

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLAN

“LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
(P.G.R.) Y SU LABOR EN EL COMBATE AL  
NARCOTRÁFICO: LA NO CONTINUIDAD DE LA  
GESTIÓN”

T E S I S  
PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PÚBLICA

PRESENTA:  
DANIEL ALONSO BOLAÑOS

ASESOR: LIC. Y C.P. GABRIEL GARDUÑO  
CALDERON

FEBRERO DE 2008



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## AGRADECIMIENTOS Y RECONOCIMIENTOS

A DIOS

POR HABERME PERMITIDO CONCLUIR UNA ETAPA MAS EN MI VIDA, Y POR LA FAMILIA QUE ME DIO.

A MIS PADRES Y HERMANOS

POR LOS VALORES QUE ME HAN INCULCADO Y SUS VALIOSOS CONSEJOS

A MI MAMA

POR SU CONSTANTE EMPEÑO EN HACERME CRECER COMO PERSONA Y PROFESIONISTA

A MIS HERMANOS

POR SU APOYO INCONDICIONAL

A MIS SOBRINOS

PARA QUE TENGAN OTRO EJEMPLO DE SUPERACIÓN

A MI TIO "GOYITO"

POR SU GRAN APOYO DESINTERESAD QUE ME HA BRINDADO

A TODOS MIS AMIGOS

QUE SIEMPRE HAN ESTADO CONMIGO APOYANDOME

A MI ASESOR Y AMIGO

GABRIEL GARDUÑO CALDERON, POR ENCAMINARME HACIA LA VIDA PROFESIONAL Y SU SABIOS CONSEJOS

# INDICE

PRESENTACION	4
--------------	---

## C A P I T U L O I

### LA P.G.R. Y SU ENTORNO

1. INTRODUCCION	7
1.1 El narcotráfico como problema social	8
1.2 Origen del Ministerio Publico Federal	9
1.3 Marco Referencial Específico.	11
1.4 Instituciones Precedentes.	12
1.5 Marco Teórico.	13
1.5.1 Gerencia pública	
1.5.2 Política pública	
1.5.3 Modelos de políticas públicas.	
1.6 Marco conceptual.	23
1.6.1 Droga	
1.6.2 Adicción	
1.6.3 Hábito	
1.6.4 Tolerancia	
1.6.5 Dependencia física	
1.5.6. Taquifilaxia	
1.5.7. Toxicomanía	
1.5.8. Trafico de drogas	

## CAPITULO II

### ANALISIS INSTITUCIONAL

2.1. Fundamento constitucional.	28
2.1.1 Atribuciones de la P.G.R.	
2.2. Fundamento legal para el combate de delitos contra la salud	34
2.2.1 Ley federal contra la delincuencia organizada	
2.2.2 Reglamento de la ley orgánica de la P.G.R.	
2.3. Clasificación de las drogas	41
2.3.1 Clasificación patológica de las drogas	

2.4.	Instituciones relacionadas en el combate al narcotráfico.	45
2.5.	Formas de combate al narcotráfico	46
2.5.1	Erradicación de cultivos ilícitos	
2.5.2	Cooperación internacional	

### CAPITULO III

#### EL NARCOTRÁFICO Y SUS VERTIENTES

3.1.	Análisis de la situación	54
3.2.	Producción de enervantes	54
3.3	Trafico de drogas en México	56
3.4	Principales cárteles en México	57
3.5	Consumo de drogas	59

### CAPITULO IV

#### ANALISIS DE LA REESTRUCTURA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

4.1.	Reestructura de la P.G.R.	65
4.1.1	Antecedentes de reestructuración de la PGR	
4.2	Actual conformación de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO)	73
4.2.	Propuesta del Poder Ejecutivo para reestructurar a la P.G.R. en Fiscalía General.	73

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>77</b>
---------------------	-----------

<b>ANEXO</b>	<b>87</b>
--------------	-----------

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>97</b>
---------------------	-----------

## PRESENTACION

Uno de los problemas que más ha golpeado al Estado Mexicano en las últimas décadas es el de los delitos contra la salud, entendido esto más comúnmente como narcotráfico.

Como es bien sabido, en México se están suscitando una serie de eventos que emiten excesos de violencia en el territorio nacional, atribuidos a grupos vinculados con la delincuencia organizada nacional y transnacional (Carteles de la droga), situación que viene a incrementar la sensación de inseguridad pública en la población.

Este fenómeno delictivo, al igual que la economía, también se ha globalizado, y los tráficos ilícitos (drogas, armas, personas), generalmente recorren varios países, así que la respuesta de los Estados a este flagelo no puede ser aislada, sino concertada por todos los afectados y apoyada en su operación continua.

La inseguridad pública es, hoy en día, una de las preocupaciones esenciales de la sociedad y el Estado. El incremento de la incidencia delictiva sufrido en la última década deviene de diversos factores, los cuales pueden agruparse en aspectos básicos como la constante y compleja actuación de la delincuencia organizada y la ausencia de mecanismos eficaces por parte de las instituciones de procuración de justicia.

A nadie escapa que la percepción ciudadana respecto de la procuración e impartición de justicia, así como el sistema de seguridad pública, no han dado los resultados que la sociedad espera de ellos. Esta percepción se atribuye principalmente al descrédito de las Instituciones por la ineficacia en el actuar de las autoridades, que se traduce en inseguridad pública y en mayor impunidad.

Por esta razón la hipótesis que se va a verificar en esta investigación es si las instituciones de procuración de justicia, y en especial la encargada de combate al narcotráfico, han sido rebasadas en sus funciones por la delincuencia organizada, por lo que se requiere de la modernización de los aparatos institucionales de impartición de justicia, dada la importancia del problema de narcotráfico en el país.

En este contexto resulta de vital importancia redefinir el rumbo y rediseñar los esquemas de actuación de las autoridades en materia de seguridad pública; a efecto de dar respuesta pronta a los reclamos sociales de lograr un sistema de justicia penal federal eficaz y eficiente.

Sin embargo, no sería posible atender cabalmente los reclamos sociales sin un marco jurídico de actuación que responda a la realidad nacional vigente. En este sentido, resulta impostergable una modificación integral del sistema de justicia penal federal, a fin de perfeccionarlo y actualizarlos, para que su contenido y los instrumentos de defensa social de que disponen las autoridades encargadas

de su ejecución, respondan a las demandas de seguridad pública, así como, de procuración e impartición de justicia.

Examinar el tema de las drogas exige algo más que politizar coyunturas, los efectos demoledores que pueden tener estas sustancias adictivas en el organismo humano no es lo que está a discusión en este trabajo de investigación, sino el abordaje integral de los elementos que nos ayuden a erradicar dicho problema mediante las instituciones del gobierno con la aplicación de políticas públicas eficientes y eficaces.

Por lo cual nuestro objetivo de esta investigación es analizar la responsabilidad de la Procuraduría General de la República (P.G.R.) en el combate al narