas y procedimientos para integrar la contabilidad interna, así como llevarla y formularla, analizar y consolidar los estados financieros de la Procuraduría;

III. Elaborar la evaluación del Programa de Presupuesto Anual de la Procuraduría y proponer las modificaciones presupuestales que se requieran, de acuerdo con los lineamientos señalados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los especiales que dicte el Procurador;

IV. Realizar estudios e instrumentar acciones tendientes a la simplificación, desconcentración, mejoramiento y modernización administrativa de la Procuraduría, así como analizar y evaluar las estructuras de organización, los sistemas, procedimientos, y métodos de trabajo de las unidades administrativas y proponer las modificaciones respectivas;

V. Integrar el Manual de Organización General de la Procuraduría; formular y difundir las guías técnicas para la elaboración de los demás manuales de organización específicos, de normas y procedimientos, de servicios al público, y los documentos administrativos que resulten necesarios para el mejor funcionamiento de la Institución, verificar su actualización y llevar el registro;

VI. Apoyar la instrumentación del programa de desconcentración de la Procuraduría, en sus aspectos de programación, presupuestación, así como el

establecimiento de las normas que deban aplicar las Delegaciones en el ejercicio y control de su presupuesto asignado. Supervisar y evaluar los aspectos de control, registro contable y aplicación de procedimientos en materia presupuestal de dichas Delegaciones;

VII. Auxiliar en los procesos institucionales de planeación, sin perjuicio de las responsabilidades que en esta materia correspondan a otras unidades de la Institución, y

VIII. Estudiar y evaluar financieramente las estructuras de organización, sistemas, procedimientos y métodos de trabajo adoptados en la Procuraduría, formulando las propuestas administrativas y programáticas tendientes a mejorar el ejercicio de sus facultades (artículo 36).

Dirección General de Recursos Humanos

Al frente de la Dirección General de Recursos Humanos, estará un Director, quien tendrá las siguientes facultades:

I. Operar el sistema de administración y desarrollo del personal de la Procuraduría e integrar el anteproyecto del presupuesto anual de servicios personales de la Institución;

II. Establecer y aplicar las políticas y procedimientos en materia de reclutamiento, selección y contratación del personal, distinto al ministerial, policial y de servicios periciales;

III. Planear y operar el sistema escalafonario dentro de la Procuraduría; aplicar las políticas relativas al análisis de puestos, tabuladores de sueldos y el sistema de premios, estímulos y recompensas que establece la Ley; coordinarse con la Dirección General de Organización y Control de Personal Ministerial, Policial y Pericial, y con la unidad administrativa correspondiente, cuando se trate de este personal;

IV. Proporcionar la asesoría y apoyo que en materia de relaciones laborales requieran los servidores públicos y las unidades administrativas de la Procuraduría, así como turnar la información que le requieran las autoridades competentes sobre movimientos de personal;

V. Tramitar los nombramientos, licencias, reubicación y baja de personal de la Procuraduría;

VI. Realizar la liquidación y pago de las remuneraciones al personal de la Procuraduría, de conformidad con la normatividad vigente, así como la aplicación de descuentos procedentes y realizar la emisión y distribución de cheques; efectuar la tramitación de pago de salarios caídos y otras prestaciones que ordene la Dirección General de lo Contencioso y Consultivo;

VII. Determinar los importes a favor de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de la representación sindical autorizada y de terceros, de las cantidades que les correspondan con motivo de deducciones efectuadas por su cuenta al personal de la Procuraduría;

VIII. Participar en la revisión de las Condiciones Generales de Trabajo, difundirlas y vigilar su cumplimiento, así como proponer la designación de los representantes de la Procuraduría en las comisiones nacionales mixtas de escalafón, de capacitación y de seguridad e higiene, y los lineamientos para su actuación;

IX. Administrar y, en su caso, proporcionar al personal de la Procuraduría y a sus familiares las prestaciones y servicios de carácter social, así como los servicios educativos de la Institución;

X. Participar en la elaboración de los programas de capacitación y adiestramiento, y en los de reclutamiento, selección y desarrollo de personal, distinto al personal ministerial, policial y pericial;

XI. Integrar y controlar los expedientes de los servidores públicos, coordinándose con la Dirección General de Organización y Control de Personal Ministerial, Policial y Pericial por lo que hace a éstos, así como tramitar la

expedición de sus nombramientos, la autorización de licencias, hojas de servicio, credenciales, constancias, diplomas y todos los demás documentos correspondientes del personal de la Procuraduría, estableciendo el sistema de registro correspondiente, y

XII. Aplicar y registrar sanciones a que se haga acreedor el personal, salvo en lo que compete al régimen disciplinario normado por otras disposiciones que no sean la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o las Condiciones Generales de Trabajo de la Procuraduría

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales

Al frente de la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, estará un Director, quien realizará las siguientes funciones:

I. Desarrollar el sistema de administración de los recursos materiales, obras públicas y servicios generales de la Procuraduría, estableciendo los lineamientos y políticas generales correspondientes, ejecutar y dar seguimiento a las directrices emitidas por el titular de la institución, el Oficial Mayor o los Comités de Adquisiciones y de Obras Públicas, en el ámbito de sus competencias;

II. Integrar el anteproyecto del Programa de Presupuesto Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la Procuraduría y vigilar su correcta ejecución;

III. Fungir como Secretario Ejecutivo de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, de Obras Públicas y de la Comisión Consultiva Mixta de Abastecimiento, que en su caso se integre;

IV. Someter a la autorización del Oficial Mayor o del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios según corresponda, las peticiones de adquisiciones, arrendamientos y servicios; así como vigilar la adecuada

realización de las licitaciones públicas e invitaciones restringidas, dando seguimiento al cumplimiento de los respectivos contratos;

V. Abastecer los recursos materiales y suministrar los servicios generales que requiera la Procuraduría;

VI. Conservar, mantener y reaprovechar los bienes de la Procuraduría, integrar y vigilar el Programa de Seguros; registrar, controlar y actualizar los inventarios de la Institución; atender los servicios de correspondencia, archivo, mensajería, vigilancia, transportes, talleres, intendencia y diseño gráfico; planear, dirigir y controlar las operaciones relativas a la instalación y mantenimiento del equipo de comunicación de voz, y

VII. Ejecutar, controlar y evaluar el Programa Interno de Protección Civil para el personal, instalaciones, bienes e información de la Procuraduría, así como aplicar las normas que se emitan para la operación, desarrollo y vigilancia del programa (artículo 37).

Dirección General de Administración de Bienes Asegurados

Al frente de la Dirección General de Administración de Bienes Asegurados habrá un Director General, quien tendrá las siguientes facultades:

I. Recibir las actas de aseguramiento, los inventarios y los bienes asegurados que para su administración le sean puestos a su disposición por los Agentes del Ministerio Público de la Federación;

II. Realizar la clasificación definitiva de los bienes asegurados, con auxilio de la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales, cuando el caso lo requiera y actualizar permanentemente el registro de los referidos bienes;

III. Proponer, instrumentar y controlar los sistemas de administración, asignación y entrega de los bienes asegurados a las instancias administrativas que para su control, guarda, custodia y conservación se

determine, así como otras facultades que específicamente le delegue el Oficial Mayor en materia de depositarías, devolución, subastas públicas y destrucción de bienes asegurados;

IV. Tramitar, en su caso, el destino final de los bienes asegurados, conforme a la resolución ministerial o judicial correspondiente, y

V. Fungir como Secretario Técnico del Consejo Técnico para la Supervisión y Control de la Administración de los Bienes Asegurados (artículo 38).

Dirección General de Servicios Aéreos

La Dirección General de Servicios Aéreos estará a cargo de un Director General, quien tendrá las siguientes atribuciones:

I. Proporcionar los servicios de transportación aérea que requiera la Institución;

II. Desarrollar las operaciones aéreas que demanden las acciones de combate a la delincuencia organizada;

III. Conducir el adiestramiento técnico-aeronáutico;

IV. Supervisar el mantenimiento del equipo aéreo y hacer cumplir la aplicación de normas de control de calidad a las aeronaves, instalaciones y equipo de apoyo aéreo;

V. Evaluar la calidad, controlar y distribuir los combustibles y lubricantes que se les provean para la realización de las actividades aéreas de la Institución, y

VI. Acordar con el Oficial Mayor los apoyos que en materia de servicios aéreos le soliciten otras Instituciones (artículo 39).

Dirección General de Informática y Telecomunicaciones

Al frente de la Dirección General de Informática y Telecomunicaciones, habrá un Director General, quien tendrá las siguientes atribuciones:

I. **Coordinar los sistemas de información y estadística de la Institución, procesando en ellos datos pertinentes que deberán proporcionarle los diversos órganos y unidades, de acuerdo con las normas, procedimientos e indicadores que la unidad establezca;**

II. **Generar información estadística que requieran los diversos órganos y unidades de la Institución e integrar para su difusión aquella información institucional de interés general;**

III. **Desarrollar los sistemas informáticos y de comunicación de datos, voz e imagen que requiera la Institución, vigilando su adecuada operación, mediante supervisión, asesoría, capacitación y mantenimiento;**

IV. **Proporcionar la asesoría, el apoyo y los dictámenes técnicos que los servidores públicos y unidades de la Institución le requieran en materia de adquisición, instalación, mantenimiento, desarrollo y operación de equipos, programas de cómputo y de transmisión de datos, voz e imagen, y**

V. **Proporcionar la normatividad y los programas tendientes a lograr en la Institución un desarrollo informático y de comunicación caracterizado por la actualización tecnológica y óptima utilización de los equipos y programas de cómputo (artículo 40).**

Dirección General de Auditoría

Al frente de la Dirección General de Auditoría, estará un Director General, quien tendrá las siguientes facultades:

I. Formular el Programa Anual de Control y Auditoría, de conformidad con los lineamientos que establezca la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como practicar de manera sistemática y permanente auditorías integrales y específicas a los distintos órganos y unidades administrativas a fin de comprobar y asegurar que los recursos humanos, materiales y financieros sean utilizados, con apego a lo dispuesto en las leyes aplicables de la materia, en concordancia con los objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y de acuerdo a las prioridades institucionales;

II. Emitir los informes de auditoría que contengan las observaciones relevantes determinadas, así como las recomendaciones que coadyuvan a su solución;

III. Verificar la observancia del marco legal en materia de adquisiciones de bienes, de prestación de servicios y obra pública;

IV. Participar como asesor en la sesiones del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; asistir como observador a los actos de apertura y fallo de licitaciones públicas para la adquisición de bienes y servicios, y

V. Opinar sobre la política de racionalidad financiera contenida en los programas y registros de la Institución.

Dirección General de Supervisión y Control

La Dirección General de Supervisión y Control estará a cargo de un Director General, quien tendrá las siguientes facultades:

I. Efectuar las acciones de seguimiento para verificar la implementación de las recomendaciones y medidas correctivas dictadas como resultado de auditorías practicadas a los órganos y unidades administrativas;

II. Supervisar los procesos de incineración de estupefacientes, psicotrópicos y sustancias nocivas o peligrosas para la salud, así como en bienes que por su naturaleza, características particulares u origen delictivo deban ser destruidos;

III. Coadyuvar en la vigilancia y verificación de los procedimientos de control y administración de los bienes asegurados de la Institución, y asistir como observador en las subastas que lleve a cabo la Institución e intervenir en las actas de entrega-recepción, en los casos de cambio de servidores públicos, y

IV. Coordinar con el área competente la actualización del Padrón de Servidores Públicos de la Procuraduría con obligación de presentar declaración de situación patrimonial, en observancia a las disposiciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como apoyar a esta dependencia en materia de presentación de declaración de situación patrimonial y la difusión de la normatividad vigente (artículo 42).

Dirección General de Quejas y Denuncias

Al frente de la Dirección General de Quejas y Denuncias, estará un Director General, quien tendrá las atribuciones siguientes:

I. Atender al público y proporcionarle orientación sobre el sistema de responsabilidades en el servicio público, conforme a la normatividad aplicable;

II. Tramitar las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos de la Procuraduría; instruir, en su caso, el procedimiento administrativo disciplinario; dictar los acuerdos que procedan, practicar las notificaciones necesarias y sustanciar, en su caso, los recursos que se interpongan;

III. Turnar los asuntos que lo ameriten, previo informe a la Contraloría Interna, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ésta imponga las sanciones correspondientes, y

IV. Expedir certificaciones de documentos que obren en sus archivos (artículo 43).

Dirección General de Protección a los Derechos Humanos

La Dirección General de Protección a los Derechos Humanos, estará a cargo de un Director General, quien desempeñará las siguientes funciones.

I. Fomentar entre los servidores públicos de la Institución una cultura de respeto a los derechos humanos, como lo establece el artículo 2o. fracción III de la Ley Orgánica;

II. Intervenir, conforme a las normas aplicables, en la investigación, resolución y seguimiento de quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones, así como en las visitas que envíe la Comisión Nacional de Derechos Humanos;

III. Iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de servidores públicos de la Procuraduría, a quienes se imputen actos violatorios de los derechos fundamentales de las personas;

IV. Establecer las relaciones de la Institución con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y los Organismos No Gubernamentales, y

V. Ejercer las atribuciones a que se refieren los artículos 8o. y 13 de la Ley Orgánica, en contra de los servidores públicos de la Institución, cuando derive de una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 44).

2.8 LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS

El Capítulo Cuarto del ordenamiento en cuestión se destina a la integración y atribuciones de los órganos desconcentrados. En este sentido, el artículo 45 precisa que para la atención de los asuntos de su competencia, la Procuraduría se auxiliará, de las Delegaciones, el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, el Instituto de Capacitación y de las Agregadurías, como órganos desconcentrados. Estos tendrán las facultades específicas que se determinen en cada caso, de conformidad con las normas que establezcan la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el presente reglamento y los instrumentos jurídicos que los regulen.

De conformidad con los lineamientos establecidos administrativamente para dichos órganos, éstos son desconcentrados por función, pero jerárquicamente subordinados a un ente superior, en este caso, al Procurador General de la República.

2.8.1 Las Delegaciones

La Procuraduría General de la República contará con una Delegación en cada entidad federativa, las que dependen del Procurador y serán coordinadas por el Subprocurador correspondiente. Al frente de cada Delegación estará un Delegado, quien será el representante de la Institución ante las autoridades federales, estatales y municipales respectivas.

El artículo 46 del Reglamento de la Procuraduría, señala como facultades del Delegado:

I. Ejercer el mando directo sobre el personal adscrito a la Delegación, sobre la operación de programas y acciones técnicas, jurídicas y administrativas encomendadas a las unidades que lo integran;

II. Ejercer las facultades señaladas en los artículos 8o. y 13 de la Ley Orgánica, así como ejercer la facultad de atracción de delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales;

III. Dirigir a los Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la Delegación y ejercer la autoridad y mando inmediato de la Policía Judicial Federal adscrita a la unidad respectiva;

IV. Autorizar los dictámenes de acumulación de averiguaciones previas o incompetencias que formulen los Agentes del Ministerio Público de la Federación de su adscripción, así como los casos de reserva y de no ejercicio de la acción penal, previo dictamen que emitan los Agentes del Ministerio Público de la Federación auxiliares del Procurador, dependientes de la Dirección General de Control de Procedimientos Penales que corresponda, con residencia en la Delegación de que se trate;

V. Autorizar, bajo su más estricta responsabilidad, los dictámenes en que se examinen las consultas formuladas por el Ministerio Público de la Federación y conocer de las prevenciones que acuerden las autoridades judiciales, respecto de conclusiones o de actos procesales cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculpado, antes de que se pronuncie la sentencia, salvo los casos en que las unidades centrales estén a cargo del asunto;

VI. Supervisar que las agencias del Ministerio Público de la Federación de su jurisdicción atiendan las quejas e instancias de los particulares, por actos de otras autoridades, en términos de las disposiciones aplicables al procedimiento, así como recibir y notificar a la Contraloría Interna de las quejas relacionadas con las conductas de los servidores públicos de la Institución;

VII. Vigilar, con el auxilio de los Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a los juzgados y tribunales, la aplicación de la ley en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de los reos o en asuntos del orden federal, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad competente en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad;

VIII. Suscribir los convenios y contratos que afecten el presupuesto de la Delegación, relativos a la adquisición de bienes y a la prestación de servicios conforme a las disposiciones de la Ley de la materia y los lineamientos que establezca la Oficialía Mayor;

IX. Coordinar y supervisar las actividades relativas al aseguramiento, preservación y control provisional de los bienes asegurados, y

X. Coordinar la Unidad adscrita a la Delegación encargada de los Servicios Periciales.

2.8.2. El Instituto de Capacitación

El artículo 48 del Reglamento de la Procuraduría precisa que ésta contará con el Instituto de Capacitación, órgano desconcentrado por función, que estará a cargo de un Director General nombrado por el Procurador. El Director del Instituto tendrá las siguientes facultades:

I. Proponer, operar y controlar los métodos y sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, como única instancia de ingreso a la Institución;

II. Desarrollar los programas de formalización, actualización y especialización de los elementos de la Policía Judicial Federal, de los Peritos técnicos y otros servidores públicos que disponga el Procurador, que no queden comprendidos en programas de otros institutos u órganos, de acuerdo con lo dispuesto por el Servicio Civil de Carrera y de conformidad con los principios que

señale la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los reglamentos respectivos;

III. Proponer al Procurador la celebración de convenios con organismos e instituciones nacionales o extranjeras, públicas o privadas relativas al intercambio y asesoría que se requieren para la capacitación de los servidores públicos, y

IV. Participar en el Sistema Integral de Evaluación de los Servidores Públicos de la Institución, con objeto de obtener la información necesaria para su formación y evaluación, así como coadyuvar con las demás áreas competentes en la promoción mediante la evaluación académica (artículo 48).

2.8.3. Las Agregadurías

El artículo 50 del Reglamento de la Procuraduría, dispone que las Agregadurías serán coordinados por el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales. Los servidores públicos designados como "agregados" en las representaciones diplomáticas o consulares o en misiones especiales, serán representantes del Ministerio Público de la Federación y estarán sujetos a las mismas obligaciones que los miembros del personal de carrera del Servicio Exterior, en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, salvo en los casos en que deba guardar el secreto indagatorio e instructorio al que está obligado el Ministerio Público de la Federación.

2.8.4. El Instituto Nacional para el Combate a las Drogas

En virtud de que el objeto de este estudio es el análisis de las acciones emprendidas por la Procuraduría General de la República en el combate al narcotráfico, es pues, el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), el órgano que nos requiere de una mayor atención, reflexión y análisis.

En atención a que durante la última década las actividades vinculadas al narcotráfico registraron un notable ascenso, el 17 de junio de 1993 por decreto presidencial fue creado el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas con el fin de fortalecer las estructuras de la Procuraduría General de la República en el combate a las drogas.

En las consideraciones de dicho decreto, se advierte que para el Gobierno Mexicano el control del abuso de drogas y el combate al tráfico de estupefacientes y psicotrópicos ha sido una prioridad para proteger la salud pública, para la defensa de la seguridad nacional y para fortalecer la solidaridad internacional, aspectos todos, que en la actualidad se hallan amenazados por el narcotráfico.

Con la creación de este Instituto se pretendió fortalecer y ampliar los recursos con los que contaba la Procuraduría en este rubro. Sin embargo, antes de la creación de este Instituto, también por decreto presidencial fue creado el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), el 26 de junio de 1992. Éste tendría el carácter de órgano administrativo desconcentrado, jerárquicamente subordinado a la Procuraduría General de la República, el cual formó parte del "staff" del Procurador General, su actividad era autónoma e independiente a la del Instituto, reportaba y acordaba de manera directa al Procurador.

Aún cuando el CENDRO se desempeñaba bajo esta línea, el decreto de creación del Instituto que ubicaba al CENDRO como una de las áreas que integraba la estructura orgánica del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas. Actualmente, el CENDRO sigue siendo una área dependiente jerárquicamente del INCD.

Es importante destacar que la labor del CENDRO, dio inicio con el enfoque de ser un órgano de inteligencia de la Procuraduría General de la República en materia de control de drogas (carácter que aún conserva), el cual pretendía ser fortalecido dada la óptima respuesta que en el ámbito de su competencia había presentado; sin embargo, en una muestra por presentar ante la opinión pública un real y notable esfuerzo de fortalecer la lucha contra las drogas y de atender a éste desde el ámbito de la seguridad pública, el cual se

había venido soslayando, en 1993 el entonces Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, anunció la creación de un organismo especializado en el control de drogas, el cual sería dotado de una fuerte estructura, recursos materiales, financieros y humanos, cuya misión sería abatir a estas organizaciones delictivas desde la perspectiva interna, pues el combate a este fenómeno se había percibido desde el enfoque de un riesgo a la seguridad nacional.

Cabe señalar que en el esquema actual de reestructuración dado a conocer internamente (el cual resulta confuso) se plasma dicha autonomía, como se observa en el anexo relativo (diagrama de estructura).

De conformidad con el decreto de creación del Instituto, este tiene por objeto la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones tendientes a combatir el fenómeno de las drogas en el ámbito nacional para preservar en coordinación con las dependencias competentes, la salud integral de los habitantes del país, dentro de las políticas y lineamientos establecidos por la Procuraduría General de la República (artículo 2).

En este sentido, el Instituto tendrá las siguientes facultades:

I. Coordinar con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Procurador General de la República, la política nacional de atención al fenómeno de la producción, tráfico y abuso de drogas, en todas sus manifestaciones, conforme a lo establecido en el Programa Nacional para el Control de Drogas;

II. Diseñar y desarrollar estrategias y acciones para la persecución eficaz de los delitos contra la salud y otros asociados, como el tráfico de armas y el lavado de dinero, y a las organizaciones delictivas relacionadas;

III. Desarrollar y operar un sistema de inteligencia en el campo de las actividades delictivas, así como los sistemas de intercepción aérea, marítima y terrestre que establezca el Instituto, en coordinación con las dependencias involucradas en el Sistema Integral de Intercepción;

IV. Auxiliar al Ministerio Público Federal, a través de los elementos de la Policía Judicial Federal que le sean adscritos, en sus funciones investigadoras y probatorias de los delitos relacionados con la producción, transportación, comercialización y demás actos ilegales vinculados con el tráfico de estupefacientes, psicotrópicos, precursores químicos, maquinarias y elementos, así como con el tráfico de armas y con el reciclaje de productos financieros derivados de dichas actividades;

V. Establecer un sistema que posibilite el intercambio adecuado de información sobre tráfico de drogas, tanto en el ámbito nacional como con los países que conforman el Sistema Hemisférico de Información o equivalentes;

VI. Desarrollar un Sistema Estadístico para el Control de Drogas, que permita conocer con certeza la situación y tendencias del problema tanto a nivel nacional como internacional;

VII. Promover y coordinar con la demás autoridades competentes el establecimiento de formas de control y fiscalización de las actividades relacionadas con el narcotráfico y delitos conexos;

VIII. Fortalecer mecanismos de cooperación y coordinación en todos los niveles del gobierno y fomentar la corresponsabilidad interinstitucional en el combate a las drogas;

IX. Celebrar bases o acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados de la República y del Distrito Federal con relación a estas acciones;

X. Fomentar las acciones de cooperación internacional suscribiendo, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su caso, acuerdos y convenios de cooperación con gobiernos extranjeros o con organismos internacionales;

XI. Realizar las demás actividades inherentes a su naturaleza conducentes al cumplimiento de sus funciones (artículo 3).

Asimismo, el artículo 47 del Reglamento de la Procuraduría precisa que el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas es una unidad especializada del Ministerio Público de la Federación desconcentrada por función, jerárquicamente dependiente del Procurador. Al frente de éste habrá un Comisionado, que será nombrado por el Ejecutivo Federal y tendrá las siguientes facultades:

I. Investigar y perseguir los delitos contra la salud y otros conexos a éstos; de acuerdo con las facultades que señalan los artículos 8o. y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en relación con la fracción I del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (delitos del orden federal), así como ejercer la facultad de atracción de delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales;

II. Desarrollar sistemas de intercepción aérea, marítima, portuaria y terrestre que establezca el Instituto en coordinación con las instituciones involucradas en el desarrollo de los mismos;

III. Operar y desarrollar un sistema de erradicación de cultivos ilícitos, en coordinación con las dependencias que tengan facultades legales para ello;

IV. Apoyar y coordinar los Programas Nacionales, Regionales y Estatales en materia de control de drogas, y de delincuencia organizada, entre las diversas unidades que intervienen en los mismos, así como desarrollar la función de Secretario Técnico en dichos programas;

V. Desarrollar y operar sistemas de información sobre actividades de delincuencia organizada, particularmente el narcotráfico y sus secuelas, en el ámbito nacional e internacional, así como de la farmacodependencia;

VI. Proponer políticas y estrategias de acción para el combate a la delincuencia organizada y al narcotráfico apoyado en un banco de datos sobre la materia, tanto en el ámbito nacional e internacional, que servirá para auxiliar al Ministerio Público de la Federación en el desempeño de sus funciones legales;

VII. Establecer y operar un sistema estadístico uniforme para el control de drogas, enlazarse a nivel nacional e internacional con el Sistema Hemisférico de Información, o cualquier otro análogo, con el fin de lograr el análisis de la situación y tendencias de la delincuencia organizada y del narcotráfico, y

VIII. Las demás que le confieran otras disposiciones.

El 13 de septiembre de 1996, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo No. A/017/96 del Procurador General de la República, mediante el cual se designa Agente del Ministerio Público de la Federación al Comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas; sin embargo la incorporación de un militar al frente de éste, originó que se derogara este acuerdo.

Es importante señalar que las atribuciones conferidas al Instituto en el Reglamento de la Procuraduría, son escuetas e imprecisas, ya que se dedica un sólo artículo a este órgano, en el que se enuncian de manera genérica las funciones encomendadas. Pese a que el esquema de reestructuración de la Institución obedeció a reorganizar y fortalecer las funciones asignadas a cada una de sus unidades, el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas permaneció con las atribuciones y estructura conferidas con anterioridad en otros ordenamientos. Además, en el marco del combate al tráfico ilícito de drogas, las tareas desempeñadas por las unidades que lo integran requieren de una mayor atención y de un real fortalecimiento.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Instituto se integra con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas;

Un Comisionado;

Un Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO);

Una Coordinación Ejecutiva;

Una Coordinación de Operaciones

Una Coordinación de Apoyo Técnico

Una Coordinación de Administración, y

Delegaciones Regionales.

A continuación describiré las atribuciones asignadas a cada unidad de las descritas anteriormente:

Las facultades asignadas al Comisionado han quedado descritas en párrafos anteriores.

Son atribuciones del Director del Centro de Planeación para el Control de Drogas:

I. Integrar la información y efectuar el análisis relativo a la atención global del fenómeno de la farmacodependencia y el narcotráfico y sus secuelas de diverso orden en el ámbito nacional e internacional;

II. Establecer los mecanismos necesarios para apoyar al Ministerio Público Federal mediante la información necesaria para el desempeño de sus funciones probatorias y de investigación en la materia;

III. Facilitar e intercambiar la información que se requiera en apoyo a los compromisos sectoriales del Programa Nacional para el Control de Drogas;

IV. Diseñar, concertar y dar seguimiento a la coordinación entre autoridades de la Federación, Estados y Municipios, así como con organismos e instituciones relacionadas con el control de drogas;

V. Participar en la formulación y dar seguimiento a los programas sectoriales, regionales, institucionales, y especiales de la Procuraduría, en el ámbito de su competencia;

VI. Diseñar y definir estrategias para la acción integral de los sectores público, privado y social, en los programas anteriormente descritos;

VII. Coordinar acciones conjuntas de prevención, investigación, dirección e intercepción de actividades vinculadas con el control de drogas con las autoridades responsables en la materia;

VIII. Enlazarse con los sistemas internacionales de información y documentación para el control de drogas;

IX. Operar el sistema de seguimiento y evaluación del Programa Nacional para el Control de Drogas;

X. Establecer y operar el Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas y;

XI. Promover el desarrollo de la más alta tecnología para la oportuna detección, prevención, tratamiento, investigación e intercepción del abuso y tráfico ilícito de drogas y sus secuelas en el ámbito educacional, de atención médico sanitaria y de atención jurídico penal que se deriven de ello;

XII. Suplir al Comisionado en sus ausencias.

Cabe señalar que aun cuando el CENDRO forma parte del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, en un documento previo a la reestructuración de la Procuraduría titulado *29 Preguntas Sobre la Reestructuración de la Procuraduría General de la República*, el CENDRO se encuentra ubicado como un órgano desconcentrado con independencia del INCD (ver anexo).

Con relación a las atribuciones del Coordinador Ejecutivo, éstas son:

I. Auxiliar al Comisionado del Instituto en las tareas de planeación corporativa del organismo y en la coordinación funcional de las áreas que lo componen;

II. Auxiliar en la coordinación de las tareas de la Secretaría Técnica del Programa Nacional para el Control de Drogas;

III. Planear, instrumentar y controlar los sistemas de cooperación internacional en materia de control de drogas, conforme a la política, convenios y programas establecidos;

IV. Diseñar, operar y evaluar un sistema de promoción y seguimiento de la conducta de los miembros del Instituto que ofrezca alcanzar niveles de conducta y eficacia indispensables para el Instituto de acuerdo con las normas establecidas.

Por su parte, la Coordinación de Operaciones tiene las siguientes atribuciones:

I. Investigar y perseguir por orden del Ministerio Público Federal, los hechos que presuntivamente constituyan delitos contra la salud, lavado de dinero y tráfico de armas; y el combate al crimen organizado;

II Recabar, por instrucciones del Ministerio Público Federal, las pruebas que tiendan a la comprobación del tipo de los delitos que se investiguen y las que acrediten la probable responsabilidad de los inculpados;

III. Planear, organizar, controlar y evaluar las actividades de los agentes de la policía judicial antidrogas;

IV. Adscribir a las áreas que lo requieran, los elementos de la policía judicial antidrogas;

V. Dirigir, coordinar y supervisar las acciones tendientes a evitar la introducción y tráfico de estupefacientes y psicotrópicos en territorio nacional;

VI. Desarrollar e instrumentar las técnicas especializadas para la intercepción terrestre, marítima y aérea del tráfico ilícito de estupefacientes, precursores, armas y recursos financieros;

VII. Instrumentar, conjuntamente con la Coordinación de Apoyo Técnico, los sistemas de comunicación y cooperación para el desarrollo de los operativos de intercepción;

VIII. Planear, diseñar y ejecutar los programas de erradicación de cultivos ilícitos, tomando en cuenta las previsiones que al respecto contengan las legislaciones penal, sanitaria, ambiental, y demás normas aplicables a la materia;

IX. Participar en la experimentación, desarrollo y, en su caso, aprobar los herbicidas, coadyuvantes y equipos de operación y seguridad que se utilicen en la destrucción de plantíos ilícitos;

X. Dirigir las actividades de los delegados regionales del Instituto.

La Coordinación de Operaciones, se coordinará con el CENDRO (artículo 11).

Son atribuciones de la Coordinación de Apoyo Técnico:

I. Desarrollar los sistemas informáticos que requiera el Instituto, vigilando su adecuada operación, mediante supervisión, asesoría y capacitación;

II. Coordinar los sistemas de información y estadística del Instituto, procesando en ellos la información pertinente que obligatoriamente deberán proporcionarles las diversas unidades institucionales, de acuerdo con las normas, procedimientos e indicadores que la unidad establezca y actualice en coordinación con las respectivas áreas informantes;

III. Colaborar con el CENDRO, para la integración de los sistemas estadísticos de control de drogas;

IV. Proveer los medios de transportación y operaciones aéreas incluyendo las acciones de capacitación de tripulaciones y mantenimiento de aeronaves que le estén adscritas;

V. En apoyo de la Coordinación de operaciones, dirigir, coordinar y supervisar las acciones tendientes a proteger las pruebas, interpretación de datos técnicos e indicios que se recaben durante las operaciones, evitando su destrucción o alteración, para que los peritos, expertos y autoridades competentes puedan llevar a cabo las actuaciones pertinentes;

VI. Apoyar las actividades de investigación criminal en apoyo de las operaciones del Instituto (artículo 12).

La Coordinación de Administración tendrá las siguientes facultades:

I. **Establecer**, con la aprobación del Comisionado del Instituto las normas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros del Instituto, de acuerdo a sus programas y objetivos;

II. **Proponer** y vigilar el cumplimiento de las normas y políticas que deban aplicar las delegaciones regionales para su organización y funcionamiento, así como su personal, y evaluar la operación en dichas delegaciones;

III. **Planear** programas, organizar, coordinar y evaluar el sistema de administración y desarrollo del personal del Instituto;

IV. **Aplicar** las políticas y procedimientos en materia de reclutamiento, selección y capacitación del personal del Instituto. La Policía Judicial Antidrogas, se regirá, en todos, los aspectos, incluidos el ingreso, capacitación, promoción, estímulos y causas de separación, por los mismos reglamentos y acuerdos de la Policía Judicial Federal adscrita a la Procuraduría General de la República;

V. **Desarrollar** el sistema de administración de los recursos materiales del Instituto y servicios generales, estableciendo y difundiendo las bases de operación del mismo;

VI. **Abastecer** los recursos materiales y suministrar los servicios generales que requiera el Instituto;

VII. **Establecer** las normas y procedimientos para el proceso interno de programación y presupuestación que relacionen objetivos, metas y recursos, así como integrar el anteproyecto del presupuesto anual del Instituto;

VIII. **Aplicar** y supervisar el ejercicio del presupuesto anual del Instituto, llevar la contabilidad y formular, analizar y consolidar los estados financieros del propio Instituto;

IX. Realizar estudios tendientes a la simplificación, desconcentración y mejoramiento administrativo del Instituto; analizar y evaluar las estructuras de organización, los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo de las unidades administrativas, así como proponer las modificaciones respectivas;

X. Proporcionar la seguridad interna de las instalaciones del Instituto (artículo 13).

El Instituto prevé la existencia de Delegaciones y para tal efecto, se dispone lo siguiente:

El Instituto contará con Delegaciones Regionales que se definirán en el número y circunscripciones geográficas que se determinen.

Las delegaciones ejercerán las atribuciones que expresamente les delegue el Comisionado del Instituto; ajustando su funcionamiento a las políticas, normas y lineamientos que dicte el propio Comisionado a través de las unidades centrales.

Este mismo instrumento, en su artículo 4 precisa las acciones que para la persecución de los delitos contra la salud, desarrollarán los agentes de la Policía Judicial Federal adscritos al Instituto, las cuales consisten en:

I. Intervenir oportunamente con los servicios policiales antidrogas, en la detección, localización y persecución de individuos y organizaciones delictivas, hasta lograr su consignación por el Ministerio Público Federal;

II. Auxiliar al Ministerio Público Federal, en todos los actos conducentes a la comprobación del tipo penal y de la probable responsabilidad del indiciado;

III. Entregar al Ministerio Público Federal todos los informes, documentos y demás elementos de prueba con que se cuente;

IV. Las demás que señalen otras disposiciones.

La nueva conceptualización del combate al narcotráfico en la Procuraduría General de la República, se originó por la necesidad de avanzar en los aspectos de planeación, investigación y especialización de este fenómeno, con la finalidad de que las autoridades:

- Se anticipen a las acciones de las organizaciones de narcotraficantes, mediante el desarrollo de instrumentos de inteligencia, aprovechando la información generada en sus estructuras a fin de reducir los alcances del fenómeno y controlar sus diversas manifestaciones: tráfico de armas y lavado de dinero, entre otras;
- Cuenten con elementos que les permitan conocer de manera actualizada a las organizaciones, sus formas de operar, así como las tendencias del fenómeno con el fin de prevenir y ofrecer respuestas de atención y combate al problema;
- Se coordinen de manera oportuna y permanente con el fin de interceptar e impedir, en el ámbito de sus competencias las operaciones de estas organizaciones;
- Reorientar las estrategias de atención a las manifestaciones de este fenómeno, ya que las técnicas de abatimiento tradicionales resultan rebasadas por las complejas estructuras de estas organizaciones y;
- Fortalecer la cooperación internacional en la materia.

No obstante, en la práctica de investigación, la estructura organizacional no ha respondido de manera oportuna y eficaz a las necesidades de procuración de justicia en este ámbito. Aun cuando los distintos titulares de la Procuraduría General de la República, han establecido prioridades y compromisos de diverso orden para dar cumplimiento a los propósitos del Programa Nacional para el Control de Drogas, el ascenso del narcotráfico continúa y amenaza de manera permanente las estructuras de la sociedad mexicana.

CAPITULO III

CAPITULO III.- LA NORMATIVIDAD PARA EL COMBATE AL NARCOTRAFICO

3.1 LEGISLACION NACIONAL

Con el fin de preservar el normal desenvolvimiento de la sociedad y de sancionar las conductas ilícitas vinculadas con estupefacientes y psicotrópicos, el Estado ha procurado conformar un marco jurídico idóneo que prevea dichos supuestos.

"La típica respuesta frente al delito es la punición. No basta, pero constituye el efecto inmediato, indispensable, del comportamiento que daña. Punición implica dos procesos que se concretan en la Ley Penal, en sus fuentes y en sus consecuencias: tipificación y penalización. Lo primero por el establecimiento de calificativas o de nuevas figuras delictivas. Lo segundo, por la revisión y el incremento de las penas".²¹ El objetivo, cerrar los espacios que puedan favorecer a la impunidad.

Los penalistas al discutir sobre la naturaleza de los delitos contra la salud, han considerado que el bien jurídico tutelado por la Ley Penal, es precisamente la salud; no obstante, el estudioso Sergio García Ramírez, difiere de esto al considerar que "no es posible que un sistema de conductas que ponen en riesgo al Estado y comprometen la vida social, sea visto como un delito contra la salud". Es necesario que este fenómeno sea observado como una criminalidad de lucro, por lo cual los bienes jurídicos tutelados, además de la salud, deben ser: la soberanía, la paz y la seguridad pública, ya que el narcotraficante no pretende de manera directa quebrantar la salud del consumidor o causarle la muerte, a diferencia del lesionado y del homicida con dolo, que quiere herir o matar. El traficante busca riqueza.

La realidad es que aun cuando se advierten las diversas incidencias de este ilícito, la perspectiva se dirige a considerarlo como un delito que atenta contra la salud de la humanidad.

²¹ García, Ramírez Sergio, Op. Cit., p. 16

Es así como desde la administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari, el marco jurídico en la materia ha sido frecuentemente modificado con el fin de hacer más eficientes y adecuar las medidas del Estado para enfrentar a este complejo ilícito.

Si bien, durante los últimos años se han efectuado diversos esfuerzos en la materia, éstos han sido insuficientes y no han logrado frenar el incremento de estos ilícitos que han generado inseguridad pública, dando lugar además a la percepción de que "el Sistema de Justicia atraviesa por una crisis de credibilidad, derivada de un sentimiento colectivo de que existe impunidad para algunos y de que no responde eficientemente a la protección de los bienes jurídicos que son indispensables para el normal desarrollo de la vida colectiva".* Es por ello que el titular del Ejecutivo Federal y funcionarios encargados de procurar justicia se han visto obligados a crear mecanismos tendientes a prevenir y sancionar eficazmente estos ilícitos.

Las disposiciones en la materia se encuentran previstas en el ámbito constitucional, en el Código Penal Federal que tipifica y sanciona las conductas ilícitas vinculadas con drogas; además del régimen de control sanitario, cuyo objetivo se orienta a regular el manejo de las sustancias proclives al desvío ilícito, a prevenir el consumo de drogas y a la rehabilitación y tratamiento de los farmacodependientes.

*Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000, México, 1996, pág. 17

3.1.1. CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL

El Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, dedica su Libro Segundo, Título Séptimo a los Delitos Contra la Salud. El Capítulo I contempla la producción, tenencia, tráfico, proselitismo, y otros actos en materia de narcóticos, mientras que el Capítulo II, es dedicado al Peligro de Contagio. Por razones evidentes, este último título quedará excluido de este estudio.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1989, fueron reformados los artículos 195, 197 y 198 del Código Penal Mexicano relativos a los delitos contra la salud. En esta iniciativa el Ejecutivo Federal advierte la magnitud del problema al señalar que, "la salud de los mexicanos, de la humanidad y la preservación de nuestra soberanía exigen continuar con mayor empeño la campaña contra el narcotráfico, por lo que es preciso adecuar las normas jurídicas a la realidad" ²²

En este sentido, el artículo 195 del ordenamiento citado estableció una penalidad atenuada exclusivamente para los campesinos, que por su peculiar situación social, económica y cultural, frecuentemente son utilizados por los narcotraficantes. La falta de empleo; de rentabilidad de otros cultivos (lícitos); la marginación; un salario que no satisface las necesidades primarias de una familia; bajos niveles de educación; falta de acceso a los servicios de salud y educación; entre otros factores, hacen susceptibles a estos sectores de la sociedad a la vinculación con dichas actividades, cuya rentabilidad les proporciona un nivel de vida mínimo. En este sentido, las características del destinatario en el precepto son precisas; sin embargo, se ha dedicado mayor atención a las acciones represivas que a las preventivas, lo cual ha traído consigo enormes costos políticos y económicos.

²²Carlos Salinas de Gortari, Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, México, 14 de Diciembre de 1988

Esta falta de atención obedece a que "cualquier modesto programa regional de desarrollo exigiría una inversión cien veces mayor que el combate a estos ilícitos. En consecuencia, se aplaza la consideración sobre las medidas correctivas y preventivas".²³

Las reformas al artículo 197, incrementaron la penalidad a las diversas modalidades de los delitos contra la salud, estableciéndose prisión mínima de diez a veinticinco años y de cien a quinientos días de multa.

Las mismas sanciones se impondrían al servidor público, que en ejercicio de sus funciones o aprovechando su cargo, encubra o permita los hechos anteriores.

El artículo 198 estableció agravantes a la penalidad, en función de las características del sujeto activo del delito o pasivo de la conducta.

Posteriormente, el 30 de diciembre de 1991 mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, fue reformado el artículo 194 a efecto de que el juzgador imponga alternativamente la pena de prisión o la sanción pecuniaria a los adictos de estupefacientes o psicotrópicos, tomando en consideración la cantidad de droga encontrada al sujeto.

De nueva cuenta, el 10 de enero de 1994 fue reformado el Código Penal Federal en los siguientes artículos:

Artículo 193, cuyo texto está vigente y se transcribe a continuación:

Se consideran narcóticos, a los estupefacientes, psicotrópicos, y demás sustancias o vegetales que determine la Ley General de Salud, los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México, y los que señalen las demás disposiciones legales aplicables en la materia.

Para los efectos de este capítulo, son punibles las conductas que se relacionan con los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias previstas en

²³García, Ramírez Sergio, Op. Cit., p. 21

los artículos 237, 245 fracciones I, II y III y 248 de la Ley General de Salud, que constituyen un problema grave para la salud pública.

El juzgador, al individualizar la pena o la medida de seguridad a imponer por la comisión de algún delito previsto en este capítulo, tomará en cuenta la cantidad y la especie de narcótico de que se trate, así como la mayor o menor lesión que pone en peligro la salud pública y las condiciones personales del autor o partícipe del hecho o la reincidencia en su caso.

Los narcóticos empleados en la comisión de los delitos previstos en este capítulo, se pondrán a disposición de la autoridad sanitaria, la que procederá a su aprovechamiento lícito o a su destrucción.

Tratándose de instrumentos y vehículos utilizados para cometer los delitos considerados en este capítulo, así como los objetos y productos, cualquiera que sea su naturaleza, se estará a lo dispuesto en los artículos 40 y 41. Para este fin, el Ministerio Público dispondrá durante la averiguación previa el aseguramiento que corresponda y el destino procedente en apoyo a la procuración de justicia o lo solicitará en el proceso, y promoverá el decomiso para que los bienes de que se trate o su producto se destinen a la impartición de justicia, o bien, promoverá la suspensión y la privación de los derechos agrarios o de otra índole, ante las autoridades competentes.

El artículo 194 se reformó para quedar como sigue:

Se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días de multa al que:

I. Produzca, transporte, trafique, comercie, suministre aun gratuitamente o prescriba alguno de los narcóticos señalados en el artículo anterior, sin la autorización a que se refiere la Ley General de Salud.

Para los efectos de esta fracción, por producir se entiende: manufacturar, fabricar, elaborar, preparar o acondicionar algún narcótico, y por comerciar: vender, comprar, adquirir o enajenar algún narcótico;

II. Introduzca o extraiga del país algunos de los narcóticos comprendidos en el artículo anterior, aunque fuere en forma momentánea o en tránsito.

Si la introducción o extracción no llegare a consumarse, pero de los actos realizados se desprenda que esa era la finalidad del agente, la pena aplicable será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el presente artículo;

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

IV. Realice actos de publicidad o propaganda, para que se consuma cualesquiera de las sustancias comprendidas en el artículo anterior.

Las mismas penas previstas en este artículo y, además privación del cargo o comisión e inhabilitación para ocupar otro hasta por cinco años, se impondrá al servidor público que, en ejercicio de sus funciones o aprovechando su cargo, permita, autorice o tolere cualesquiera de las conductas señaladas en este artículo.

Artículo 195:

Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de cien a trescientos cincuenta días de multa, al que posea alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, sin la autorización a que se refiere la Ley General de Salud, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en el artículo 194.

No se procederá en contra de quien, no siendo farmacodependiente se le encuentre en posesión de alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, por una sola vez y en cantidad tal que pueda presumirse que está destinada a su consumo personal.

Tampoco será punible la simple posesión de medicamentos, previstos entre los narcóticos a los que se refiere el artículo 193, cuya venta al público se encuentre supeditada a requisitos especiales de adquisición, cuando por su naturaleza y cantidad éstos sean los necesarios para el tratamiento de la persona que los posea o de otras personas sujetas a la custodia o asistencia de quien los tiene en su poder.

Se adicionó el artículo 195 Bis para disponer:

Cuando la posesión o transporte, por la cantidad como por las demás circunstancias del hecho, no pueda considerarse destinada a realizar alguna de las conductas que se refiere el artículo 194 de este Código y no se trate de un miembro de una asociación delictuosa, se aplicarán las penas previstas en las tablas contenidas en el apéndice 1 de este ordenamiento, si el narcótico no se encuentra comprendido en las mismas, se aplicará hasta la mitad de las penas señaladas en el artículo anterior (ver anexo).

Asimismo, fueron tipificadas en el artículo 196 sanciones más rígidas para aquellas conductas en las que concurren las agravantes que a continuación se detallan:

Las penas resultantes por los delitos previstos en el artículo 194, serán aumentadas en una mitad, cuando:

I. Se cometa por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de los delitos contra la salud o por un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo. En este caso, se impondrá a dichos servidores públicos, además, suspensión para desempeñar cargo o comisión en el servicio público, hasta por cinco años, o destitución, e inhabilitación hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta. Si se trata de un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en cualquiera de las situaciones mencionadas se le impondrá, además la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca, y se le inhabilitará hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta, para desempeñar cargo o comisión públicos en su caso;

II. La víctima fuere menor de edad o incapacitada para comprender la relevancia de la conducta o para resistir al agente;

III. Se utilice a menores de edad o incapaces para cometer cualesquiera de esos delitos;

IV. Se cometa en centros educativos, asistenciales, policiales o de reclusión, o en sus inmediaciones con quienes a ellos acudan;

V. La conducta sea realizada por profesionistas, técnicos, auxiliares o personal relacionado con las disciplinas de la salud en cualesquiera de sus ramas y se valgan de esa situación para cometerlos. En este caso, se impondrá además, suspensión de derechos o funciones para el ejercicio profesional u oficio hasta por cinco años e inhabilitación hasta por un tiempo equivalente al de la prisión impuesta;

VI. El agente determine a otra persona a cometer algún delito de los previstos en el artículo 194, aprovechando el ascendiente familiar o moral o la autoridad o jerarquía que tenga sobre ella; y

VII. Se trate del propietario, poseedor, arrendatario o usufructuario de un establecimiento de cualquier naturaleza y lo empleare para realizar algunos de los delitos previstos en este capítulo o permitiere su realización por terceros. En este caso además, se clausurará en definitiva el establecimiento.

Con relación a la prescripción médica de narcóticos, así como al suministro ilícito, las reformas del artículo 197 precisan las sanciones a que se sujetarán estas conductas. Además, se prevén agravantes a las conductas en las que, las víctimas sean menores de edad o incapaces.

Al que, sin mediar prescripción de médico legalmente autorizado, administre a otra persona, sea por inyección, inhalación, ingestión o por cualquier otro medio, algún narcótico al que se refiere el artículo 193 se le impondrá de tres a nueve años de prisión y de sesenta a ciento ochenta días de multa, cualquiera que fuere la cantidad administrada. Las penas se aumentarán hasta una mitad

más, si la víctima fuere menor de edad o incapaz para comprender la relevancia de la conducta o para resistir al agente.

Al que indebidamente suministre gratis o prescriba a un tercero, mayor de edad, algún narcótico mencionado en el artículo 193, para su uso personal e inmediato, se le impondrá de dos a seis años de prisión y de cuarenta a ciento veinte días de multa. Si quien lo adquiere es menor de edad o incapaz, las penas se aumentarán hasta en una mitad.

Las mismas penas se impondrán al que induzca o auxilie a otro para que consuma cualesquiera de los narcóticos señalados en el artículo 193.

En las reformas al artículo 198 se ratifica la advertencia de que las organizaciones de narcotraficantes frecuentemente utilizan a sectores de la población con características culturales y económicas apremiantes, estableciéndose de nueva cuenta atenuantes de responsabilidad en los siguientes supuestos:

Al que dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembre, cultive o coseche plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia, o con financiamiento de terceros, cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis años.

Igual pena se impondrá al que en un predio de su propiedad, tenencia o posesión, consienta la siembra, el cultivo o la cosecha de dichas plantas en circunstancias similares a la hipótesis anterior.

Si en las conductas descritas no concurren las circunstancias que se precisan, la pena será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el artículo 194, siempre y cuando la siembra, cultivo o cosecha se hagan con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en las fracciones I y II de dicho artículo. Si falta esa finalidad, la pena será de dos a ocho años de prisión.

Si el delito fuere cometido por servidor público de alguna corporación policial, se le impondrá, además la destitución del empleo, cargo o

comisión públicos y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar otro, y si el delito lo cometiere un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva, o en activo, se le impondrá, además de la pena de prisión señalada, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión públicos.

Artículo 199:

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 antecedente de mala conducta, la farmacodependencia, pero si se exigirá que el sentenciado se someta al tratamiento adecuado para su curación bajo vigilancia de la autoridad ejecutora.

El 13 de mayo de 1996, nuevamente fue reformado este ordenamiento, adicionándose el artículo 196 ter que tipifica la comisión de conductas ilícitas en las que se empleen precursores químicos para la fabricación de narcóticos. El texto del artículo 196 ter es el siguiente:

Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de cien a trescientos días de multa, así como decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito, al que:

I. Produzca, posea o realice cualquier acto u operación con precursores químicos, máquinas o elementos, con el propósito de cultivar, producir o preparar narcóticos a los que se refiere el artículo 193 en cualquier forma prohibida por la ley, o

II. Financie cualquiera de las conductas señaladas en la fracción anterior.

La misma pena de prisión y multa, así como la inhabilitación para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión públicos hasta por cinco años se impondrá al servidor público que, en ejercicio de sus funciones, permita o autorice cualquiera de las conductas comprendidas en este artículo.

Se consideran precursores químicos las sustancias líquidas, sólidas y gaseosas que sirven para la preparación de narcóticos, como el ácido lisérgico, efedrina, ergometrina, ergotamina, 1-fenil-2-propanona, seudoefedrina, acetona, ácido antranílico, ácido fenilacético, anhídrido acético, éter etílico, piperidina y, en su caso, sus sales, o cualquier otra sustancia con efectos semejantes.

Es importante mencionar que en esta materia, el Ejecutivo Federal ha preparado una iniciativa de Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, estableciendo la coordinación de las autoridades competentes para hacer más eficiente la supervisión y control de las personas físicas y morales dedicadas al comercio de éstas. Esta iniciativa aun no ha sido presentada al Congreso de la Unión.

3.1.2 LEY GENERAL DE SALUD

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 4º Constitucional, "toda persona tiene derecho a la protección de la salud". La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley General de Salud, el derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

I. El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;

II. La prolongación y el mejoramiento de la calidad de vida humana;

III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;

IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;

V. El disfrute de los servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;

VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y

VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

En los términos de esta Ley, se considera como salubridad general, entre otras, artículo 3 de la Ley General de Salud:

fracción XXI. El programa contra la farmacodependencia;

fracción XXII. El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación;

fracción XXIV. El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en la fracción XXII.

Este ordenamiento no ha escapado a las modificaciones que en esta materia han sufrido otras legislaciones. Las disposiciones y sanciones contenidas en éste son eminentemente administrativas, sin perjuicio de las sanciones que resulten por la comisión de algún ilícito previsto en el Código Penal Federal.

El Título Décimo Segundo es dedicado al Control Sanitario de Productos y Servicios y de su Importación y Exportación.

El control sanitario se refiere al conjunto de acciones destinadas a la orientación, educación, muestreo, verificación y aplicación de medidas de seguridad y sanciones que aplicará la Secretaría de Salud a la importación y exportación de medicamentos, estupefacientes y sustancias psicotrópicas y a las materias primas que intervengan en su elaboración.

Las medidas de control serán aplicables a los establecimientos dedicados al proceso de sustancias tóxicas o peligrosas para la salud, los que para su funcionamiento requerirán autorización sanitaria.

Se entiende por proceso "el conjunto de actividades relativas a la obtención, elaboración, fabricación, preparación, conservación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, transporte, distribución, almacenamiento y expendio o suministro de los productos a que se refiere esta Ley."

También se requerirá autorización sanitaria para suministrar o comerciar estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos que las contengan.

La Secretaría de Salud ordenará la publicación de las normas técnicas a que deberá sujetarse el proceso de dichas sustancias y el otorgamiento o revocación de las autorizaciones sanitarias de medicamentos, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos que las contengan en el Diario Oficial de la Federación.

El Capítulo V del referido Título es dedicado a las sustancias consideradas como estupefacientes. Para tal efecto, el artículo 234 presenta una lista de 110 sustancias (ver anexos).

Se consideran estupefacientes cualquier otro derivado o preparado que contenga las sustancias señaladas en esta lista, sus precursores químicos, y en general, los de naturaleza análoga y cualquier otra sustancia que determine la

Secretaría de Salud o el Consejo de Salubridad General. Las listas correspondientes se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

El término de cualquier sustancia análoga es inadecuado, ya que nadie puede ser juzgado por hechos análogos a los establecidos en la Ley. Es así como en la presente clasificación de sustancias deben enunciarse específicamente las sustancias sujetas a control y no emplear términos tan imprecisos e inaceptables por el Derecho Penal Mexicano.

Los actos relacionados con estupefacientes o cualquier producto que los contengan como la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso y consumo, entre otros, se sujetarán a:

- Las disposiciones de la Ley General de Salud y sus reglamentos;
- Los tratados y convenciones internacionales en los que México sea parte y que se hubieren celebrado de conformidad con la Constitución Mexicana;
- Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;
- Los que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;
- Las normas técnicas que dicte la Secretaría de Salud y,
- Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias (artículo 235).

El comercio o tráfico de estupefacientes en territorio nacional será regulado por la Secretaría de Salud, quien fijará los requisitos para tal efecto. No obstante, está prohibido cualquier acto respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, cannabis sativa, índica y americana o marihuana, papaver bactreatum y erythroxinol novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivadas, o preparaciones.

Cuando las autoridades competentes decomisen estupefacientes o productos que los contengan, mismos que se enlistan a continuación, deberán dar

aviso a la Secretaría de Salud para que exprese su interés en alguna (s) de estas sustancias:

NOMBRE	DENOMINACION QUIMICA
ALFENTANIL	monoclorhidrato de N (1-(2(4-etil-4,5dihidro-5oxo-H-tetrazol-1-il)etil)-4(piperidinil)fenilpropanamida)
BUPRENORFINA	(3-metilmorfina) y sus sales
CODEINA	(-)-(+)-4 dimetilamino-1,2-difenil-3-metil-2butanol propionato) y sus sales
DEXTROPROPOXIFENO	(éster etílico del ácido 1-(3-ciano-3,3-difenilpropil)-4-fenilpiperidin-4-carboxílico, o 2, 2-difenil-4-carboxi-4-fenilpiperidin) butironitril)
DIIHIDROCODEINA	
ETORFINA	(7,8, dihidro-7 ^o (1 (R)-hidroxi-1-metilbutil)-06-metil-6 14-endostano-morfina, denominada también (tetrahidro-7 ^o -(1-hidroxi-1-metilbutil)-5,14-endosteno-origavina)
FENTANIL	(1-fenetil-4-N-propionilaminiopiperidina)
HIDROCODONA	(dihidrocodeinona)
METADONA	(6-dimetilamino-4,4-difenil-3-heptanona)
METILFENIDATO	(éster metílico del ácido alfaaleni-2 piperidin acético)
MORFINA y sus sales	
OPIO en polvo	
OXICODONA	(14-hidroxi-dihidrocodeinona o dihidrohidrocodeinona)
PETIDINA	(éster etílico del ácido 1-metil-4-fenilpiperidin-4-carboxílico, o meperidina
SUFENTAIL	(N-(4-(metoximetil)-1-(2-2-(2-Tienil)etil)-4 piperidil)propionamida)

*En el supuesto de que estas sustancias no reúnan los requisitos sanitarios para ser utilizadas, la Secretaría de Salud solicitará a las autoridades competentes procedan a su incineración

En cuanto a la prescripción de estupefacientes, sólo podrán realizarla los médicos cirujanos, odontólogos y veterinarios que cuenten con título profesional y que cumplan con las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos. Dicha prescripción se efectuará en recetas o permisos autorizados. Sólo los establecimientos autorizados podrán expedirlos.

El artículo 245 precisa las sustancias consideradas como psicotrópicas, y para tal efecto las clasifica en cinco grupos, "utilizando el criterio de la eficacia terapéutica y la mayor o menor gravedad de los problemas sanitarios que provocan".²⁴

²⁴García Ramírez Sergio, *Delitos en Materia de Estupefacientes y Psicotrópicos*, Trillas, México, 1980, pág. 5

I. Las que tienen valor terapéutico, escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública;

II. Las que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un problema grave para la salud pública, sus sales, precursores y derivados químicos;

III. Las que tienen valor terapéutico, pero constituyen un problema para la salud pública, sus sales y derivados. Cabe señalar que es precisamente en los grupos I y III donde se ubica a los precursores químicos, a los cuales se les aplican las mismas medidas de control que a los psicotrópicos. Aun cuando la clasificación de estas sustancias es inapropiada, con este régimen de control se ha pretendido evitar el desvío de éstas a usos ilícitos.

Las sustancias a las que se hace mención en el párrafo anterior y que son precursores químicos son: efedrina, ergometrina, ergotamina, 1-fenil-2-propanona, pseudoefedrina, isosafrol, piperonal, safrol, estas tres últimas fueron adicionadas en julio de 1996 al cuadro I del artículo 245, también identificadas como precursores químicos en el Código Penal Federal. Esta situación evidencia la falta de uniformidad y dispersión en el régimen de control sanitario para dichas sustancias.

IV. Las que tienen amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública, sus sales y derivados químicos y;

V. Las que carecen de valor terapéutico y se utilizan corrientemente en la industria, mismas que se determinarán en las disposiciones reglamentarias correspondientes (ver anexos).

La Secretaría de Salud determinará la inclusión de cualquier sustancia que no esté considerada en estos cuadros, misma que será publicada en el Diario Oficial de la Federación.

La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier

forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con sustancias psicotrópicas o cualquier producto que las contenga, queda sujeto a:

- I. Las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;
- II. Los tratados y convenciones internacionales en los que México sea parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Mexicana;
- III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;
- IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;
- V. Las normas técnicas que dicte la Secretaría de Salud, y
- VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

Cabe destacar, que se establecen medidas más rígidas para las sustancias contempladas por la fracción I del artículo 245, ya que todo acto vinculado con éstas queda prohibido (artículo 248).

Solo para fines de investigación científica, la Secretaría de Salud autorizará la adquisición de las sustancias de la fracción I del artículo 245, mismas que serán entregadas bajo control a organismos o instituciones de investigación autorizados por esta dependencia.

Las sustancias psicotrópicas incluidas en la fracción III del artículo 245, requerirán para su venta o suministro al público, receta médica que contenga el número de la cédula profesional del médico que la expida, la que deberá surtirse por una sola vez y retenerse en la farmacia que la surta, de acuerdo a las disposiciones de la Secretaría de Salud (artículo 251).

Las sustancias psicotrópicas incluidas en la fracción IV del artículo 245, requerirán para su venta o suministro al público, receta médica que contenga el número de la cédula profesional del médico que la expida, la que podrá surtirse hasta por tres veces, con una vigencia de seis meses, contados a partir de la fecha de expedición y no requerirá ser retenida en la farmacia que la surta (artículo 252).

La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas en sus respectivos ámbitos de competencia, para evitar y prevenir el consumo de sustancias inhalantes que produzcan efectos psicotrópicos en las personas, se ajustarán a lo siguiente:

I. Determinarán y ejercerán medios de control en el expendio de sustancias inhalantes, para prevenir su consumo en menores de edad e incapaces;

II. Establecerán sistemas de vigilancia en los establecimientos destinados al empleo indebido de las mismas;

III. Brindarán la atención médica que se requiera, a las personas que realicen o hayan realizado el consumo de inhalantes, y

IV. Promoverán y llevarán a cabo campañas permanentes de información y orientación al público, para la prevención de daños a la salud provocados por el consumo de sustancias inhalantes.

Los establecimientos que no se ajusten al control que disponga la autoridad sanitaria, así como a los responsables de los mismos, se les aplicarán las sanciones administrativas que correspondan (artículo 254).

Cuando las autoridades competentes decomisen sustancias psicotrópicas o productos que las contengan, mismas que se enlistan a continuación deberán dar aviso a la Secretaría de Salud para que exprese su interés en alguna de estas sustancias:

Nalbufina, Pentobarbital, Secobarbital y todas las sustancias de los grupos III y IV del artículo 245 de esta Ley (artículo 254 bis). En caso de considerar que alguna o algunas de las sustancias citadas no reúnen los requisitos para ser utilizadas, la Secretaría de Salud solicitará a las autoridades procedan a su incineración.

El artículo 289 dispone que la importación de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos o preparados que los contengan requieren autorización de la Secretaría de Salud. Dichas operaciones podrán realizarse únicamente por la aduana o aduanas de puertos aéreos que determine la misma Secretaría en coordinación con las autoridades competentes. En ningún caso podrán realizarse por vía postal.

La Secretaría de Salud otorgará autorización para importar estupefacientes, sustancias psicotrópicas, productos o preparados que las contengan exclusivamente a:

- I. Las droguerías, para venderlos a farmacias o para las preparaciones oficinales que el propio establecimiento elabore, y
- II. Los establecimientos destinados a la producción de medicamentos autorizados por la misma Secretaría (artículo 290).

Por su parte, las oficinas consulares mexicanas en el extranjero certificarán la documentación que ampare estupefacientes, sustancias psicotrópicas, productos o preparados que los contengan, para lo cual les presentarán:

- I. Permiso sanitario, expedido por las autoridades competentes del país de donde procedan autorizando la salida de los productos que se declaren en los documentos consulares correspondientes, invariablemente tratándose de estupefacientes y cuando así proceda respecto de sustancias psicotrópicas, y
- II. Permiso sanitario expedido por la Secretaría de Salud, autorizando la importación de los productos que se indiquen en el documento

consular, el que será retenido por el cónsul al certificar el documento (artículo 290).

La exportación de estupefacientes y psicotrópicos será autorizada por la Secretaría de Salud cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

I. Que los interesados presenten el permiso sanitario de importación expedido por la autoridad competente del país a que se destinen, invariablemente tratándose de estupefacientes y cuando así proceda respecto de sustancias psicotrópicas, y

II. Que la aduana por donde se pretenda exportarlos sea de las señaladas conforme al artículo 289 de esta Ley. Para ello, la Secretaría de Salud enviará copia del permiso sanitario que expida, fechado y numerado, al puerto de salida autorizado (artículo 292).

Así también, la Secretaría de Salud está facultada para intervenir en puertos marítimos y aéreos, en las fronteras, y en general, en cualquier punto del territorio nacional, en relación con el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, para los efectos de identificación, control y disposición sanitarios (artículo 294).

3.1.3. PROGRAMA NACIONAL PARA EL CONTROL DE DROGAS

El Programa Nacional para el Control de Drogas, cuya coordinación e integración está a cargo del Centro de Planeación para el Control de Drogas, fue creado por instrucción presidencial durante la administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari, comprendiendo las acciones en la materia durante el periodo 1989-1994.

Fue creado con el fin de generar una alianza gubernamental de fuerte impacto en el combate al narcotráfico. Para ello, se retomaron las acciones gubernamentales de hace varias décadas, las cuales fueron sistematizadas y organizadas con el fin de diseñar políticas complementarias, jerarquizar tareas,

coordinar la aplicación de recursos y fortalecer los mecanismos de cooperación en todos los niveles de gobierno.

Para lograrlo se establecieron los objetivos, estrategias y líneas de acción con las que participan las Secretarías de Salud y Educación en la prevención y control de la demanda, así como las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Comunicaciones y Transportes; Procuraduría General de Justicia del D.F. y Procuraduría General de la República, en la prevención y control de la oferta.

Si bien es cierto, el Programa Nacional para el Control de Drogas no es un ordenamiento legal, constituye el marco de acción de las autoridades competentes en el control de drogas. Cabe destacar que la publicación de dicho Programa en el Diario Oficial de la Federación no se ha llevado a cabo.

En el actual Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, el Gobierno de México continúa con la estrategia integral de atención al uso indebido de drogas y el combate al tráfico de éstas, orientando su política nacional en tres grandes rubros:

- 1) Protección a la integridad física y mental de los mexicanos;
- 2) Protección a las Instituciones de la República, y
- 3) Solidaridad Internacional.

De acuerdo con el diagnóstico presentado en este programa, en México el problema de las drogas se manifiesta en las vertientes de: producción y tráfico ilícito.

En relación a las adicciones, el Programa destaca la Encuesta Nacional de Adicciones 1993, a cargo de la Secretaría de Salud, la cual conforma el panorama epidemiológico del consumo de tabaco, alcohol y otras drogas a nivel regional y nacional, además de identificar la frecuencia del uso de éstas y conocer los patrones de consumo.

Este estudio aplicado a una muestra probabilística de 18, 737 individuos, cuyas edades fluctúan entre 12 y 65 años y que residen en áreas urbanas del país, demuestra que la marihuana es la droga ilícita de mayor consumo, la cocaína y los inhalables se ubican en segundo sitio, mientras que la droga menos empleada es la heroína.

Es importante mencionar que en el período de 1988 a 1993, fechas en las que han sido elaboradas las dos Encuestas de Adicciones, el consumo de la marihuana tuvo un incremento de 0.4% a nivel nacional que equivale a poco más de un millón cuatrocientos mil individuos que la han consumido alguna vez en la vida. La tendencia del consumo de cocaína ha crecido en las fronteras, pero en 1993 registró un significativo descenso, lo mismo ocurrió en relación con los inhalables.

Según la Encuesta de 1993, la prevalencia del consumo de heroína se concentra en el norte del país, entre la población que oscila entre los 24 y 28 años de edad.

En lo relativo a la producción de enervantes, las principales regiones productoras del país se localizan en la Sierra Madre Occidental, en las vertientes montañosas, Istmo y Sureste y en menor proporción en la Sierra Madre Oriental. En el cultivo de enervantes es frecuente la incorporación de jornaleros que no cuentan con otras alternativas para obtener ingresos, destacándose por esta situación, los estados de: Chihuahua, Sinaloa, Guerrero y Durango.

Por su ubicación geográfica, en nuestro país confluyen tres corredores para el tráfico de drogas hacia Estados Unidos:

- 1) La ruta de la cocaína que parte de Sudamérica;
- 2) La ruta de desvío de precursores químicos, que se inicia en Europa o Sudamérica, y
- 3) La ruta de heroína que sale de Asia tocando en variadas ocasiones territorio mexicano.

Las rutas propias del país que parten hacia Estados Unidos para comercializar marihuana y opiáceos se ubican fundamentalmente en la frontera sur, las costas del Pacífico, el Golfo de México y el Centro del país.

Las vías terrestres han sido las más utilizadas para el tráfico de drogas partiendo de la frontera sur hasta el norte del país, siendo los estados de Quintana Roo, Tabasco y Chiapas los más impactados. La zona de mediana frecuencia corresponde a las regiones centro y centro-norte, mientras que la zona de baja frecuencia corresponde a la región norte del país.

El tráfico aéreo se ha reducido considerablemente, siendo en la actualidad más frecuentes los traslados marítimos y terrestres.

Tras este diagnóstico, el programa tiene como objetivo general, *reducir a su mínima expresión los índices de consumo, así como la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícitos de psicotrópicos y estupefacientes, bajo un esquema integral de atención al problema de las drogas.*

Los objetivos específicos son:

- 1) Que la Federación, las entidades federativas y los municipios se coordinen y sumen sus esfuerzos en el ámbito de sus competencias;
- 2) Promover la ejecución de acciones preventivas, de rehabilitación, jurídico-penal, de participación de la sociedad y de la comunidad internacional, tendientes a la reducción de la demanda y de la oferta de drogas;
- 3) Promover investigaciones científicas para analizar la situación de las adicciones a fin de diseñar programas en la materia;
- 4) Fortalecer las acciones educativas para prevenir el uso de drogas;
- 5) Ampliar los programas de rehabilitación de adictos y proporcionar tratamientos a las familias afectadas por adicciones;
- 6) Promover alternativas de desarrollo económico social y de concientización de las comunidades;

7) Reducir la delincuencia asociada al consumo de drogas;

8) Continuidad en las investigaciones que lleven a la autoridad a la desintegración de las organizaciones de narcotraficantes;

9) Establecer mecanismos y procedimientos eficaces de investigación policial con el fin de obtener información que reduzca los ilícitos conexos del narcotráfico;

10) Realizar estudios sobre la realidad del fenómeno de las drogas y su relación con aspectos de seguridad pública;

11) Reforzar los operativos diseñados para reducir la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas, así como la detección y destrucción de laboratorios clandestinos en el país;

12) Combatir la comisión de delitos como el lavado de dinero y tráfico ilícito de armas y precursores químicos;

13) Reforzar la vigilancia aérea, marítima y terrestre para minimizar el tráfico de drogas;

14) Prevenir la corrupción en instituciones públicas y privadas;

15) Eliminar la corrupción y la infiltración del narcotráfico en instituciones públicas y privadas;

16) Alentar un mayor compromiso de otras naciones afectadas, particularmente de aquellas en que los índices de consumo son mayores.

Estrategias

A) Enfoque integral.- Las instituciones involucradas brindarán una atención integral, objetiva y eficiente que comprenda la educación preventiva; tratamiento y rehabilitación de farmacodependientes, atención a zonas con altos

índices de consumo y de producción; desarrollo de programas alternativos de cultivo; vigilancia de los espacios aéreo, marítimo y terrestre; labores de intercepción y erradicación; revisión y adecuación del marco jurídico; coordinación entre los tres niveles de gobierno, la sociedad y los gobiernos de otros países en la ejecución de acciones.

B) Inteligencia.- El gobierno mexicano replanteará sus métodos de análisis y fortalecerá su sistema de inteligencia para configurar una infraestructura que se anticipe a las acciones del crimen organizado.²⁵

C) Corresponsabilidad y Participación Social.- La corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad ayudará a reducir la edad de inicio en el consumo de drogas, inhibir delitos asociados, lograr una eficaz rehabilitación de adictos y a la promoción de acciones encaminadas a combatir la demanda y la oferta de drogas.

D) Fortalecimiento de la Prevención.- Corresponderá a las autoridades responsables construir y fomentar una cultura preventiva, apoyando la participación de la sociedad en esta tarea, proporcionando la información para que la población conozca las causas que generan el consumo de drogas y el daño social que generan los delitos asociados.

E) Especialización de las Estructuras del Estado para enfrentar adecuadamente el problema, para que, desde el ámbito de su competencia prevengan, controlen, y abatan las adicciones y al narcotráfico, así como para fomentar la especialización técnica y la profesionalización de quienes participan en esta tarea.

F) Desarrollo Tecnológico.- Mediante el desarrollo de técnicas, equipos y metodologías por parte de las instituciones que participan en el combate al narcotráfico.

G) Adecuación del Marco Jurídico.- La revisión, evaluación y actualización de la legislación permitirá acciones más eficientes, la creación de

²⁵La inteligencia consiste en la recolección, evaluación, análisis, integración e interpretación de toda la información acerca de las actividades de la delincuencia organizada.

mecanismos ágiles de cooperación, la estructuración de sistemas de vigilancia y ampliación de los medios para que las acciones de procuración de justicia sean contundentes. México ha retomado las experiencias internacionales jurídicas y de intercambio de información para diseñar normas y políticas en el control de drogas y lucha contra la delincuencia organizada.

Ejecución del Programa

La ejecución del Programa estará a cargo de las dependencias que participan en éste. Así en la prevención y control de la demanda participan:

- **Secretaría de Educación Pública, a través de dos proyectos:**
 - 1) Programa de Educación Preventiva Contra las Adicciones (PEPCA). Sus objetivos: incorporar al sistema educativo, la prevención integral sustentada en la promoción y fomento de valores para fortalecer en los educandos la capacidad de discernimiento en relación al consumo de drogas.
 - 2) Programa de Orientación Educativa, la SEP ha incorporado a los planes de estudio de educación secundaria vigentes, la asignatura de orientación educativa con el objeto de proporcionar a los estudiantes la información precisa que les permita reflexionar, exponer sus dudas y opiniones sobre los problemas que enfrentan.
- **Secretaría de Salud, a través del Programa Contra la Farmacodependencia, que comprende los objetivos, estrategias y líneas de acción de las instituciones públicas y privadas que participan en la promoción de la salud, tratamiento, rehabilitación e investigación. El objetivo, disminuir la farmacodependencia y los problemas de salud mental relacionados con el uso de drogas.**

En la prevención y control de la oferta participan:

- **Secretaría de Gobernación**, mediante los Programas de Fortalecimiento de Seguridad, que tienen por objetivo, contribuir en la atención del problema de las drogas en coordinación con las acciones interinstitucionales en la materia, orientándose al combate de los factores que vulneren la integridad nacional y, el Programa de Infraestructura Penitenciaria, cuyo objetivo es abatir los índices de la población adicta en los penales y coadyuvar en la rehabilitación de éstos.
- **Secretaría de la Defensa Nacional**, mediante la Campaña Permanente contra el Narcotráfico, cuyo objetivo es intensificar las acciones de búsqueda, localización y destrucción de cultivos de enervantes e intercepción aérea y terrestre del tráfico ilícito de drogas.
- **Secretaría de Marina**, mediante el Proyecto de Prevención y Combate al Narcotráfico en el Ambito Marítimo. El objetivo, desarrollar mecanismos eficientes de detección e intercepción de medios de transporte de estupefacientes mediante la capacitación de recursos humanos y el empleo de tecnología avanzada.
- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, a través del Programa de Combate al Lavado de Dinero y al Tráfico Ilícito de Armas y Precursores Químicos. El objetivo, abatir el reciclaje del producto financiero derivado del narcotráfico, mediante la revisión y adecuación del marco jurídico aplicable y de acciones encaminadas a la investigación, prevención, detección y combate del lavado de dinero, además de participar en la intercepción del tráfico ilícito de armas y precursores químicos.
- **Secretaría de Desarrollo Social**, mediante el Programa para Promover el Desarrollo Social y Limitar el Crecimiento de la Producción de Enervantes en Zonas Proclives, que tiene por objetivo impulsar acciones de combate a la pobreza para las comunidades rurales e indígenas ubicadas en regiones y zonas proclives a la producción de cultivos ilícitos.
- **Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca**, a través del Programa de Conservación y Desarrollo Integral Sustentable de Regiones de Riesgo con Incidencia de Cultivos Ilícitos. Con éste se pretende fomentar la

conservación ecológica y el desarrollo integral y sustentable de regiones con riesgo de incidencia de cultivos de enervantes.

- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, a través del Programa de Desarrollo Integral de Comunidades Susceptibles a la Siembra de Cultivos Ilícitos. El objetivo, fortalecer la participación comunitaria para crear condiciones adversas al incremento de la farmacodependencia y cultivos ilícitos mediante el apoyo a los campesinos y ejidatarios en riesgo de involucrarse con narcotraficantes.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, mediante la Campaña Permanente de Prevención e Intercepción de Drogas y Armas en los Espacios Terrestre, Aéreo, Marítimo y Ferroviario de la República Mexicana, en la que se reforzará la vigilancia en dichos espacios para combatir el tráfico de estupefacientes y, los Programas de Prevención, Detección y Lucha contra la Farmacodependencia, cuyo objetivo es preservar la salud y seguridad del personal del transporte público federal.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, mediante el Programa de Atención a la Farmacodependencia y el Alcoholismo, cuyo objetivo es disminuir la oferta y la demanda de drogas en la Ciudad de México, como medida para reducir la incidencia de delitos del fuero común, asociados al fenómeno de la farmacodependencia.
- Procuraduría General, de la República, a través del Programa Nacional para el Control de Drogas.

Cooperación Internacional

En este rubro, el objetivo es lograr que la política exterior en la materia asegure los consensos bilaterales y multilaterales, así como promover la cooperación internacional dentro del principio de corresponsabilidad de los Estados.

Coordinación, Seguimiento y Evaluación

El Centro de Planeación para el Control de Drogas, como órgano responsable de coordinar la política nacional, concertar acciones con las dependencias que participan en el Programa Nacional para el Control de Drogas, integrar y procesar la información y dar seguimiento a los compromisos establecidos, ha desarrollado un esquema de organización en tres niveles:

1) Grupo de Coordinación Ejecutiva, integrado por Subsecretarios u homólogos de las dependencias que participan en el Programa y tiene a su cargo el establecimiento de las directrices, políticas y programas de acción en la materia.

2) Grupo de Enlaces Sectoriales, integrado por los Directores Generales de las dependencias que participan en el Programa, quienes realizan el seguimiento de las acciones y compromisos asumidos por sector. El CENDRO es el responsable de integrar la evolución de las acciones de cada dependencia.

3) Grupo de Enlaces Operativos, integrado por representantes de la Secretaría de la Defensa, Marina, Comunicaciones y Transportes, Hacienda y Crédito Público, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República. Este grupo coordina los esfuerzos de las diversas corporaciones para la realización de operativos de intercepción de tráfico de drogas. Además, transmite la información en tiempo real a las fuerzas de reacción en tierra a las que pertenecen para que guíen a quienes efectúan la intercepción.

3.1.4 LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Desde el inicio de su gestión (1994), el Presidente de México Ernesto Zedillo y el entonces Procurador General de la República, Antonio Lozano Gracia, asumieron el compromiso de emprender una lucha frontal contra

la delincuencia organizada y la impunidad. Es así como en 1995 fue elaborada y presentada ante el Congreso de la Unión, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Esta iniciativa generó variadas y encontradas reacciones entre los diversos sectores de la sociedad mexicana, particularmente en los círculos académicos y políticos. Muchos de los pronunciamientos fueron en torno a que dicha Ley es violatoria de las garantías individuales, hace vulnerable a la población ante la policía corrupta y está en contra de la Doctrina Penal Mexicana; además de centrarse en medidas exclusivamente represivas. No obstante, y luego de largos meses de polémicas, desacuerdos e "importantes modificaciones" al texto original, la iniciativa fue aprobada en 1996 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre del mismo año.

Su elaboración obedeció esencialmente para combatir al narcotráfico y sus delitos conexos. En ésta se establecen las reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada.

Este instrumento es una innovación en el campo del Sistema de Justicia Mexicano, en virtud de que se incluyen figuras jurídicas antes no contempladas en el Derecho Mexicano y se espera, que de aplicarse con estricto apego a la ley, logrará una pronta y expedita procuración e impartición de justicia.

Cabe hacer notar que para la entrada en vigor de este nuevo ordenamiento tuvieron lugar importantes reformas constitucionales y de diversos ordenamientos legales.

Se tipifica la figura de la delincuencia organizada la cual tendrá lugar 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: terrorismo; contra la salud; falsificación o alteración de moneda; operación con recursos de procedencia ilícita; acopio y tráfico de armas; tráfico de indocumentados; tráfico de órganos; asalto; secuestro; tráfico de menores y robo de vehículos.

Este ordenamiento, prevé como una actividad de la delincuencia organizada la comisión de los delitos contra la salud, para los cuales se aplicarán las siguientes sanciones:

"Sin perjuicio de las penas que correspondan por el delito o delitos que se cometan, al miembro de la delincuencia organizada, se le aplicarán las penas siguientes:

I. En los casos de los delitos contra la salud a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta Ley:

a) A quien tenga funciones de administración, dirección o supervisión, respecto de la delincuencia organizada, de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a veinticinco mil días de multa, o

b) A quien no tenga las funciones anteriores, de diez a veinte años de prisión y de doscientos cincuenta a doce mil quinientos días de multa.

Asimismo, se establece el decomiso de los objetos, instrumentos o productos del delito, así como los bienes propiedad del sentenciado y aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

Para tal efecto, previamente fue reformado el artículo 22 constitucional que señala "no se considerará decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como delincuencia organizada, o el de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes" (reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1996).

Así también, el Código Penal Federal fue reformado en las disposiciones previstas para el decomiso de bienes producto de delitos contra la salud. El artículo 196 bis del Código Penal fue derogado (Diario Oficial de la Federación, 7 de noviembre de 1996).

Las penas a que se refiere el artículo anterior se aumentarán hasta en una mitad, cuando:

I. Se trate de cualquier servidor público que participe en la realización de los delitos previstos para la delincuencia organizada. Además, se impondrá destitución e inhabilitación para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos, o

II. Se utilice a menores de edad o incapaces para cometer cualesquiera de los delitos a que se refiere esta Ley.

En lo relativo a la investigación de la delincuencia organizada, se prevé que la Procuraduría General de la República cuente con una Unidad Especializada en la Investigación y Persecución de los Delitos Cometidos por Miembros de la Delincuencia Organizada, integrada por agentes del Ministerio Público de la Federación, auxiliados por agentes de la Policía Judicial Federal y Peritos. En este sentido, fue publicado el acuerdo número A/26/96 del Procurador General de la República, mediante el cual fue creada la Unidad Especializada en la Investigación y Persecución de Delitos Cometidos por Miembros de la Delincuencia Organizada, misma que estará a cargo del Comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas.

Por otra parte, las investigaciones relacionadas con recursos de procedencia ilícita, se realizarán en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La información obtenida será utilizada exclusivamente en la investigación o en el proceso penal correspondiente, guardando estricta confidencialidad.

Para las averiguaciones concernientes a los delitos enunciados en esta Ley, se autoriza la infiltración de agentes en las organizaciones criminales.

En cuanto a la detención y retención de inculcados, a solicitud del Ministerio Público de la Federación y de acuerdo a las características del hecho y las circunstancias personales del inculcado, el Juez podrá decretar arraigo, sin que exceda de noventa días.

Un aspecto también relevante lo constituye el anonimato de quien rinda testimonio en contra de algún miembro de la delincuencia organizada. En este supuesto, si a juicio del Ministerio Público se presume que está en riesgo su integridad se mantendrá bajo reserva su identidad hasta el ejercicio de la acción penal.

Con relación a las órdenes de cateo e intervenciones de comunicaciones privadas, se dispone que cuando el Procurador General de la República o el titular de la unidad especializada de investigación, consideren necesario intervenir comunicaciones privadas, lo solicitarán al Juez de Distrito expresando el objeto y los indicios que hagan presumir que en los delitos investigados participa algún miembro de la delincuencia organizada. Dicha solicitud señalará a la persona (s) investigada, el lugar (es) donde se realizará, tipo de comunicación intervenida, duración, así como el procedimiento y equipos para realizarla. La duración de la intervención, que únicamente realizará el Ministerio Público de la Federación con la participación de perito, incluyendo las prórrogas no durará más de seis meses.

Cabe señalar que la intervención de comunicaciones está prohibida para las materias electoral, fiscal, mercantil, administrativa, civil y laboral, así como para las comunicaciones del detenido con su defensor.

Precisamente, para efectos de intervención de comunicaciones privadas, el artículo 16 constitucional fue adicionado para señalar que las comunicaciones privadas son inviolables y sólo la autoridad judicial a petición de la autoridad federal o del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente podrá autorizar la intervención de comunicaciones privadas, previos los trámites de ley.

En cuanto a los bienes susceptibles de decomiso, si existen indicios suficientes para presumir que una persona es miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público podrá disponer, previa autorización judicial, el aseguramiento de dichos bienes.

Una innovación más contemplada en este ordenamiento, es la relativa a la protección de las personas. Para ello, será la Procuraduría General

de la República la encargada de prestar protección a testigos, jueces, peritos y víctimas. Asimismo, se prevé la colaboración de miembros de la delincuencia organizada en la persecución de otros miembros de ésta.

Los sujetos que presten ayuda a las autoridades podrán recibir entre otros beneficios: que no se tomen en cuenta durante la averiguación previa los elementos de prueba en su contra, se reducirá la penalidad correspondiente por los delitos que éste cometió y se otorgará la remisión parcial de la pena, de acuerdo a los elementos aportados.

En virtud de la rigidez de las medidas adoptadas en la materia, los sentenciados por delitos cometidos por la delincuencia organizada no tendrán derecho a los beneficios de la libertad preparatoria o condena condicional, al tratamiento preliberacional ni a la remisión parcial de la pena.

3.2 LEGISLACION INTERNACIONAL

Las naciones han intentado implementar y fortalecer sus disposiciones internas en el control de las drogas con el fin de contar con las estrategias y los medios idóneos que combatan este fenómeno.

Sin embargo, con el fin de evitar costos de acciones nacionales no coordinadas, los Estados han tenido a bien establecer lineamientos normativos y procesales en materia de drogas.

Es importante reconocer que la mayoría de los regímenes internacionales carecen de medios eficaces en la toma de decisiones, pues la aplicación de las disposiciones emanadas de éstos quedan en manos de cada Estado.

"La política de narcóticos de México y específicamente la campaña permanente deben considerarse dentro del marco del régimen internacional de control de drogas". A instancia del gobierno de los Estados Unidos, la Convención Internacional del Opio de 1912, formuló por primera vez el principio fundamental

que sigue siendo la base del régimen internacional del control de drogas: reservar y limitar la producción y el consumo de narcóticos exclusivamente para propósitos médicos y científicos, estableciendo así un régimen prohibicionista".²⁶

En este ámbito, las Naciones Unidas han jugado un papel trascendente, ya que desde 1958 tomó la decisión de convocar a los estados miembros a la Convención de Estupefacientes de 1961 a fin de reemplazar en un sólo instrumento, los tratados multilaterales existentes en la materia y reducir el número de órganos internacionales que se ocupaban de fiscalizar los actos vinculados con estupefacientes. Dicha Convención fue enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Unica de 1961 Sobre Estupefacientes, cuyo objetivo central es la obligación de limitar exclusivamente a propósitos médicos y científicos la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de drogas (artículo 4).

Es así como gradualmente, la mayor parte de los países del mundo han empezado a adoptar medidas y a adecuar sus legislaciones con el fin de armonizar sus instrumentos en el ámbito internacional. Sin embargo, aun con dichas adecuaciones -que no han sido suficientes-, las organizaciones delictivas hacen uso de los vacíos legales para continuar con sus operaciones.

El régimen prohibicionista internacional del siglo XX ha centrado los controles en materia de drogas en el prohibicionismo y regulación en los actos relacionados con éstas, dejando a un lado los problemas del consumo y abuso de drogas. El resultado de esta falta de atención al consumo de drogas y la considerable atención a la represión de la oferta es que el costo de éstas tiende a incrementarse, recayendo los costos económicos, políticos, sociales y humanos en los países productores, más no en los consumidores.²⁷

Las sanciones como medidas intimidatorias y correctivas desde siempre han adquirido notable interés, las cuales han tendido a agravarse si el sancionado no se disciplina.

²⁶Smith, Peter, El Combate a las Drogas en América, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 208

²⁷Cfr. Smith, Peter, Op. Cit., p. 209

Durante la última década, los países productores, entre ellos, México han insistido en que se preste mayor atención a las políticas y programas de prevención en el consumo de drogas, ya que en tanto la demanda no cese, la oferta continuará imponiendo enormes costos y hará infructuosos los esfuerzos de los países productores.

3.2.1 CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TRAFICO Ilicito DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS PSICOTROPICAS

Considerada como un gran avance internacional contra el tráfico ilícito de drogas, como su nombre lo indica, la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, advierte la tendencia creciente de la producción y demanda de las drogas; la penetración del narcotráfico en los distintos sectores sociales; la conexidad entre el tráfico y otros ilícitos; los considerables rendimientos financieros que su comercio genera, y que determinadas sustancias como los precursores químicos, han provocado el aumento de la fabricación ilícita de drogas, es por ello que los países parte, decidieron unir esfuerzos para fortalecer la cooperación internacional en la materia.

En su parte inicial, la Convención precisa diversas definiciones que facilitarán la uniformidad de criterios entre las partes. Asimismo, se especifican las sustancias o productos sujetos a control internacional, las figuras jurídicas ejecutadas por las autoridades competentes de cada nación y las autoridades de las Naciones Unidas con atribuciones en la materia.

Los alcances de ésta se centran en la promoción de la cooperación entre las partes a fin de emprender un frente eficaz contra las distintas manifestaciones del tráfico de drogas.

En este sentido, las partes están obligadas a adoptar las medidas necesarias para tipificar como delitos en sus ordenamientos penales internos: la producción, la fabricación, extracción, preparación, oferta, venta, distribución, entrega, corretaje, envío, tránsito, transporte, importación o exportación de

cualquier estupefaciente o sustancia psicotrópica. El cultivo de la adormidera, cannabis u hoja de coca. La posesión o adquisición de cualquier estupefaciente o sustancia psicotrópica. La fabricación, transporte o distribución de equipos, materiales o sustancias frecuentemente desviadas hacia usos ilícitos. La conversión o transferencia de bienes que proceden de los ilícitos vinculados con drogas y la ocultación o encubrimiento de la naturaleza, el origen, destino o ubicación de los bienes producto de estos ilícitos.

Igualmente, prevé disposiciones para el decomiso del producto derivado de los delitos previstos en ésta, así como de los materiales y equipos utilizados para elaborar drogas. En este rubro, se contemplan mecanismos para que las autoridades competentes se presten asistencia.

Dicha asistencia comprende la recepción de testimonios, elementos de prueba, documentación judicial, bancaria, financiera, social, comercial, inspecciones e incautaciones, así como la presentación de detenidos y personas que colaboren con la autoridad.

Además, se sugiere a las partes la concertación de tratados o acuerdos bilaterales y multilaterales con el fin de favorecer la cooperación internacional

Una obligación más para las partes, es la relativa a la extradición de los sujetos que incurran en los delitos previstos en ésta, por lo que estarán obligadas a incluir estos delitos como casos de extradición en todo tratado de extradición que concerten entre sí.

Un aspecto relevante contemplado en la Convención, es la entrega vigilada con el fin de descubrir a las personas implicadas en estos ilícitos. Esta medida resulta realmente importante, ya que mediante los canales de comunicación establecidos entre las partes se podrá rastrear el origen de los envíos de drogas a otras naciones, incluso, éstos pueden ser interceptados antes de llegar a su destino.

Con relación al control de las sustancias que frecuentemente se desvían a la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas, las

partes están obligadas a adoptar las medidas necesarias para evitar su desviación en el comercio, exportación e importación.

Las sustancias sujetas a control por dicha Convención son clasificadas en dos categorías. Por la frecuencia de desvío a la fabricación de drogas (en algunos países), las sustancias contenidas en el Cuadro I son sometidas a un régimen de control más estricto.

CUADRO I	CUADRO II
Acido N- acetil-antranílico	Acetona
Acido lisérgico	Acido antranílico
Efedrina	Acido clorhídrico *
Ergometrina	Acido fenilacético
Ergotamina	Acido sulfúrico *
1-fenil-2-propanona	Anhidrido acético
Isosafrol	Eter etílico
3,4-metilenedioxifenil-2-propanona	Metiletilcetona
Piperonal	Permanganato potásico
Safrol	Piperidina
Seudoefedrina	Tolueno

Las sales de las sustancias enumeradas en el presente cuadro, siempre que la existencia de dichas sales sea posible.

Las sales de las sustancias enumeradas en el presente cuadro, siempre que la existencia de dichas sales sea posible.

* Las sales del ácido sulfúrico y del ácido clorhídrico quedan excluidas del Cuadro II

Para efectos de vigilancia del cumplimiento de estas disposiciones, los países enviarán anualmente a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la ONU, organismo encargado de la fiscalización de drogas, informes acerca de los métodos de desvío más frecuentes e incautaciones de las sustancias sujetas a control, así como de aquellas que aunque no figuran en las listas se presenten.

3.2.2 TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MEXICO EN MATERIA DE NARCOTRAFICO

En atención a las disposiciones emanadas de la Convención de 1988, diversos países han suscrito acuerdos con el fin de fortalecer la cooperación entre éstas y enfrentar enérgicamente al narcotráfico desde una perspectiva internacional.

Como un ejemplo de ello, a continuación se citan los casos en los que México ha unido esfuerzos con dos naciones que se han visto seriamente afectadas por este fenómeno. Se trata de los Estados Unidos de América, país que mediante diversos medios ha responsabilizado a otros países del grave problema de salud pública que representan las drogas en su territorio. En este sentido, ha intentado persuadir a las naciones latinoamericanas para cambiar sus políticas antidrogas, por considerar que el progreso de este ilícito se debe a la falta de control por parte de los países productores y de tránsito, soslayando su papel de consumidor incesante.

Es importante reconocer que la celebración de dichos instrumentos bilaterales resulta inocua, pudiendo dedicarse todas las naciones parte en la Convención de 1988 a la aplicación eficaz de sus disposiciones mediante los mecanismos ágiles de cooperación que en ésta se prevén. En un afán de política gubernamental protagónica, pero con escasos resultados, las naciones han optado por suscribir acuerdos paralelos.

No obstante, "las convenciones y los tratados firmados desde comienzos del siglo XX, sólo siguen siendo tan eficaces como lo sea la voluntad para aplicarlos de las potencias signatarias. La propia estructura de los tratados no contiene mecanismos para aplicarlos; éstos siguen siendo función de estados particulares de acuerdo con sus propias leyes",²⁸ lo cual se evidencia a continuación.

²⁸Smith, Peter, Op. Cit., p. 354

3.2.2.1 COLOMBIA

La firma del acuerdo en materia de combate al narcotráfico y la farmacodependencia suscrito entre México y Colombia, se llevó a cabo en el año de 1989 y fue aprobado por el Congreso Mexicano en el mismo año. México canjeó notas de aprobación en febrero de 1992, e incluso su aprobación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación. Hasta 1997, Colombia no realizó los actos correspondientes y actualmente, se encuentra en discusión un nuevo instrumento, el cual fue concluido y firmado el diecisiete de enero de 1997.

El trece de junio del mismo año, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Aprobación de dicho instrumento.

Ambas partes acordaron celebrar el presente acuerdo con el fin de promover la cooperación entre ellas, en el combate al uso indebido y tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el presente instrumento, las partes acordaron atender al principio de autodeterminación, no intervención en asuntos internos, igualdad jurídica y respeto a la integridad territorial de los Estados.

El ámbito de cooperación del presente instrumento se centra en los siguientes rubros:

- a) Realizar actividades tendientes a la represión del tráfico ilícito de estupefacientes y psicotrópicos;
- b) Erradicar los cultivos ilícitos de plantas con las que se producen estupefacientes y establecer programas de sustitución para el desarrollo de cultivos lícitos;
- c) La prevención del uso indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y al tratamiento y rehabilitación de adictos;

d) **Reglamentar la producción, importación, exportación, almacenamiento, distribución y la venta de insumos, productos químicos solventes y demás precursores químicos, cuya utilización se desvía a usos ilícitos;**

e) **Establecer sistemas de intercambio de información en la materia;**

f) **Armonizar las normas legales tendientes a combatir el uso indebido y tráfico de drogas;**

Para efecto de la aplicación de las medidas adoptadas por las partes, ambas acordaron el establecimiento de un **Comité México-Colombia**, el cual estaría integrado por las autoridades coordinadoras de las partes que serán operativas, integradas por los organismos y servicios nacionales competentes y las consultivas, que serán las Cancillerías de las partes.

El Comité tendría como función principal, formular recomendaciones a los gobiernos de ambas partes respecto de la manera más eficaz para prestarse cooperación, las cuales para ejecutarse se plasmarían en acuerdos complementarios; formularía anualmente un informe sobre la aplicación del presente acuerdo y se reuniría cada seis meses en la fecha convenida por las partes.

La terminación del presente acuerdo estaría sujeta a que las partes se notificaran por escrito y vía diplomática cuando así lo decidan. En este supuesto, terminará a los 90 días hábiles después de la fecha de entrega de dicha notificación.

Resulta imperante que las naciones al recurrir a la firma de estos instrumentos, no retarden ni obstruyan las acciones coordinadas para enfrentar el problema, pues solo se posterga la aplicación de medidas internacionales en la materia.

Aún con la firma de este instrumento, se requerirá la voluntad política de ambas partes para aplicarlo, ya que las disposiciones plasmadas en éste son demasiado genéricas y vagas; no obstante, este diseño ha sido

adoptado en la gran mayoría de los tratados en la materia, tal como se apreciará con el celebrado con los Estados Unidos de América.

3.2.2.2 ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Este Acuerdo fue firmado en el año de 1989, aprobado por el Senado en el mismo año y entró en vigor el 30 de junio de 1990. En éste, ambas partes cooperan con el fin de combatir con mayor eficacia el narcotráfico y la farmacodependencia con apego a los principios de determinación de los pueblos, no intervención en asuntos internos, igualdad jurídica y respeto a la integridad territorial de ambos.

En la cooperación a que se refiere el presente acuerdo, se procurará la instrumentación de programas en ambos Estados destinados a:

- a) Reducir la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, mediante actividades de prevención, tratamiento y conciencia pública;
- b) Erradicar los cultivos ilícitos de estupefacientes y, en su caso, establecer programas de sustitución para el desarrollo de cultivos lícitos;
- c) Realizar actividades tendientes a frenar y perseguir el desarrollo de actividades relacionadas con el narcotráfico y la farmacodependencia;
- d) Identificar y destruir laboratorios y demás instalaciones en donde se elaboren ilícitamente estupefacientes y psicotrópicos;
- e) Reglamentar la producción, importación, exportación, almacenamiento, distribución y venta de insumos, productos químicos, solventes y demás precursores químicos, cuya utilización se desvía a la elaboración ilícita de drogas;

f) Establecer sistemas de intercambio de información en la materia con absoluto respeto de las autoridades nacionales;

g) Fortalecer las acciones en la materia, mediante la asignación y aplicación de mayores recursos humanos, financieros y materiales, y

h) Elaborar nuevos instrumentos legales que ambas partes consideren para combatir con mayor eficacia el narcotráfico y la farmacodependencia.

Para llevar acabo las acciones previstas en el presente acuerdo, las partes convinieron establecer una Comisión Mixta Permanente México-Estados Unidos de Cooperación contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia, cuya función iniciaría a más tardar seis meses después de la entrada en vigor de este instrumento.

Dicha Comisión está integrada por las autoridades coordinadoras de ambas partes. Las operativas serán designadas por cada una de las partes, mientras que las consultivas serán las Cancillerías de las partes.

Esta se reunirá a cada cuatro meses y tendrá como función principal, formular recomendaciones a sus gobiernos respecto a los medios más eficaces para prestarse cooperación; además, formulará anualmente un informe sobre la aplicación del presente acuerdo.

Con relación a las recomendaciones que formule la Comisión, éstas requerirán para su ejecución de la aprobación de los Gobiernos de ambas partes y se formalizarán vía diplomática mediante una memoranda de entendimiento, mismas que serán ejecutadas por las autoridades coordinadoras operativas de cada parte.

Este acuerdo se podrá dar por terminado a voluntad de las partes en cualquier momento, siempre que ambas se notifiquen por escrito y vía diplomática. En este supuesto terminará a los 90 días hábiles después de la fecha de entrega de dicha notificación.

Cabe señalar que de manera particular, la aplicación de este tratado se ha llevado a cabo mediante la formalización de innumerables memorandas de entendimiento que no necesariamente han surgido por recomendaciones de la Comisión mixta que el acuerdo prevé.

Aunado a lo anterior, las obligaciones contraídas por México en la materia, han obedecido a la presión que el gobierno de los Estados Unidos ha ejercido contra nuestro país, como principal ruta de tránsito hacia el norte, lo cual ha generado una permanente tensión y complejidad en las relaciones bilaterales.

CAPITULO IV

CAPITULO IV.- LOS FACTORES QUE OBSTRUYEN EL COMBATE AL NARCOTRAFICO EN MEXICO

4.1 CARENCIA DE UNIFICACION NORMATIVA

El ascenso que el crimen organizado, particularmente el narcotráfico, ha adquirido durante la última década, ha dado lugar a diversas adecuaciones de los ordenamientos legales que prevén y sancionan las conductas vinculadas con drogas, así como a la creación de otros, cuyo objetivo ha sido fortalecer los medios del Estado para enfrentar el problema y cerrar espacios a los grupos delictivos. No obstante, la creación de éstos complica la adecuación de las conductas a los tipos penales, y por tanto, la aplicación de la ley.

En razón de que el narcotráfico se manifiesta en diversas facetas, lo propio sería incluir en un sólo ordenamiento las conductas vinculadas a éste y sus conexas, tal es el caso de tráfico de armas y de lavado de dinero, entre otros.

"Es por ello que ya resulta un verdadero clamor el conjuntar en una Ley especial todos los problemas alrededor del tráfico de drogas y sus delitos conexos".²⁹

La dispersión de disposiciones que ha originado la creación de novedosos ordenamientos en vía de facto, que promueven y hacen protagonista al funcionario público que las propone, no resuelve la problemática de la comisión de estos ilícitos, pues se requiere de una vía jurídica, rigurosa, eficiente y oportuna.

La existencia de "tantos instrumentos, de tan variado contenido y de tan variada importancia, tan sólo son un intento de un apretado resumen de las disposiciones más resaltantes en la materia"³⁰, olvidando cubrir todos los

²⁹Castro V., Juventino, La Procuración de la Justicia Federal, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, 1993, pág. 59

³⁰Ibid pág. 59

espacios que atañen a las conductas de esta naturaleza, lo que origina la evasión de la ley por parte de los delinquentes y su consecuente beneficio personal.

Un ejemplo de la complejidad en la aplicación de dichos instrumentos es el siguiente, las deficientes consignaciones practicadas por el Ministerio Público de la Federación en relación con presuntos responsables de delitos contra la salud, comúnmente han dado como resultado la exoneración de los cargos imputados a los presuntos; mientras que las actividades organizadas de algunos de estos sujetos son conocidas, y en ocasiones, aceptadas indirectamente por algunos sectores de la sociedad.

Es así como sólo de comprobarse que algún sujeto forma parte de la delincuencia organizada se le aplicarán las sanciones previstas en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, de lo contrario le serán aplicadas las disposiciones contenidas en el Código Penal Federal. La adecuada aplicación de una u otra legislación dependerá de la efectividad en la investigación realizada para comprobársele responsabilidad al sujeto inculpado.

Aún cuando se han llevado a acabo recientes reformas penales con el fin de llenar vacíos legales en la materia, tal es el caso del desvío de sustancias a usos ilícitos (artículo 196 ter del Código Penal) y la inclusión de nuevas sustancias sujetas a control en el cuadro I de Sustancias Psicotrópicas de la Ley General de la Salud, el Ejecutivo Federal se encuentra preparando una iniciativa de Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, en la que se establece el control de los actos vinculados con dichas sustancias, la cual amplía las medidas de control para aquellas sustancias que no siendo precursores químicos se utilizan en la fabricación de drogas. Algunos de los medios de control en la materia, ya se encuentran señalados en los ordenamientos respectivos, sólo que en este proyecto son incrementados en lo relativo a los registros de las operaciones que con estas sustancias, efectúen las personas físicas y morales. Finalmente, con relación a la aplicación de sanciones a quienes infrinjan éstas disposiciones, serán observadas las previstas en el Código Penal Federal y demás ordenamientos aplicables.

La cada vez más frecuente creación de ordenamientos tendientes a abatir el problema ha generado múltiples cuestionamientos en cuanto a su

efectividad en la aplicación, pues a consideración del estudioso Sergio García Ramírez, éstos sólo producen un sistema penal paralelo que se aparta de los principios fundamentales ortodoxos del Derecho mexicano, *La Jornada* (12/12/96).

Además, las recientes reformas legislativas sólo se han orientado a recrudescer las sanciones previstas para estos ilícitos. Quienes las han promovido, han considerado que éstas son las mejores medidas para intimidar a quienes pretendan realizar estos ilícitos o a los reincidentes, que mediante diversos medios se han beneficiado de las carencias legales.

En este sentido, son el Código Penal Mexicano, la Ley General de Salud y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, los ordenamientos que tipifican y penalizan los actos ilícitos vinculados con drogas. Resulta cierto que en cuanto a la Ley General de Salud, la autoridad sanitaria tiene competencia para ejercer el control sanitario de las sustancias que aun cuando tienen usos médicos son frecuentemente desviadas al uso ilícito; sin embargo, en el Código Penal y en el ordenamiento sanitario se duplica la clasificación de dichas sustancias y se establecen diversas sanciones a quien cometa ilícitos con las mismas sustancias, en consecuencia, se genera una problemática en el campo de la aplicación del Derecho.

Es pues éste un factor que resulta preocupante, pues ha sido demostrado a través del tiempo, que el abatimiento del crimen -cada vez mejor organizado y nocivo para la convivencia social- no se resuelve con la creación de ordenamientos que incrementen las penalidades aplicables al ilícito de que se trate, se requiere pues de fortalecer los medios con los que cuenta el Estado para prevenirlos y enfrentarlos, o bien, unificar las legislaciones pertinentes para así evitarle al juzgador la complejidad en la interpretación del Derecho al momento de aplicar la ley.

Más adelante, en el espacio relativo a propuestas, se abordan algunas consideraciones en torno la creación de una ley de aplicación federal que prevea y sancione todas las conductas vinculadas al narcotráfico, en la que se involucre a todas las dependencias y organismos con atribuciones en la materia.

4.2 FALTA DE CONTINUIDAD EN LAS ACCIONES RELATIVAS AL COMBATE DEL NARCOTRAFICO

Los cambios de titulares en las dependencias de la Administración Pública Federal han venido formando parte de nuestro sistema político mexicano.

Esta situación ha sido característica en la sucesión presidencial, pues cada renovación de poder ha implicado por motivos políticos los cambios de los titulares de cada dependencia. Sin embargo, aun cuando forman parte del inicio de gestión de un nuevo Ejecutivo Federal, se llevan a cabo de manera constante dentro del período de una misma administración.

La Procuraduría General de la República no ha escapado a este problema, generando con ello la interrupción de los objetivos planteados por la Institución.

Esta modalidad adquirió gran fuerza durante la administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari, quien en los seis años de su mandato llevó a cabo la remoción de cinco Procuradores Generales de la República, Enrique Álvarez del Castillo (1988-1991); Ignacio Morales Lechuga (1991-1993), Jorge Carpizo MacGregor (1993-1994); Diego Valadés Ríos (1994) y Humberto Benítez Treviño (1994).

En tanto que los funcionarios entrantes conocen el ámbito de operación de la Institución a su cargo, las acciones emprendidas con anterioridad pierden la continuidad o celeridad que el anterior titular venía aplicando. Las perspectivas y prioridades son diversas, y con ello, se descuidan los factores que requieren de mayor atención y anticipación a las acciones de los grupos delictivos, particularmente, del narcotráfico.

En la presente administración, han tenido lugar dos cambios de titulares de la Procuraduría General de la República. Al inicio de su mandato (1994), Ernesto Zedillo nombró al Lic. Antonio Lozano Gracia como titular de dicha Institución hasta diciembre de 1996, para ser sustituido por el Lic. Jorge Madrazo Cuéllar. A su vez, tuvieron lugar los cambios del Comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, destituido dos meses después

por sus presuntos vínculos con narcotraficantes, el Coordinador del Centro de Planeación para el Control de Drogas, y el Director de la Policía Judicial Federal, ambos también militares con licencia. Estos últimos cambios obedecieron al propósito del Ejecutivo Federal de fortalecer las acciones de las autoridades para contrarrestar a los grupos de narcotraficantes.

Un claro ejemplo de esta situación y de cambios casi instantáneos en los objetivos y líneas de acción trazadas por la Institución, es que durante la gestión del ex Procurador Antonio Lozano se había previsto que el INCD (órgano desconcentrado de la Institución) sería el órgano encargado de la investigación y persecución de algunos de los delitos contemplados en la reciente aprobada Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, incluso se había contemplado el cambio de nombre de dicho Instituto. Por acuerdos del Procurador Lozano, se había dado la calidad de agente del Ministerio Público de la Federación, al Comisionado del INCD y este mismo sería el titular de la Unidad Especializada en la Investigación y Persecución de los Delitos Cometidos por Miembros de la Delincuencia Organizada; sin embargo, a la entrada de Jorge Madrazo al frente de la Procuraduría ambos acuerdos fueron derogados de manera inmediata por el Acuerdo A/28/96, el cual precisa que el titular de dicha Unidad será un Agente del Ministerio Público de la Federación, designado por el Procurador General de la República, estará adscrita a la oficina del mismo y ejercerá, en acuerdo con él, todas las facultades que le otorga la ley.

Como cada cambio de titular, el actual Procurador se encuentra realizando una evaluación de la estructura de la Institución con el fin de "dar cabal cumplimiento a la misión constitucional que le ha sido encomendada". En este sentido, la llegada de un nuevo titular involucra cambios de mandos en las distintas áreas integrantes de la Institución con la idea de responder al sistema de justicia mexicano y erradicar los vicios y el mal desempeño de diversos de estos funcionarios; no obstante, es cuestionable la veracidad de estos propósitos y los resultados serán los que evidencien las intencionadas iniciativas.

Es así como para 1997 se prevé la reubicación, los cambios y estrategias que en esta materia el nuevo titular de la Institución hará respecto a las áreas encargadas de combatir a la delincuencia organizada y con ella al narcotráfico.

La continuidad y el éxito en el desempeño de cualquier Institución depende del conocimiento, sensibilidad y continuidad eficaz, entre otros factores, de los asuntos que tenga a su cargo un funcionario. La incorporación de nuevos titulares implica un proceso de sensibilización e involucramiento acerca de la misión de la Institución que ahora presiden, ya que su desempeño se ha desarrollado en funciones diversas. Es de nuestro conocimiento que comúnmente ningún funcionario subalterno al Procurador General de la República ha sido el encargado de sustituirle cuando por causas diversas el primero ha sido removido.

Resulta delicado en función de los costos que ello implica, continuar con remociones constantes en esta Institución en virtud de que precisamente ésta ha sido fuertemente cuestionada y criticada a lo largo de esta década. Los constantes cambios han obedecido a erradicar fallas o irregularidades en la gestión de quienes la presidían; no obstante, en los equipos de trabajo de los nuevos encargados frecuentemente han aparecido "personajes" de cuestionable reputación al frente de cargos públicos, vinculados la mayoría de las veces en actos de corrupción y narcotráfico (los cuales aun cuando no han sido comprobados oficialmente, a la luz pública existen diversos indicios al respecto). Vale la pena recordar los casos de los ex procuradores Enrique Álvarez del Castillo, Humberto Benítez Treviño, el ex- subprocurador Mario Ruiz Massieu y los ex- Comisionados del INCD, René Paz Orta y José de Jesús Gutiérrez Rebollo, entre otros.

4.3 CORRUPCION

A lo largo de la historia del Estado Mexicano, los actos corruptos han formado parte intrínseca de su sistema político, ello lo podemos observar desde los niveles mínimos de la burocracia a fin de agilizar los trámites administrativos, hasta el aprovechamiento del puesto público de alta jerarquía para el enriquecimiento personal.

"Aunque la corrupción ha estado presente en el sistema político desde la propia gestión del México posrevolucionario, alcanzó límites

insospechados en el sexenio pasado, llegando a la cúpula del poder a través del hermano del ex presidente Carlos Salinas de Gortari".³¹

"El término considerado alude, principalmente, a la conducta de los funcionarios públicos que sustituyen los objetivos de la dependencia en la que laboran por los suyos propios, con lo cual alteran significativamente la función original que tienen encomendada. Existe corrupción cuando se producen incorrecciones en la actuación de quien administra la cosa pública, agravándose el problema cuando el sistema no tiene capacidad o voluntad de investigar, denunciar, juzgar y sancionar comportamientos corruptos".*

Aun cuando se advierte la afectación que este mal genera a las estructuras del Estado, el sistema político mexicano ha brindado autoritarismo e impunidad a los gobernantes que desde la administración pública han practicado la corrupción.

En un afán renovador, es frecuente que sean removidos jueces, policías, funcionarios o personal penitenciario que incurrían en actos de corrupción; sin embargo, aun con dichos movimientos son ciclos que se repiten y en lo sustancial todo sigue igual.

Es inadmisibles que todos los políticos sean corruptos, no obstante, los nombres de algunos de los funcionarios que incurrían en estos actos han sido omitidos y evadidos ante la opinión pública, sin considerar que cuando la corrupción se tolera facilita la criminalidad organizada y se corre el riesgo de gobernar para los amigos.³²

El narcotráfico constituido como una transnacional ilícita, ha penetrado las instituciones públicas del Estado Mexicano. La corrupción ha puesto en entredicho la política antidrogas de México, generando además que

³¹Villamil, Jenaro, Et. al., Informe Especial del periódico *El Financiero*, 11 de febrero de 1996, Ciudad de México, pág. 49

*Sexta Conferencia Internacional Anticorrupción, Cancún, México, 1993, La Persecución del Narcotráfico como Factor de Corrupción en la Administración Pública. Instituto Nacional para el Combate a las Drogas.

³²Cfr. Neuman, Elías, Corrupción, Drogas y Neocolonialismo. Cárdenas Editor Distribuidor, México 1995, pág. 27

dicha política ante la opinión pública se deslegitime cada vez más, considerándola poco seria y deshonesta.

Las concertaciones de los grupos de narcotraficantes con políticos, funcionarios públicos, policías y jueces les permite evadir las normas del Estado y con ello, la justicia. En la actualidad, estos grupos delictivos han pretendido reemplazar la violencia por la astucia de corromper a cualquier funcionario que obstaculice sus operaciones ilícitas, de tal modo que, lenta pero caudalosamente los Estados ponen en peligro sus estructuras mientras asciende el sometimiento del poder al narcotráfico.

"Una de las consecuencias o efectos secundarios de la prohibición de las drogas reside en el hecho de que se ha quebrantado, de modo creciente, la moral de las instituciones fundamentales y resquebrajado a los controles del poder criminalizador por la corrupción que genera y asuza su negocio, en especial la compra de conciencias para el pago de su legitimidad".³³

Los actos de corrupción en los cuerpos de policía se han convertido en un símbolo inequívoco de nuestros días, la figura representativa la constituyen los elementos de la Policía Judicial Federal, quienes han desprestigiado a la corporación ante la opinión pública mexicana e incluso ante la internacional. La corrupción presente en este organismo ha sido efecto de la penetración del narcotráfico y de la impunidad con la que se conducen quienes incurren en ésta.

Incluso, se ha advertido que muchos de los atentados contra el Estado de Derecho, se deben a la impunidad que genera una deficiente acción persecutoria de los delitos, en un ambiente creciente de inseguridad. Esta situación se agrava cuando la impunidad es producto además de los rezagos estructurales, normas inadecuadas y la connivencia entre los delincuentes y las autoridades que deben combatirlos.³⁴

Como se ha advertido, la Policía Judicial Federal y la Procuraduría General de la República han sido a través del tiempo el mejor estereotipo de la

³³Ibid pág. 229

³⁴Cfr. Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000, pág. 18

corrupción en la procuración de justicia. Los factores que primordialmente han incidido en el auge de ésta son los bajos salarios, dificultad en el mejoramiento de las condiciones de trabajo, carencia de seguridad en la integridad física de algunos funcionarios públicos y la entrada paulatina pero definitiva del narcotráfico.

El diario *El Financiero* en su editorial del 15 de enero de 1996, destacó que el narcotráfico al constituirse en un "narcopoder" se ha cobijado en la ilegalidad, provocando el deterioro económico, político y social de los Estados, impulsado además por la corrupción a todo nivel.

Los medios para la obtención de sus fines corrompen a cualquier funcionario público, los cuales pueden iniciar en el soborno para permitir el libre paso de cargamentos de drogas, la alteración o falsificación de documentación oficial, hasta la intimidación y amenazas de muerte contra el mismo funcionario o los miembros de su familia.

Luego de que las autoridades mexicanas reconocieran públicamente la creciente corrupción producto del narcotráfico en la Procuraduría General de la República, al tomar posesión del cargo como titular de ésta, Antonio Lozano Gracia anunció la reestructuración de la dependencia a fin de abatir este problema, entre otros; y dar respuesta al reclamo de la sociedad de contar con un sistema de justicia que proporcione seguridad y confianza, y que además devuelva el prestigio perdido a la Institución.

La iniciativa de reestructuración fue recibida con beneplácito por los distintos sectores de la sociedad mexicana, tras considerar que aspectos como la depuración del personal coludido en actos ilícitos sería una medida necesaria de combate a la infiltración concomitante del narcotráfico y la corrupción. Según información dada a conocer en abril de 1996 por el ex titular de la Procuraduría General de la República, Antonio Lozano, el 80% de los agentes federales estaban inmiscuidos en corrupción y narcotráfico.

Una de las principales consecuencias de la reestructuración fue el despido de más de 737 agentes de la Policía Judicial Federal, tras no cumplir con el perfil ético que requiere la Institución. Algunas posturas en torno a estas

medidas fueron acogidas con beneplácito, mientras que la reacción de la sociedad fue de desconcierto y temor al presumir que los agentes cesados incrementarían los índices delictivos tan sólo en la Ciudad de México, ante la carencia de empleos y de las prácticas delictivas que aun dentro de la corporación venían cometiendo.

No obstante estas acciones, la Procuraduría General de la República emitió un comunicado posterior en el que se señala que la falta de profesionalismo, desorganización, objetivos institucionales no alcanzados, descontrol en el uso de recursos, corrupción e impunidad aun permean en la Policía Judicial Federal, *UnomásUno*, pág. 15 (10/07/96).

Debido a que la corrupción generada por el narcotráfico en instituciones como la Procuraduría General de la República ha sido difundida y del conocimiento de otras naciones, México ha sido frecuentemente cuestionado en el ámbito internacional, pues en el exterior se ha pretendido difundir la imagen de un estado endémico permeado por la corrupción, lo cual ha minado las iniciativas políticas y legales de las autoridades encargadas de combatir el narcotráfico.

De acuerdo con información extraída de un estudio elaborado por Johann Graf Lambssdorff de la Universidad de Gottingen y publicada en el diario *El Financiero* (10/04/96), México se encuentra entre los 17 países del mundo donde los niveles de corrupción de políticos y funcionarios públicos son elevados.

Este aspecto ha impactado de tal forma, que incluso, legisladores republicanos del Congreso de Estados Unidos han propuesto se revoque la controvertida certificación que año con año ese país otorga a los países a quienes presta asistencia o financiamiento en el control de drogas.

Tras una serie de presiones externas porque el combate al narcotráfico y a la corrupción no había producido los resultados esperados, en la presente administración han sido incorporados mandos militares en acciones de seguridad pública.

La corrupción e ineficiencia de civiles al mando de estas corporaciones produjeron estos cambios que esencialmente obedecieron al

fortalecimiento de la lucha contra el narcotráfico y la corrupción, dada la probidad que caracteriza a las Fuerzas Armadas Mexicanas; sin embargo, dichas medidas han sido severamente cuestionadas por la sociedad al percibir una creciente militarización en el combate a las drogas.

Lo cierto es que en tanto las instituciones encargadas de investigar el narcotráfico se encuentren permeadas por éste -que al parecer su permanencia es definitiva-, será prácticamente imposible erradicar la corrupción que genera. La complicidad entre estos grupos delictivos y autoridades seguirá formando parte del sistema de justicia en México, pues los alcances, organización y poder económico que posee esta transnacional ilícita son exorbitantes.

4.4 DUPLICIDAD DE FUNCIONES

Al crearse el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas INCD, se dispuso la incorporación de agentes judiciales especializados en la investigación y persecución de presuntos narcotraficantes, así como en las labores de erradicación de plantíos e interceptación de cargamentos de drogas. Esta nueva disposición generó pugnas políticas entre los titulares del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas y la Policía Judicial Federal en relación a quien le correspondería investigar dichos ilícitos. Fue así como se creó la Policía Judicial Federal Antinarcóticos adscrita al INCD y se delegó en dichos elementos lo relativo a delitos contra la salud; mientras que los elementos de la Policía Judicial Federal continuarían las tareas de investigación respecto a los demás delitos del orden federal.

La creación y el perfil de esta nueva corporación obedeció a la creciente infiltración que el narcotráfico registró en los elementos de la Policía Judicial Federal. Con ello, se pretendía neutralizar el contacto entre agentes y narcotraficantes. La ventaja reportada por la Policía Judicial Federal Antinarcóticos era que los integrantes de ésta serían agentes egresados del Instituto de Capacitación de la Procuraduría, exentos de vínculos con delincuentes y con una superada formación ética de servicio, lo cual evidentemente es cuestionable.

La duplicidad de funciones entre ambas corporaciones fue advertida por la propia dependencia, sin embargo es hasta 1995 cuando públicamente se plantea la posibilidad de fusionar la Policía Judicial Federal al INCD, nada se concretó.

Por otra parte, han sido frecuentes los entorpecimientos de las acciones de interceptación de cargamentos en distintos puntos de la República por parte de elementos de la Policía Judicial Federal, Policía Judicial Federal Antinarcóticos, Policía Judicial Estatal y del Ejército Mexicano.

El resultado -los narcotraficantes que transportan la droga huyen con los cargamentos, o bien, en actos de evidente complicidad, el cargamento de droga inicialmente identificado disminuye en cantidad o desaparece.

Otro aspecto también relevante es el relativo a la coadyuvancia del Ejército Mexicano en el combate al narcotráfico con la Procuraduría General de la República. Si bien es cierto su participación en esta tarea ha reportado beneficios considerables, ésta ha provocado enfrentamientos entre ambas corporaciones generando al mismo tiempo serias pugnas y costos políticos.

Al parecer la duplicidad de funciones no sólo se ha generado entre corporaciones de la misma Institución y de los Estados, también el Ejército Mexicano ha incurrido en falta de coordinación con la autoridad civil encargada de combatir este ilícito.

Un caso descriptivo lo constituye el enfrentamiento suscitado entre agentes de la Policía Judicial Federal y elementos del Ejército Mexicano en el paraje "Llano de la Víbora", Tlalixcoyan, Veracruz, ocurrido el 7 de noviembre de 1991.

De acuerdo con información oficial, diez agentes judiciales que viajaban a bordo de un avión de la Institución perseguían a una avioneta procedente de Colombia en la que presuntamente eran transportados 370 kilogramos de cocaína. La avioneta de los narcotraficantes aterrizó en una pista clandestina ubicada en este paraje y en donde más tarde arribaron los agentes con el fin de interceptar a sus conductores y el cargamento.

Al parecer en lo que se trató de una confusión, elementos del Ejército Mexicano que realizaban una acción de ubicación de pistas clandestinas y que se encontraban en el lugar de los hechos, abrieron fuego contra los agentes judiciales que descendían del avión de la Procuraduría General de la República, quienes aún cuando se identificaron fueron atacados.

En el incidente, siete agentes judiciales resultaron muertos y tres más heridos. Luego de los acontecimientos se produjeron contradictorios y ásperos encuentros entre autoridades de la Procuraduría General de la República y los altos mandos del Ejército Mexicano. En un ambiente hostil, de desorden y falta de coordinación las versiones de ambas corporaciones fueron contradictorias.

En este caso, la honorabilidad del Ejército Mexicano fue puesta en entredicho al presumirse corrupción y su vinculación con las organizaciones del narcotráfico.

El reconocimiento de que el Ejército Mexicano, Institución leal a la Nación mantuviera vínculos con organizaciones de narcotraficantes, colocaría a México en una grave situación de descrédito y desconfianza frente al exterior, lo que originaría fricciones, principalmente, entre los gobiernos de México y Estados Unidos; sin embargo, cabe recordar que a raíz de la muerte del agente de la DEA en México, Enrique Camarena han sido detenidos diversos militares y marinos por su presunta participación en actividades del narcotráfico.

De acuerdo con los resultados de las investigaciones periciales, consignados en el expediente 307/91, "los soldados dispararon a mansalva". Por el tamaño de los orificios, las balas fueron disparadas a una distancia menor de once metros y uno de los cuerpos presentó el "tiro de gracia". revista *Proceso*, 18/nov/1991, pág. 10.

El caso fue concluido con dos boletines de prensa conjuntos de ambas dependencias en los que se señala de manera escueta que la causa de los hechos se debió a una confusión entre los elementos de ambas corporaciones.

Estas sólo son breves evidencias de la falta de coordinación entre las dependencias encargadas de combatir este flagelo. En el caso del Ejército Mexicano, aún cuando su participación en dicha tarea se encuentra legalmente permitida por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, han sido manifiestas las múltiples incursiones autónomas de dicha corporación en estas tareas, con lo cual vulnera atribuciones de la Procuraduría General de la República, mientras que su participación debe constreñirse a la coadyuvancia de la autoridad civil.

De especial interés resulta la reciente creación de la Unidad Especializada en la Investigación y Persecución de Delitos Cometidos por Miembros de la Delincuencia Organizada, derivada de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, ya que de conformidad con el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y el enfoque que se le había venido dando al Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), éste ha orientado sus políticas y estrategias a la delincuencia organizada, aunque de manera particular al narcotráfico.

La operación de dicha Unidad que estará a cargo del Procurador General de la República podría fraccionar, o bien, duplicar las funciones que el INCD ha venido desempeñando, por lo que será necesaria una nueva redefinición o delimitación de estrategias y atribuciones de ambos órganos.

La investigación y persecución de los delitos contra la salud compete al INCD; sin embargo, la Unidad Especializada aludida será la responsable de investigar y perseguir los delitos de delincuencia organizada -incluidos delitos contra la salud-. Es así como cabe cuestionarse sobre las atribuciones y competencia del INCD y de esta Unidad, pues resultaría costoso política y económicamente la operación paralela de dos órganos con las mismas atribuciones, pues las actividades del narcotráfico son realizadas por organizaciones bien estructuradas y no constituyen actos aislados.

Posiblemente posteriores disposiciones legales o administrativas aclararán el campo de actuación de éstos.

De nueva cuenta se pone de manifiesto que la aprobación al vapor de iniciativas de Ley y la falta de conocimiento de los alcances de las medidas propuestas genera en perjuicio de la procuración de justicia. La creación de

nuevos ordenamientos y nuevos órganos competentes en la misma materia, sólo origina la expedición de nuevas disposiciones legales y administrativas, la reasignación de atribuciones y mandos, así como la creación de órganos que no resuelven el problema y que como se ha venido observando mantienen pugnas.

4.5 PROPUESTAS

Con el fin de eficientar el combate a la delincuencia organizada y de manera particular al narcotráfico, a continuación se detallan diversas medidas tendientes a obtener mejores resultados en las acciones del Estado mexicano y las autoridades competentes. Los puntos de vista abordados en cada medida se basan en consideraciones personales enriquecidas con las manifestaciones de destacados estudiosos y organismos preocupados en la materia.

- ***Comunicación y dependencia directa de los órganos de inteligencia con el titular de la Procuraduría General de la República, o bien con el mismo Ejecutivo Federal.***

La función de dichos organismos es vital en atención a la importancia de la información que generan, ésta es de una calidad de certeza elevada y de real potencial, pues alerta sobre las circunstancias que puedan dañar la consecución de los objetivos permanentes plasmados en la Constitución Mexicana.

Los órganos de inteligencia del país realizan una labor prioritaria para la buena administración del gobierno. Entre las funciones de éstos, en ninguna circunstancia es la toma de decisiones, ésta es una función del Ejecutivo Federal y de las Instituciones competentes.

Uno de los principales riesgos para la seguridad nacional* es el narcotráfico y a su vez, la fuente que genera más violencia e inseguridad pública en comparación con otras expresiones delictivas. Este fenómeno es multicausal y tiene un sinnúmero de implicaciones. Su magnitud y naturaleza son contrarias al Estado de Derecho, vulnerando con ello a las instituciones de la República y a la sociedad en general.

Es así como el combate al narcotráfico requiere de nuevas estrategias, en cada período y coyuntura, entendiéndose por estrategia la capacidad de movilizar los recursos para obtener un objetivo que vincule los medios para alcanzar un propósito. Ello implica el conocimiento del enemigo y de las pretensiones propias, de las posibilidades y capacidades de ambas partes - grupos delictivos y autoridades encargadas de combatirlos-. Este conocimiento permitirá alcanzar al enemigo y nulificarlo.

La comunicación y dependencia directa agilizaría la toma de decisiones y evitaría la pérdida de tiempo en canales jerárquicos que sólo retardan las acciones materiales para afrontar a los grupos de narcotraficantes. Ello legitimaría y contribuiría a la toma de decisiones políticas en la materia, brindando elementos de certidumbre que se anticipen a las manifestaciones de este complejo ilícito.

Mediante la expedición de disposiciones administrativas es posible la desconcentración de las instancias apropiadas que atiendan con prontitud y eficacia ilícitos de gran impacto nacional como lo es el narcotráfico, reportando de manera directa al Procurador General de la República o al Ejecutivo Federal, a través del Gabinete de Seguridad Nacional, el cual sería objeto de reformas estructurales y de competencia.

*Seguridad Nacional es el conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior. Esta definición aparece en un trabajo compilado por Sergio Aguayo titulado "En Busca de la Seguridad Perdida; Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana", de Editorial Siglo XXI.

• El Centro de Planeación para el Control de Drogas como parte integrante de la Unidad Especializada en la Investigación y Persecución de los Delitos Cometidos por Miembros de la Delincuencia Organizada.

La recientemente aprobada Ley Federal contra la Delincuencia Organizada prevé en su artículo 8 que la Procuraduría General de la República deberá contar con una Unidad Especializada en la Investigación y Persecución de los Delitos Cometidos por Miembros de la Delincuencia Organizada, integrada por agentes del Ministerio Público de la Federación, auxiliados por agentes de la Policía Judicial Federal y peritos.

Luego de que el CENDRO ha venido desempeñando las tareas de integración y elaboración del análisis relativo a la atención global del fenómeno de la farmacodependencia y del narcotráfico, así como de sus conexos y la delincuencia organizada, en sus diversas facetas, en el ámbito nacional e internacional, resultaría pertinente para cumplir con los objetivos de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, que el CENDRO se integrara a dicha Unidad.

Los resultados generados por este Centro en la materia, han marcado un positivo avance en las acciones emprendidas contra la delincuencia organizada, sus acciones como órgano de inteligencia han sido oportunas, eficaces y confidenciales.

Con el fin de evitar la duplicidad de funciones y de órganos dedicados a la investigación y ejecución de las acciones en una misma materia, además de modificaciones en la estructura orgánica de la Procuraduría General de la República que originarían erogaciones innecesarias, y complicaría el campo de atribuciones y acciones de sus áreas ya establecidas con competencia en la materia, resultaría oportuno activar los recursos con los que actualmente cuenta el Gobierno Federal y en este caso, la Procuraduría General de la República.

La información generada por el CENDRO (información de inteligencia) se encuentra sujeta a verificación, por lo que se requiere de un grupo de investigadores que corroboren y amplíen dicha información de manera

profesional, para que, de manera efectiva proporcionen la información certera a los elementos operativos y se eviten así fracasos en las investigaciones y en la consiguiente desarticulación de los grupos delictivos.

En virtud de que el CENDRO carece de operatividad en esta materia, se hace necesaria la creación y adscripción a éste de un grupo especializado de Ministerios Públicos, agentes judiciales y peritos que lleven a cabo las investigaciones en la materia, es decir, que realicen el trabajo de campo.

Se requiere de un grupo profesional y especializado, en virtud de la falta de profesionalismo, honestidad e institucionalidad con la que numerosos elementos de la corporación (Policía Judicial Federal) se han conducido, lo cual los descalifica como investigadores o agentes de información.

De esta manera, la información generada por el CENDRO proporcionará el apoyo necesario al Ministerio Público de la Federación encargado de la investigación y persecución de los delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada dentro de una misma estructura de trabajo.

♦ ***Creación de una Ley Federal Contra el Narcotráfico***

Como ha sido anotado en capítulos anteriores, el término es inapropiado; no obstante, la identificación de los ilícitos vinculados con drogas ha sido justamente el de narcotráfico. Es así como resultaría pertinente codificar en un sólo ordenamiento, todas y cada una de las facetas en las que este ilícito se manifiesta.

La renovación de estrategias en la acción de las autoridades competentes en la materia, supone la revisión de los criterios y legislaciones vigentes que se han venido adoptando para abordar el problema.

En un nuevo ordenamiento deberán atenderse de manera integral aspectos como:

- La prevención en el consumo de drogas;
- la especificación y atribuciones de los organismos y dependencias competentes en la prevención y control de drogas;
- los lineamientos de los programas educativos tendientes a prevenir el uso indebido de drogas entre los adolescentes, así como su vinculación con estos ilícitos;
- las medidas de seguridad y rehabilitación de adictos;
- las definiciones y conceptos de las distintas sustancias sujetas a control en este ordenamiento, así como de las actividades ilícitas ejecutadas por el presunto (os) responsables;
- la unificación en las clasificaciones de las sustancias frecuentemente desviadas a la fabricación de drogas, pues actualmente en el caso de las sustancias internacionalmente identificadas como precursores químicos, en nuestra legislación existe una triple clasificación, como ya se anotó en el capítulo anterior;
- registro y control de las personas físicas y morales dedicadas a la producción, preparación, importación, exportación, transportación, almacenamiento, distribución, o cualquier acto u operación con estas sustancias;
- obligaciones de las personas físicas y morales que efectúen cualquier actividad relacionada con estas sustancias. Para tal efecto, se establecerán las medidas que regirán cada acto vinculado con las sustancias;
- atribuciones de las autoridades competentes en la supervisión y control de dichos actos;
- designación, por la autoridad competente, de las aduanas autorizadas para el ingreso de dichas sustancias químicas;

- el establecimiento de Infracciones administrativas cometidas con dichas sustancias y la penalización de las conductas tendientes a desviar las sustancias a la fabricación de drogas.
- las distintas modalidades de los delitos contra la salud, sus respectivas sanciones y la autoridad encargada de aplicarlas;

Es claro que para algunas modalidades del delito, la adecuación de la conducta es clara -posesión-, por mencionar alguna, sin embargo, modalidades como la siembra, tráfico, comercio, suministro, distribución, financiamiento, así como el lavado de dinero (como conexo), requieren de investigaciones exhaustivas, por lo que se debe de proveer legalmente de los medios idóneos y específicos.

- los lineamientos de actuación de la autoridad investigadora en las diligencias que practique con motivo de los ilícitos contemplados en esta ley y su correspondiente sanción, en caso de conducir su conducta y la investigación contraria a derecho;
- el procedimiento penal aplicable, medidas precautorias, así como los beneficios que se le pudiesen otorgar al delincuente;
- la coordinación e identificación de las autoridades participantes en la Campaña Permanente contra el Narcotráfico;
- las atribuciones de las autoridades competentes en la prevención de los delitos conexos del narcotráfico (tráfico de armas, lavado de dinero), además de la respectiva tipificación de las conductas y su correspondiente sanción;

En cuanto a los delitos conexos, si bien es cierto, éstos pueden manifestarse en ausencia del tráfico ilícito de drogas; no obstante, mantiene una íntima relación con este ilícito, por lo que este ordenamiento únicamente plasmaría los delitos conexos del narcotráfico, sin que ello implique que la Legislación Penal Mexicana excluya de su texto, el lavado de dinero y tráfico de armas proveniente de cualquier otro ilícito.

- el procedimiento para la destrucción de plantaciones y sustancias incautadas por las autoridades competentes. Para ello será necesario identificar a los funcionarios participantes con competencia en cada uno de dichos actos, así como los documentos oficiales y términos en que deberán levantarse éstos;
- la creación y operación de una base de datos en la que se mantenga información actualizada sobre los procesos penales relacionados con drogas, además de la identificación en registros de las personas a quienes se les atribuyan delitos con drogas o estén sujetas a averiguación, designando para tal efecto la autoridad responsable del suministro de información y custodia de dicha base. Con esta misma Base se suministraría de información a las entidades que intervengan en la materia;
- la extradición en materia de delitos relacionados con drogas. En el caso de los tratados suscritos por México y otras naciones, la extradición se regirá por éstos, y a falta de dichos instrumentos se deberán establecer los requisitos de la petición de extradición y su correspondiente concesión, así como las autoridades facultadas para ello.

Debido a la complejidad del problema, la iniciativa podría aplicarse auxiliada del reglamento idóneo que especifique las atribuciones de cada entidad y autoridad, o bien, de las legislaciones mexicanas complementarias con las que ya se cuenta. Éstas últimas podrían ser adecuadas a este nuevo ordenamiento.

Atendiendo a las facultades que el artículo 73 Constitucional concede al Congreso de la Unión para dictar leyes federales, sería facultad de éste expedir una Ley Federal Contra el Narcotráfico, en la que se plasmen las normas que deberán regir en la materia, las investigaciones y los procedimientos a seguir en relación con este ilícito y sus conexos³⁵, o bien, podría ser presentada ante el Congreso por el Ejecutivo Federal.

Claro está que dicha iniciativa se formularía en atención a las disposiciones consagradas en nuestra Carta Magna, con el fin de que su

³⁵Cfr. Castro V., Juventino, Op. Cit., p. 264

elaboración y aplicación eviten ser cuestionadas como muchos de los recientes instrumentos creados para afrontar el problema. Anteriormente, esta iniciativa generó el interés de distintos funcionarios de la Procuraduría General de la República; no obstante, la idea no progresó, en su lugar, han sido reformadas las legislaciones en la materia y creado nuevos ordenamientos, cuyas disposiciones han dado lugar a serios cuestionamientos.

Cabe señalar que este modelo de legislación apoyado de otras leyes complementarias, lo han adoptado diversos países centroamericanos –por mencionar algunos- Costa Rica, El Salvador, Panamá, Guatemala, Honduras y Nicaragua.*

****Someter a la aprobación del Senado de la República la remoción del Procurador General de la República.***

Esta medida con el fin de evitar los constantes cambios en la Institución, que lejos de beneficiar y coadyuvar a los fines de ésta, sólo los ha entorpecido, han hecho cada vez más cuestionable (por diversos motivos) la capacidad de los funcionarios para dirigirla y el manejo político de los nombramientos y remociones de éstos por parte del titular del Ejecutivo.

Las recientes reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, establecen como facultad del Ejecutivo Federal en el artículo 89 fracción IX.- Designar con ratificación del Senado al Procurador General de la República. La idea del Ejecutivo por someter a ratificación del Senado el nombramiento de dicho funcionario, obedeció a que este acto presidencial fuera avalado por el Senado, descartando con ello designaciones por compromisos partidistas, de grupo o por intereses personales.

*Consideraciones extraídas de la Compilación de Legislación Especial en Materia de Drogas en Centroamérica del Centro Regional de Desarrollo y Cooperación Jurídicos en América Central en Materia de Control y Producción de Drogas, CEDEJU, 1995.

Con esta medida se ha pretendido atribuirle a la Procuraduría General de la República, autonomía técnica en su actuación y decisiones; no obstante, esta aseveración a la luz pública carece de veracidad.

Luego entonces, lo mismo podría ocurrir en el caso de las remociones, en las que el mismo Senado tras evaluar los motivos fundados para destituir o remover al titular de esta Institución apruebe o revoque la decisión del Ejecutivo Federal, en beneficio de la procuración de justicia mexicana.

La permanencia en el cargo de dicho titular, en atención a su buen desempeño y resultados favorables al frente de la Institución, garantizaría la continuidad de las acciones emprendidas por ésta y evitaría el descontrol en la gestión, así como la coherencia en la distribución de responsabilidades, funciones y recursos entre las diversas áreas administrativas de ésta, sobre cualquier interés personal o de grupo que tanto han dañado a la nación.

- ***Firma de Acuerdos de Colaboración entre la Procuraduría General de la República y las Entidades Federativas, así como de la Administración Pública Federal que coadyuvan en el Combate al Narcotráfico.***

Aun cuando estos instrumentos existen, resultaría favorable en atención a las facultades que a cada dependencia se le ha encomendado, precisar las bases de colaboración bajo las cuales se desempeñarán éstas en el combate al narcotráfico, pues la persecución de los delitos del orden federal, por disposición constitucional compete exclusivamente al Ministerio Público de la Federación.

Ninguna otra autoridad por honorable que sea podrá invadir atribuciones que por ley no le han sido asignadas.

Si bien es cierto, la Procuraduría General de la República ha sido seriamente afectada por corrupción, infiltración del narcotráfico, falta de coordinación en los mandos de la misma, concentración de controles, violación de derechos humanos, principalmente por parte de los agentes de la Policía Judicial

Federal, entre otros factores, esto no es suficiente para que sus atribuciones sean retomadas o invadidas por ninguna otra dependencia o corporación.

Precisamente por dichos factores, corporaciones como las policías judiciales estatales, del Distrito Federal o el Ejército Mexicano, han desdeñado la actuación de ésta en las acciones de la materia. Los problemas internos de la Institución compete resolverlos a ésta, sin que ello implique que un proceso de transformación o reubicación de mandos y funciones limite o restrinja las atribuciones que legalmente le han sido conferidas.

Dadas las múltiples intervenciones anticipadas y autónomas de dichas entidades, ajenas por competencia, a la persecución e investigación de los ilícitos contra la salud, resultaría pertinente signar acuerdos de colaboración entre éstas para fijar las bases de participación de las unidades y elementos incorporados a esta lucha, incluso, establecer sanciones de responsabilidad para quien incurra en excesos o invasión de atribuciones, evitando con ello, enfrentamientos, fricciones de tipo político entre los mandos de las mismas, violar disposiciones legales y con ello, atentar contra el Estado de Derecho, cuestionamientos en el desempeño de funciones que conducen a la corrupción, complicidad y hasta la vinculación con grupos delictivos y duplicar funciones entre entidades de diversa competencia, entre otros. Ello realmente favorecería a la óptima coordinación entre éstas para afrontar eficazmente el problema.

Cabe destacar que aun cuando el Programa Nacional para el Combate a las Drogas 1995-2000 prevé la coordinación de la Procuraduría General de la República con las entidades federativas y las dependencias participantes en éste, dicha coordinación carece de formalidad, por lo que resulta imperante la firma de acuerdos de colaboración entre éstas a fin de dotar de obligatoriedad legal las acciones emprendidas por las dependencias en la materia, las que a su vez, coadyuvarán con las funciones probatorias y de investigación del Ministerio Público de la Federación.

CONCLUSIONES

1.- El Ministerio Público de la Federación y la Procuraduría General de la República, instituciones intrínsecas de nuestro régimen de Derecho fueron creadas por el Estado con el fin de velar por el cumplimiento de la ley y la vigencia del Estado de Derecho y garantizar así el desenvolvimiento normal de la sociedad.

Las atribuciones encomendadas al Procurador General de la República y al Ministerio público han sido complejas y de variada naturaleza, lo cual ha producido históricas discrepancias entre los estudiosos del Derecho al considerarlos entes contradictorios, inconstitucionales y con plena autonomía a voluntad del Ejecutivo Federal.

Aún con las diversas y recientes reformas a los ordenamientos que prevén y regulan el régimen de organización y atribuciones de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público de la Federación, su actuación se halla íntimamente supeditada al arbitrio del Ejecutivo Federal, descartando así la imagen de un órgano técnico autónomo que se le ha pretendido atribuir con la exclusión del régimen de la administración pública centralizada, ya que sus bases de organización aún no son ubicadas en otro régimen de Derecho.

2.- Las acciones de prevención y combate al tráfico ilícito de drogas han sido durante la última década cuestiones prioritarias para el Estado, a éste le corresponde por conducto del Ministerio Público de la Federación promover el estricto mantenimiento de la legalidad y el Estado de Derecho, aspectos amenazados por las organizaciones del narcotráfico.

Al ser considerados los delitos contra la salud, ilícitos del orden federal, incumbe al Ministerio Público Federal su investigación y persecución. A

éste le corresponderá solicitar órdenes de aprehensión contra los inculpados y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, así como procurar que los juicios se sigan con toda regularidad; sin embargo, esta Institución se ha caracterizado por constantes abusos en el desempeño de sus funciones, violentar las garantías individuales, por sus vinculaciones con delincuentes y con actos de corrupción, quebrantando así el Estado de Derecho y generando la desconfianza y su descrédito ante la sociedad mexicana.

El ascenso y poder económico del narcotráfico ha vulnerado las instituciones de la República, el caso representativo lo constituye la Procuraduría General de la República, misma que se ha visto rebasada en sus estrategias para afrontar el problema, en recursos humanos y materiales, en estructura de organización, tecnología y armamento. Estos factores han favorecido la extensión de las operaciones de dichos grupos delictivos a lo largo de todo el territorio mexicano, y mas aún, para que rebasen fronteras.

Es por ello que la Procuraduría General de la República, ha dado inicio a un proceso de reestructuración en su campo de atribuciones con el fin de hacer más eficiente la representación y tutela social que el Estado le ha encomendado; sin embargo, las reformas emprendidas por la Institución serán insuficientes si los factores que la han hecho vulnerable no cesan, pues el consumo de drogas continua y en algunos casos se extiende al igual que los delitos asociados al narcotráfico.

3.- El uso y la aplicación de las drogas se ha manifestado en el tiempo a través de diversos propósitos, se ha asociado con experiencias místicas, religiosas, espiritistas, médicas, de poder y potencialidad física y mental. En las primeras etapas de la historia, su uso era permitido en atención a los fines por los cuales se consumían y mas aún, porque llegaron a formar parte de la cultura de determinada región o poblado, sin que ello fuera objeto de reprobación social. Posteriormente, su consumo se trasladó a fines económicos, políticos y militares.

A medida que el consumo de las drogas se incrementó indiscriminadamente, los gobiernos de los Estados afectados se vieron obligados a crear mecanismos de control declarando su consumo ilegal por el grave problema social que representaba.

En el caso de México, fue hasta el gobierno del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), cuando apareció el tráfico ilícito de drogas y se extendió a gran parte del territorio mexicano. A partir de este momento se inician las campañas y estrategias de atención y combate al problema, encabezadas desde luego, por la Procuraduría General de la República.

Es hasta la década comprendida entre 1981 y 1990, que el consumo, la producción, el tráfico ilícito y los delitos conexos terminaron por adquirir gran auge, revelando así a la sociedad y al gobierno mexicano su importancia y gravedad como problemas vigentes y amenazas potenciales, por lo que por primera vez se le reconoce como una amenaza a la seguridad nacional.

4.- En México, el ascenso que este ilícito ha alcanzado es alarmante pues se ha extendido hasta penetrar el ámbito social, cultural, económico, político y de justicia, generando con ello la pérdida de valores, violencia, corrupción, inseguridad pública, desestabilización en la vida del país y la erosión de la salud de sus habitantes.

México inmerso en el estancamiento, deudas, devaluaciones, así como en crisis económica, social y política permanente, se ha visto penetrado por las organizaciones de narcotraficantes, las cuales obtienen enormes ganancias producto de sus ilícitos, escapando a los controles legales establecidos por el Estado para posteriormente integrar sus ganancias a la economía lícita e incidir en el ámbito internacional.

Gran parte de las entidades federativas integrantes del territorio nacional se hallan afectadas por las manifestaciones de este ilícito, destacándose los Estados de la frontera con Estados Unidos de América por el establecimiento y operación de las principales organizaciones de narcotraficantes mexicanas y violencia vinculada a éstas y, en menor medida, por el tráfico de drogas hacia aquel país; la zona del pacífico se caracteriza por el cultivo de enervantes y en algunos casos, por acciones violentas producto de pugnas entre los grupos de narcotraficantes que operan en esta región; en las entidades ubicadas en la zona sur del país, se presenta un intenso tráfico de drogas proveniente de Sudamérica, así como lanzamientos de cocaína desde aeronaves en su mayoría sudamericanas y el descenso de éstas en pistas clandestinas; la zona centro del país se caracteriza por ser ruta de tráfico de drogas provenientes del sur y pacífico mexicanos, el Distrito Federal ha sido escenario de diversos acontecimientos violentos relacionados con el narcotráfico.

Así pues, las vertientes de este fenómeno en México son: la producción y tráfico de drogas.

5.- Actualmente un gran número de naciones se ven afectadas por el consumo y tráfico ilícito de drogas, poniendo en peligro la estabilidad interna de los Estados y hasta fricciones entre éstos; no obstante, las acciones implementadas por éstos, incluido México, se han orientado fundamentalmente en políticas represivas, sostayando las causas y el origen de las manifestaciones de este ilícito, lo cual ha evidenciado que orientar el enfrentamiento de este fenómeno a un régimen de prohibición, genera y refuerza en medida considerable dichos ilícitos; multiplica la violación a la ley y la desacredita; genera la complicidad de traficantes, consumidores y autoridades; el ascenso del crimen organizado; su vinculación con gobernantes y políticos, así como con la empresa privada. Es por ello que resultaría favorable emprender una eficaz cultura de prevención y rechazo a las drogas y a la delincuencia, que la costosa y estéril lucha contra las drogas.

6.- El Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), órgano desconcentrado de la Procuraduría General de la República, creado por

decreto presidencial en junio de 1993, ante las crecientes manifestaciones del narcotráfico, se ha constituido en el órgano especializado en la atención y combate del narcotráfico, delitos conexos y de delincuencia organizada.

En este ámbito resulta prioritaria la labor del Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), responsable del Programa Nacional para el Control de Drogas.

Este Centro venía operando desde 1992 con el enfoque de un órgano de inteligencia dependiente de la Oficina del Procurador, el cual había registrado óptimos resultados en la atención de estos ilícitos; sin embargo, en una muestra por reforzar la seguridad pública nacional y de presentar a los gobiernos extranjeros un real y notable esfuerzo por fortalecer y reorientar la política antidrogas mexicana, se crea el INCD dotándolo de los recursos necesarios para las acciones operativas en la materia, mientras que la integración y análisis de atención global al problema continuó a cargo del CENDRO.

Sin embargo, las atribuciones de ambos entes serán objeto de posterior análisis en virtud de la recién creada Unidad Especializada en la Investigación y Persecución de los Delitos Cometidos por Miembros de la Delincuencia Organizada, pues dentro de las atribuciones encomendadas a dicha Unidad se encuentra la persecución e investigación de los delitos contra la salud cuando sean cometidos por miembros de la delincuencia organizada.

Resulta de difícil valoración que cada vez que las autoridades se vean rebasadas por la delincuencia mejor organizada, desaparezcan a los órganos con atribuciones en la materia y opten por la creación de órganos nuevos, que en esencia conservan las mismas atribuciones, solo que con un nombre y estructura distinta.

Sería oportuno fortalecer los recursos con los que actualmente se cuenta, situación que evitaría fuertes erogaciones a la Institución y que además evitaría la reorientación acelerada e inadecuada de las políticas en la materia.

7.- Con un real proceso de reestructuración de la Procuraduría General de la República se lograría hacer de ésta, una Institución más funcional; terminar con las fallas de operación y coordinación de las áreas que la integran, así como con las dependencias que en razón de su competencia, coadyuvan con ésta en el combate de dicho ilícito, evitar la duplicidad y concentración de funciones, así como abatir la corrupción, aspectos todos que evidentemente se verán reorientados y/o interrumpidos debido a los tradicionales cambios del Procurador General de la República y de su equipo de colaboradores, así como a la falta de presupuesto.

Se requiere pues, sanear estos vicios de manera profunda, emprendiendo una revisión y reorganización de la estructura de la Institución, las condiciones generales de trabajo, particularmente de aquéllos que colaboran en la investigación y persecución de dichos ilícitos, así como de la normatividad que regula y sanciona el desempeño de sus servidores públicos, aunado a los valores institucionales fomentados en cada uno, preservando con ello, los principios de legalidad en los que se encuentran sustentadas las Instituciones de la República.

8.- El marco jurídico mexicano ha identificado los ilícitos vinculados con drogas en sus distintas modalidades como delitos contra la salud, atendiendo al bien jurídico tutelado; sin embargo, la finalidad del traficante de drogas no es quebrantar la salud del consumidor o causarle la muerte, pues en las manifestaciones del narcotráfico concurren un sistema de conductas planeadas y bien organizadas que ponen en riesgo la estabilidad del Estado. Es por ello que la salud no debe ser el único bien tutelado, pues los factores en riesgo además de éste son la soberanía nacional, la convivencia social y la seguridad pública.

Un sistema de conductas tan complejo no puede seguir siendo valorado como un delito que atenta sólo contra la salud, de ahí que su régimen de atención y combate requiere de mayor calidad en los instrumentos jurídicos que lo atiendan.

9.- Las frecuentes modificaciones del marco legal en la materia han sido insuficientes y no han logrado frenar el incremento de estos ilícitos; además, la creación de nuevos tipos penales y de leyes que tan solo constituyen un apretado resumen de las disposiciones más relevantes en la materia, han originado la dispersión de las normas que prevén y sancionan dichos supuestos y ordenamientos penales paralelos. Ello ha complicado la adecuación de las conductas al tipo penal y por tanto la aplicación de la ley.

En este sentido, resulta riesgosa en nuestro régimen de Derecho, la aplicación de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, en virtud de las amplias facultades conferidas al Ministerio Público Federal y a la policía a éste integrada en la investigación y persecución de los delitos de delincuencia organizada, dada la cuestionable y desvirtuada actuación de ambos entes. Con su aplicación, la cual no ha sido debidamente reglamentada es previsible la frecuente violación de garantías individuales y acciones anticonstitucionales. Esta situación ha sido preocupación constante de la gran mayoría de los estudiosos del Derecho, pronunciándose por la debida reglamentación de cada una de dichas figuras, así como del desempeño de los servidores públicos encargados de aplicarla.

10.- Atendiendo a los modelos de legislación contra el narcotráfico de países Centroamericanos, México puede codificar en un solo cuerpo normativo cada una de las facetas en las que se manifiesta dicho ilícito. Ello supone la revisión de los criterios y legislaciones que se han venido modificando y creando para tratar el problema. En este ordenamiento, que podría adoptar el nombre de Ley Federal Contra el Narcotráfico, el problema de las drogas deberá ser abordado desde una perspectiva integral para no olvidar cubrir todos los espacios que atañen a las conductas de esta naturaleza y cuya aplicación podría llevarse a cabo auxiliada de ordenamientos legales complementarios.

11.- Los tratados internacionales suscritos por México y otras naciones en la materia resultan inocuos, por lo que bastaría que las naciones emprendieran y sustentaran su política antinarcóticos en apego al régimen internacional del control de drogas, previsto en la Convención de las Naciones

Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

12.- Resulta perjudicial en el ámbito de la procuración de justicia, que dentro de un mismo mandato presidencial por motivos eminentemente políticos y de intereses de grupo se efectúen constantes cambios del titular de la Procuraduría General de la República, que solo interrumpen la continuidad de la misión encomendada, por lo que sería oportuno restringir las facultades del Ejecutivo Federal en torno a las remociones del titular de esta Institución, sometiendo dicha resolución a consideración del Senado de la República.

13.- La iniciativa de incorporar militares en acciones de seguridad pública, encomendadas por disposición constitucional a autoridades civiles, ha originado pugnas políticas al interior de la Procuraduría General de la República y la incertidumbre de la sociedad mexicana; además, dicha incorporación evidencia una muy probable militarización del Estado ante el tácito reconocimiento público de la incapacidad de las autoridades civiles para garantizar el normal desenvolvimiento de la sociedad. Además, ha quedado manifiesto que la vinculación con organizaciones delictivas no es exclusiva de autoridades civiles.

14.- Resulta inminente el fortalecimiento de un sólo órgano de inteligencia que se anticipe a las manifestaciones de la delincuencia organizada y contribuya a la eficaz y oportuna toma de decisiones políticas en la materia -el CENDRO-, el cual ha marcado un positivo avance en la anticipación de las acciones de la delincuencia organizada, puede ser fortalecido en su campo de atribuciones fungiendo dentro de la Unidad Especializada en la Investigación y Persecución de los Delitos Cometidos por Miembros de la Delincuencia Organizada.

De esta manera y en el nuevo enfoque de lucha contra la delincuencia organizada, la información generada por el CENDRO continuaría siendo el instrumento de apoyo directo del Ministerio Público de la Federación en la investigación y persecución de dichos ilícitos.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 3a. edición. México 1979.

ASTORGA Luis. Mitología del Narcotraficante en México. UNAM. Editorial Plaza Valdéz S.A. de C.V. México 1996.

----- El Siglo de las Drogas. Editorial Espasa-Calpe Mexicana, S.A. México 1996.

BARRIGA, López Franklin. La Guerra de las Drogas. Instituto Ecuatoriano de Estudios para las Relaciones Institucionales. Ecuador 1994.

BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1976.

----- Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México 1989.

CARRANCA y Trujillo, Raúl. Derecho Penal Mexicano. Parte General. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 11 va. edición. México 1976.

CARRILLO Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 2a. edición. México 1980.

CASASOLA S. Gustavo. La Procuración de Justicia en México. Testimonio Gráfico 1900-1992". Editorial Gustavo Casasola, S.A. Procuraduría General de la República. México. 1992.

CASTRO V., Juventino. El Ministerio Público en México. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 2a. edición. México 1978.

----- La Procuración de la Justicia Federal. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México 1993.

COLIN Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa S.A. de C.V. 14 va. edición. México 1993.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 23a. edición. México 1984.

GARCIA Ramírez, Efraín. Análisis Jurídico del Delito Contra la Salud. Editorial Ista. 2a edición. México 1992.

GARCIA Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 2a. edición. México 1977.

----- Narcotráfico, Un Punto de Vista Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1989.

GOMEZ Alvarez, Ana Josefina. Tráfico y Consumo de Drogas. UNAM. ENEP Acatlán. México 1991.

GONZALEZ Bustamante, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1985.

GONZALEZ Madriz, Emilia. Legislación Especial en Materia de Drogas en Centroamérica. Centro Regional de Desarrollo y Cooperación Jurídicos en América Central en Materia de Control y Producción de Drogas. San José de Costa Rica 1995.

KAPLAN, Marcos. El Estado Latinoamericano y el Narcotráfico. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 2a. edición. México 1991.

----- Aspectos Sociopolíticos del Narcotráfico. Cuadernos INACIPE. México 1990.

MARQUET Guerrero, Porfirio. La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1988.

NEUMAN, Elías. Corrupción, Drogas y Neocolonialismo. Editorial Cárdenas Editor Distribuidor. México 1995.

MORTIZ Ramírez, Serafín. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Cultura. México 1978.

PINA Vara, Rafael. Elementos de Derecho Civil Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 8a. edición. México 1987.

PINEDA Pérez, Benjamín. El Ministerio Público como Institución Jurídica Federal y como Institución Jurídica del Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1991.

PORTE PETIT, Candaudap, Celestino. Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México 1977.

RAMIREZ Monagas Bayardo, La Cuestión de las Drogas en América Latina. Monte Avila Editores. Venezuela 1990.

ROJINA Villegas, Rafael. Derecho Civil. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 2a. edición México 1977.

RUIZ Massieu, José Francisco. Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública. Editorial Limusa. México 1981.

RUIZ Massieu, Mario. El Marco Jurídico para el Combate al Narcotráfico. Fondo de Cultura Económica. México 1994.

SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 17a. edición. México 1992.

SMITH H., Peter. El Combate a las Drogas en América. Fondo de Cultura Económica. México 1992.

TAPIA Conyer, Roberto. Las Adicciones, Dimensión, Impacto y Perspectivas. Editorial Manual Moderno, S.A. de C.V. México 1994.

TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. 16 va. edición. México 1978.

TORRES, Oscar Noé. México y Estados Unidos ante el Problema del Narcotráfico. Centro Interamericano de Estudios Estratégicos. México 1994.

OTRAS FUENTES

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. Las Naciones Unidas y la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas. 1992

PODER EJECUTIVO FEDERAL. El Control de Drogas en México 1989-1994. Evaluación y Seguimiento. México 1992.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000. México 1995.

PODER EJECUTIVO FEDERAL. Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000. México 1996.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Tratados y Acuerdos Suscritos Por México en Materia de Narcotráfico. México 1994

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Manual de Delitos Contra la Salud Relacionados con Estupefacientes y Psicotrópicos. 2a. edición. México 1987.

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. 29 Preguntas Sobre la Reestructuración de la Procuraduría General de la República. México 1996.

SECRETARIA DE SALUD. Situación Actual de las Adicciones en México. CONADIC. México 1995.

ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Argentina 1975.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ediciones Andrade, S.A. de C.V. México 1995.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL. Ediciones Andrade, S.A. de C.V. México 1994.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Ediciones Andrade, S.A. de C.V. México 1994.

LEY GENERAL DE SALUD. Ediciones Andrade, S.A. de C.V. México 1994.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Ediciones Andrade, S.A. de C.V. México 1995.

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, México 1996.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, México 1996.

MANUAL DE ORGANIZACION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. México 1995.

CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TRAFICO ILICITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS PSICOTROPICAS. Viena, Suiza, 1988.

CONVENCION UNICA DE 1961 SOBRE ESTUPEFACIENTES, enmendada por el PROTOCOLO DE 1972.

REGLAMENTO MODELO PARA EL CONTROL DE PRECURSORES Y SUSTANCIAS QUIMICAS, MAQUINAS Y ELEMENTOS. Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Washington, D.C. 1990.

ANEXOS

SUSTANCIAS CONSIDERADAS COMO ESTUPEFACIENTES POR LA LEY GENERAL DE SALUD (ARTICULO 234)	
Sustancia	Denominación Química
ACETILHIDROCODEINA	
ACETILMETADOL	(3-acetoxi-6-dimetilamino-4,4-difenilheptano)
ACETORFINA	(3-O-acetilretiradiol-7, a 1-hidroxi-tetibutil)-6, 14-endoeteno-origpavina) denominada también 3-O-acetil-tetrahidro-7 a (1-hidroxi-1-1-metilbutil)-6, 14-endoeteno-origpavina y, 5 acetoxil-1,2,3, a, 8 9-hexahidro-2 a (1 (R) hidroxi-1-metilbutil)3-metoxi-12-metil-3; 9 a -eleno-9,9-B-iminoetanofenantreno (4 a 5 bed) furano
ALFACETILMETADOL	(alfa-3-acetoxi-6-dimetilamino-4,4-difenil-heptano)
ALFAMEPRODINA	(alfa-3-etil-1-metil-4-fenil-4-propionoxipiperidina)
ALFENTANIL	(monoclorhidrato de N-(1-(2-(4-etil 4,5-dihidro-5-oxo-1H-tetrazol-1-il) etil)-4-(metoximetil)-4-piperidinil)-N fenilpropanamida)
ALILPRODINA	(3-aili-1-metil-4-fenil-4-propionoxipiperidina)
ANILERIDINA	(éster etílico del ácido 1-para-aminofenetil-4-fenilpiperidin-4-carboxílico)
BECITRAMIDA	(1-(3-ciano-3,3-difenilpropil)-4- (2-oxo-3-propionil-1-bencimidazolil)-piperidina)
BENCETIDINA	(éster etílico del ácido 1-(2-benciloetil)-4-fenilpiperidin-4-carboxílico)
BENCILMORFINA	(3-bencilmorfina)
BETACETILMETADOL	(beta-3-acetoxi-6-dimetilamino-4,4-difenil-heptano)
BETAMEPRODINA	(beta-3-etil-1-metil-4-fenil-4-propionoxipiperidina)
BÉTAMEYADOL	(beta-6-dimetilamino-4,4-difenil-3-heptanol)
BETAPRODINA	(beta-1,3-dimetil-4-fenil-4-propionoxipiperidina)
BUPRENORFINA	
BUTIRATO DE DIOXAFETILO	(etil 4-morfolin-2,2-difenilbutirato)
CANNABIS SATIVA, INDICA Y AMERICANA O MARIJUANA, Su Resina, Preparados y Semillas	
CETOBEMIDONA	(4-meta-hidroxi-fenil-1-metil-4-propionilpiperidina) o 1-metil-4-metahidroxi-fenil-4-propionilpiperidina)
CLONITACENO	(2-para-clorobencil-1-dietilaminostil-5-nitrobencimidazol)
COCA (HOJAS DE)	(erythroxilon novogratense)
COCAINA	(éster metílico de benzocogonina)
CODEINA	(3-metilmorfina) y sus sales
CODOXIMA	(dihidrocodeinona-6-carboximetiloxima)
Concentrado de Paja de Adormidera (el material que se tiene cuando la paja de adormidera ha entrado en un proceso para concentración de sus alcaloides, en el momento en que pasa al comercio)	
DESMORFINA	(dihidrocodeimorfina)
DEXTROMORFIDA	((+)-4- (2-metil-4-oxo-3,3-difenil-4-(1-pirrolidinil)-butil) morfina) o (+) 3-metil-2,2-difenil-4-morfolinobutirilpirrolidina)
DEXTROPORPOXIFENO	(a (-)-4 dimetilamino-1,2-difenil-3-metil-2 butanol propionato) y sus sales
DIAMPROMIDA	(n-(2-(metilfenetilamino)-propil) -propionanilida)
DIETILTAMBUTENO	(3-dietilamino-1,1-di-(2'-tienil)-1-buteno)

**SUSTANCIAS CONSIDERADAS COMO ESTUPEFACIENTES POR LA LEY GENERAL DE SALUD
(ARTICULO 234)**

Sustancia	Denominación Química
DIFENOXILATO	(éster etílico del ácido 1-(3-ciano-3,3-difenilpropil)-4-fenilpiperidin-4-carboxílico), o 2,2 difenil-4-carboxi-4-fenil piperidin) butirontril)
DIFENOXINA	(ácido 1-(3-ciano-3,3-difenilpropil)-4-fenilisonipécóico)
DIHIDROCODEINA	
DIHIDROMORFINA	
DIMÉFPTANOL	(6-dimetilamino-4,4-difenil-3-heptanol)
DIMENOXADOL	(2-dimetilaminoetil-1-etoxil-1,1-difenilacetato), o 1-etoxil-1-difenilacetato de dimetilaminoetil o dimetilaminoetil difenil-alfaetoxiacetato
DIMÉTLTIAMBUTENO	(3-dimetilamino-1,1-di-(2'-tienil)-1-buteno)
DIPIANONA	(4,4-difenil-6-piperidin-3-heptanona)
DROTEBANOL	(3,4-dimetoxi-17-metilmorfinán-6-B, 14-diol)
ECGONINA sus ésteres y derivados que sean convertibles en ekgonina y cocaína	
ETILMETILTAMBUENO	(3-etilmetilamino-1,1-di-(2'-tienil)-1-buteno)
ETONITACENO	(1-dietilaminoetil-2-para-etoxibencil-5-nitrobenzimidazol)
ETORFINA	(7,8-dihidro-7 a 1 (R)-hidroxi-1-metilbutil,06 metil-6 14-endoetenomorfinina, denominada también (tetrahidro-7 a (1-hidroxi-1-metil-butil)6-14 endoeteno-orpavina)
ETOXERIDINA	(éster etílico del ácido 1-(2-(hidroxi-etoxi) etil)-4-fenilpiperidin-4-carboxílico)
FENADOXONA	(6-morfolín-4,4-difenil-3-heptanona)
FENAMPROMIDA	(n-(1-metil-2-piperidinoetil)-propionanilida) o n-(1-metil-2-(1-piperidinil)-etil)-n-fenilpropanamida
FENAZOCINA	(2-hidroxi-5,9-dimetil-2-fenetil-6,7-benzomorfan)
FENMETRAZINA	(3-metil-2-fenilmorfolina 7-benzomorfan o 1,2,3,4,5,6-hexahidro-8-hidroxi 6-11-dimetil-3-fenetil-2,8-metano-3-benzazocina)
FENOMORFAN	(3-hidroxi-n-fenilmorfinán)
FENOPERIDINA	(éster etílico del ácido 1-(3-hidroxi-3-fenilpropil)-4-fenilpiperidin-1-carboxílico, o 1 fenil-3 (4-carboxi-4-fenil-piperidin)-propanol)
FENTANIL	(1-fenetil-4-n-propionanilinoipiperidina)
FOLCODINA	(morfolinietilmorfinina o beta-4-morfolinietilmorfinina)
FURETIDINA	(éster etílico del ácido 1-(2-tetrahidrofurfuriloxi)etil)-4-fenilpiperidin-4-carboxílico)
HERGONA	(diacetilmorfinina)
HIDROCODONA	(dihidrocodeinona)
HIDROMORFINOL	(14-hidroxi-dihidromorfinina)
HIDROMORFONA	(dihidromorfinona)
HIDROXIPETIDINA	(éster etílico del ácido 4- meta-hidroxi-fenil-1 metil piperidin-4-carboxílico) o éster etílico del ácido 1-metil-4-(3-hidroxi-fenil)-piperidin-4-carboxílico)
ISOMÉTADONA	(6-dimetilamino-5-metil-4,4-difenil-3-hexanona)
LEVOFENACILMORFAN	(-)-3-metoxi-n-metilmorfinán)

**SUSTANCIAS CONSIDERADAS COMO ESTUPEFACIENTES POR LA LEY GENERAL DE SALUD
(ARTICULO 234)**

Sustancia	Denominación Química
LÉVOMORAMIDA	((-)-4-[2-metil-4-oxo-3,3-difenil-4-(1-pirrolidinil)-butil]-morfina), o (-)-3-metil-2,2 difenil-4-morfolinobutilpirrolidina)
LEVORFANOL	((-)-3-hidroxi-n-metilmorfina)
METADONA	(6-dimetilamino-4,4-difenil-3-heptanona)
MATADONA intermediario de la	(4-ciano-2dimetilamino-4-4, difenilbutano) o 2-dimetilamino-4,4-difenil-4-cianobutano)
METAZOCINA	(2'-hidroxi-2,5,9-trimetil-6,7-benzomorfan o 1,2,3,4,5,6, hexahidro-8-hidroxi-3,6,11, trimetil- 2,6-metano-3-benzazocina)
MÉTILDESORFINA	(6-metil-delta-6-deoximorfina)
MÉTILDIHIDROMORFINA	(6-metildihidromorfina)
MÉTILFENIDATO	(éster metílico del ácido alfafenil-2-piperidín acético)
METOPON	(5-metildihidromorfina)
MIOFINA	(miristilbencilmorfina)
MORAMIDA, intermediario del	(ácido 2-metil-3-morfolin-1,1-difenilpropanocarboxílico) o (ácido 1- difenil-2-metil-3-morfolin propano carboxílico)
MORFERIDINA	(éster etílico del ácido 1-(2-morfolinoetil)-4-fenilpiperidín-4-carboxílico)
MORFINA	
MORFINA BROMOMETILATO y otros derivados de la morfina con nitrógeno pentavalente, incluyendo en particular los derivados de noximorfina, uno de los cuales es la n-oxicodina	
NICOCODINA	(6-nicotinilcodeína o éster 6-codelínico del ácido piperidín-3-carboxílico)
NICODICODINA	(6-nicotinildihidrocodina o éster nicotínico de dhidrocodina)
NICOMORFINA	(3,6-dinicotinilmorfina) o di-éster-nicotínico de morfina)
NORACIMETADOL	((*,_) -alfa-3-acetoxi-6-metilamino-4,4-difenilheptano)
NORCODEÍNA	(n-demetilcodeína)
NORLEVORFANOL	((-)-3-hidroxi morfina)
NORMETADONA	(6-dimetilamino-4,4-difenil-3-hexanona) o 1,1-difenil-1-dimetilaminoetil-butano-2 o 1-dimetilamino 3,3-difenil-hexanona-4)
NORMORFINA	(demetilmorfina o morfina-n-demetilada)
NORPIPANONA	(4,4-difenil-6-piperidín-3-hexanona)
N-OXIMORFINA	
OPIO	
OXICODONA	(14-hidroxi dihidrocodina o dihidroxi codeína)
OXIMORFONA	(14-hidroxi dihidromorfina) o dihidroxi drovimorfina)

**SUSTANCIAS CONSIDERADAS COMO ESTUPEFACIENTES POR LA LEY GENERAL DE SALUD
(ARTICULO 334)**

Sustancia	Denominación Química
PAJA DE ADORMIDERA	(Papaver Somniferum, Papaver Bracteatum, sus pajas y sus semillas)
PENTAZOCINA y sus sales	
PETIDINA	(éster etílico del ácido 1-metil-4-fenil-piperidín-4-carboxílico), o meperidina)
PETIDINA intermedio A de la	(4-ciano-1 metil-4-fenilpiperidina o 1-metil-4-fenil-4-cianopiperidina)
PETIDINA intermedio B de la	(éster etílico del ácido 4-fenilpiperidín-4-carboxílico o etil 4-fenil-4-piperidín-carboxílico)
PETIDINA intermedio C del	(ácido 1-metil-4-fenilpiperidín-4-carboxílico)
PIMINODINA	(éster etílico del ácido 4-fenil-1-(3-fenilaminopropil)-piperidín-4-carboxílico)
PIRITRAMIDA	(amida del ácido 1-(3-ciano-3,3-difenilpropil)-4-(1-piperidín) piperidín-4-carboxílico) O 2,2-DIFENIL-4,1 carbonomoi-4-piperidín) butironitrilo)
PROHEPTACINA	(1,3-dimetil-4-fenil-4-propionoxiazacicloheptano) o 1,3-dimetil-4-fenil-4-propionoxihemitenirmina)
PROPÉRIDINA	(éster isopropílico del ácido 1-metil-4-fenilpiperidín-4-carboxílico)
PROPIRAMO	(1-metil-2-piperidino-etil-n-2-piridil-propionamida)
RECETORMORFAN	((+)-3-metoxi-N-metilmorfina)
RACEMORAMIDA	((-)-4-(2-metil-4-oxo-3,3-difenil-4-(1-pirrolidinil)-butil) morfolina) o ((+)-3-metil-2,2-difenil-4-morfolinobutirilpirrolidina)
RACEMORFAN	((+)-3-hidroxi-n-metilmorfina)
SUFENTANIL	((N-(4(metoximetil)-1-(2-tienil) etil-4-piperidil)-butil)propionanilida)
TEBACON	(acetilidihidrocodona o acetilidemetilodihidrotebeína)
TEBAINA	
TILIDINA	((+)-etil-trans-2-(dimetilamino)-1-fenil-3-diclohexeno-1-carboxilato)
TRIMEPERIDINA	(1,2,5-trimetil-4-fenil-4-propionoxipiperidina); y

exceptuados.

Los isómeros de los estupefacientes de la lista anterior, a menos que estén expresamente

SUSTANCIAS CONSIDERADAS COMO PSICOTROPICOS POR LA LEY GENERAL DE SALUD

CUADRO I (ARTICULO 248)

Las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública

Denominación Común Internacional	Otras Denominaciones Comunes o Vulgares	Denominación Química
Catinona	No tiene	(-)-a aminopropiofenona
No tiene	DET	n,n,-dietiltripamina
No tiene	DMA	di-2,5-dimetoxi-metilfenilamina
No tiene	DMHP	3-(1,2-dimetilheptil)-1-hidroxi-7,8,9,10-tetrahidro-6,9-trimetil-6H dibenzo (b,d) pirano
No tiene	DMT	n,n-dimetiltripamina
Brolamfetamina	DOB	2,5-dimetoxi-4-bromo anfetamina
No tiene	DOET	di-2,5-dimetoxi-4-etil-a-metilfenilamina
(*) Lisérgida	LSD, LSD-25	(*)-n,n-dietilsergama i d a (dietilamina del ácido d-lisérgico)
No tiene	MDA	3,4-metilendioxi-anfetamina
Tenamfetamina	MDMA	di-3,4-metilendioxi-n,-a-dimetilfenilaminat
No tiene	Mescalina (Peyote; Lophophora Williams II Anhalonium Williams II, Anhalonium Lewin II	3,4,5- trimetoxifenilamina
No tiene	MMDA	di-5-metoxi-3,4-metilendioxi-a-metilfenilamina
No tiene	Parahexilo	3-hexi-1-hidroxi-7,8,9,10-tetrahidro-6-6,9-trimetil-6H-dibenzo (b,d) pirano
Eticlidina	PCE	n- etil-1-fenilciclohexilamina
Roliclidina	PHP, PCPY	1-(1-fenilciclohexil) pirrolidina
No tiene	PMA	4-metoxi-a-metilfenilamina
No tiene	Psilocina, Psilotsina	3-(2-dimetilaminoetil)-4-hidroxi-indol
Psilocibina	Hongos alucinantes de cualquier variedad botánica, en especial las especies psilocybe mexicana, stopharia cubensis y conocybe, y sus principios activos	fosfato dihidrogenado de 3-(2-dimetil-aminoetil)-indol-4-ilo
No tiene	STP, DOM	2-amino-1-(2,5 dimetoxi-4-metil) fenilpropano
Tenoclidina	TCP	1-(1-(2-fenil)ciclohexil)-piperidina
No tiene	THC	Tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: A 6a, (10a.) A 8, A 9, A 10, A 9 (11) y sus variantes estereoquímicas.
	TMA	di-3,4,5-trimetoxi-a-metilfenilamina

Cualquier otro producto, derivado o preparado que contenga las sustancias señaladas en la relación anterior y cuando expresamente lo determine la Secretaría de Salud o el Consejo de Salubridad General, sus precursores químicos y en general los de naturaleza análogos.

LISTADO QUE SE ADICIONA AL CUADRO I DE LAS SUSTANCIAS PSICOTROPICAS DE LA LEY GENERAL DE SALUD.

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 1986

PIPERONAL O HELIOTROPINA

ISOSAFROL

SAFROL

CIANURO DE BENCILO

SUSTANCIAS CONSIDERADAS COMO PSICOTROPICOS POR LA LEY GENERAL DE SALUD

CUADRO II.- (artículo 248)

Las que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un problema grave para la salud pública

AMOVARBITAL

ANFETAMINA

BUTORFANOL

CICLOBARBITAL

DEXTROANFETAMINA (DEXANFETAMINA)

FENETILINA

FENCICLIDINA

HEPTABARBITAL

MECLOCUALONA

METACUALONA

METANFETAMINA

NALBUFINA

PENTOBARBITAL

SECOBARBITAL

y sus sales, precursores y derivados químicos.

SUSTANCIAS CONSIDERADAS COMO PSICOTROPICOS POR LA LEY GENERAL DE SALUD**CUADRO III.- (artículo 245)****Las que tienen valor terapéutico, pero constituyen un problema para la salud pública****BENZODIAZEPINAS****ACIDO BARBITURICO (2, 4, 6 TRIHIDROXIPIRAMIDINA)****ALPRAZOLAM****AMOXAPINA****BROMAZEPAN****BROTOZOLAM****CAMAZEPAM****CLOBAZAM****CLONAZEPAM****CLORACEPATO DIPOTASICO****CLORDIAZEPOXIDO****CLOTIAZEPAM****CLOXAZOLAM****CLOZAPINA****DELORAZEPAM****DIAZEPAM****EFEDRINA****ERGOMETRINA (ERGOVINA)****ERGOTAMINA****ESTAZOLAM****1-FENIL-2-PROPANONA****FENILPROPANOLAMINA****FLUDIAZEPAM****FLUNITRAZEPAM****FLURAZEPAM****HALAZEPAM****HALOXAZOLAM**

SUSTANCIAS CONSIDERADAS COMO PSICOTROPICOS POR LA LEY GENERAL DE SALUD**CUADRO III.- (artículo 248)****Las que tienen valor terapéutico, pero constituyen un problema para la salud pública**

KETAZOLAM
LOFLACEPATO DE ETILO
LOPRAZOLAM
LORAZEPAM
LORMETAZEPAM
MEDAZEPAM
NIMETAZEPAM
NITRAZEPAM
NORDAZEPAM
OXAZEPAM
OXAZOLAM
PEMOLINA
PIMOZOIDE
PINAZEPAM
PRAZEPAM
PSEUDDEFDRINA
RISPERIDONA
QUAZEPAM
TEMAZEPAM
TETRAZEPAM
TRIAZOLAM
ZIPEPROL
ZOPICLONA

y sus sales, precursores y derivados químicos.

Otros:

ANFEPRAMONA (DIETILPRIPION)

CARISOPRODOL

CLOBENZOREZ (CLOROFENTERMINA)

ETCLORVINOL

FENDIMETRAZINA

FENPROPorex

FENTERMINA

GLUTETIMIDA

HIDRATO DE CLORAL

KETAMINA

MEFENOREX

MEPROBAMATO

TRIHEXIFENIDILO

SUSTANCIAS CONSIDERADAS COMO PSICOTROPICOS POR LA LEY GENERAL DE SALUD**CUADRO IV.- (artículo 248)****Las que tienen amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública**

GABOB (ACIDO GAMMA AMINO BETA HIDROXIBUTIRICO)

ALOBARBITAL

AMITRIPTILINA

APROBARBITAL

BARBITAL

BENZOFETAMINA

BENZQUINAMINA

BIPERIDENO

BUSPIRONA

BUTABARBITAL

BUTALBITAL

BUTAPERAZINA

BUTETAL

BUTRIPTILINA

CAFEINA

CARBAMAZEPINA

CARBIDOPA

CARBOMAL

CLORIMIPRAMINA CLORHIDRATO

CLOROMEZANONA

CLOROPROMAZINA

CLORPROTIXENO

DEANOL

DESIPRAMINA

ECTILUREA

ETINAMATO

SUSTANCIAS CONSIDERADAS COMO PSICOTROPICOS POR LA LEY GENERAL DE SALUD**CUADRO IV.- (artículo 348)****Las que tienen empleo terapéutico y constituyen un problema menor para la salud pública**

FENELCINA

FENFLURAMINA

FENOBARBITAL

FLUFENAZINA

FLUMAZENIL

HALOPERIDOL

HEXOBARBITAL

HIDROXICINA

IMIPRAMINA

ISOCARBOXAZIDA

LEFETAMINA

LEVODOPA

LITIO-CARBONATO

MAPROTILINA

MAZINDOL

MEPAZINA

METILFENOBARBITAL

METILPARAFINOL

METIPRILONA

NALOXONA

NOR-PSEUDOEFEDRINA (*) CATINA

NORTRITILINA

PARALDEHIDO

PENFLURIDOL

PENTOTAL SODICO

PERFENAZINA

PIPRADOL

SUSTANCIAS CONSIDERADAS COMO PSICOTROPICOS POR LA LEY GENERAL DE SALUD**CUADRO IV.- (artículo 245)****Las que tienen amplias uses terapéuticas y constituyen un problema menor para la salud pública**

PROMAZINA

PROPILHEXEDRINA

SERTRALINA

SULPIRIDE

TETRABENAZINA

TIALBARBITAL

TIOPENTAL

TIOPROPERAZINA

TIORIDAZINA

TRAMADOL

TRAZOLIDONA

TRAZODONE

TRIFLUOPERAZINA

VALPROICO (ACIDO)

VINILBITAL

y sus sales, precursores y derivados químicos.

TABLA 1

MARIJUANA	RESINA DE CANNABIS (GASHIS)	MORFINA	BUPRENORFINA (SUBAVINE)	CLORIDRATO DE COCAINA	SULFATO DE COCAINA	MORFINA (TRACETIL-MORFINA)	FENTANIL (ALFA-METIL-BETENA WHITE)	HIPERORFINA (DEMPROL)	1er REINDENCIA		2da REINDENCIA		MULTI REINDENCIA
									PENALIDAD	PRENSION	PENALIDAD	PRENSION	
max 250 grs	max 3 grs	max 150 mgrs	max 200 mgrs	max 25 mgrs	max 350 mgrs	max 1 gr	max 7 grs	max 1 grs	10 meses a 1 año 4 meses	1 año a 1 año 6 meses	1 año 3 meses a 1 año 6 meses	1 año 9 meses a 2 años 3 meses	
250 grs a 1 kg	5-20 grs	150-300 mgrs	200-400 mgrs	25-50 grs	350-500 mgrs	1-7 grs	7-7 grs	7-4 grs	1 año 6 meses a 2 años 4 meses	1 año 6 meses a 2 años 4 meses	1 año 6 meses a 2 años 3 meses	2 años 3 meses a 2 años 9 meses	
1-2.5 kg	20-50 grs	300-500 mgrs	400-800	50-100 grs	500-1 grs	7-4 grs	4-9 grs	4-4 grs	1 año 6 meses a 2 años 6 meses	1 año a 2 años 1 mes	2 años 3 meses a 3 años 3 meses	3 años 3 meses a 4 años 3 meses	
2.5 a 5 kg	50-100 grs	50-1 grs	800-1 grs	100-200 grs	1-2 grs	4-4 grs	8-10 grs	8-10 grs	2 años 6 meses a 4 años 3 meses	3 años 1 mes a 4 años 9 meses	3 años 3 meses a 3 años 3 meses	4 años 3 meses a 6 años 6 meses	

TABLA 2

FENCICLONINA (PCP)	MEZCALINA	ACIDO LISERGICO (LSD)	PSILOCIBINA	CLORIDRATO DE METANFETAMINA (MDEA)	METANFETAMINA	PRIMOVERLONITRILIA	1er	2da	ABUSO RECURRENTE
							REINCIDENCIA	REINCIDENCIA	
							PIVA DE	PRISIV	
max 2 grs	max 2.5 grs	max 50 mcgs	max 2.5 grs	max 1.5 grs	max 1.4 grs	10 meses a 1 año 4 meses	1 año a 1 año 6 meses	1 año 3 meses a 1 año 6 meses	1 año 6 meses a 2 años 3 meses
2-4 grs	2.5-5 grs	50-100 mcgs	2.5-5 grs	1.5-3 grs	1.5-3 grs	1 año 4 meses a 1 año 6 meses	1 año 6 meses a 2 años	1 año 6 meses a 2 años 3 meses	2 años 3 meses a 2 años 9 meses
4-8 grs	5-10 grs	100-200 mcgs	5-10 grs	3-3 grs	3-3 grs	1 año 6 meses a 2 años 6 meses	2 años a 3 años 1 mes	2 años 3 meses a 3 años 5 meses	3 años 6 meses a 4 años 3 meses
8-16 grs	10-20 grs	200-400 mcgs	10-20 grs	5-10 grs	5-10 grs	2 años 6 meses a 4 años 3 meses	3 años 1 mes a 4 años 9 meses	3 años 3 meses a 3 años 5 meses	4 años 3 meses a 6 años 6 meses

TABLA 3

DIAZEPAM	FLUNITRAZEPAM	FENPROPorex	TRIFENIDOLLO	CLORAZEPATONA	PRIMO IDONITASA	1ª REINCIDENCIA		2ª REINCIDENCIA		MULTI REINCIDENTE
						PENALIDAD		PRISION		
max 150 mgp	max 150 mgp	max 300 mgp	max 100 mgp	max 240 mgp	10 meses a 1 año 4 meses	1 año a 1 año 6 meses	1 año 3 meses a 1 año 9 meses	1 año 9 meses a 2 años 3 meses		
150-300 mgp	100-200 mgp	300-300 mgp	100-200 mgp	1-1,3 gr	240-480 mgp	1 año 4 meses a 1 año 6 meses	1 año 9 meses a 1 año 3 meses	2 años 3 meses a 2 años 9 meses		
300-400 mgp	250-300 mgp	300-400 mgp	200 a 300 mgp	600 mgp - 1 gr	1 año 6 meses a 2 años 6 meses	2 años a 3 años 3 meses	2 años 9 meses a 3 años 5 meses	2 años 9 meses a 4 años 3 meses		
600 mgp - 1 gr	300-400 mgp	400 a 600 mgp	300 a 400 mgp	1-2 gr	2 años 9 meses a 4 años 3 meses	3 años 1 mes a 4 años 9 meses	3 años 3 meses a 5 años 3 meses	4 años 3 meses a 6 años 6 meses		

TABLA 4

SECORABRITAL	MECLIZAZONA	PENTOBARBITAL	RAFETAMINA	DEKTRONAFETA MONA	PIRIDIO DELINCUENCIA	1er	2do	MULTI REINCIDENTE
						REINCIDENCIA	REINCIDENCIA	
						PENA DE	PRISION	
max. 2 grs	max. 2.5 grs	max. 3 grs	max. 150 mgps	max. 150 mgps	10 meses o 1 año 6 meses	1 año o 1 año 6 meses	1 año 3 meses o 1 año 9 meses	1 año 9 meses o 2 años 3 meses
2-4 grs	2.5-5 grs	5-20 grs	150-300 mgps	150-300 mgps	1 año 4 meses o 1 año 9 meses	1 año 6 meses o 2 años	1 año 9 meses o 2 años 3 meses	2 años 3 meses o 2 años 9 meses
4-8 grs	5-10 grs	20-30 grs	300-500 mgps	300-500 mgps	1 año 9 meses o 2 años 9 meses	2 años o 2 años 6 mes	2 años 3 meses o 2 años 9 meses	2 años 9 meses o 4 años 3 meses
8-16 grs	10-20 grs	30-100 grs	500 mgps -1 gr	500 mgps -1 gr	2 años 9 meses o 4 años 3 meses	3 años 1 mes o 4 años 9 meses	3 años 3 meses o 3 años 9 meses	4 años 3 meses o 6 años 6 meses

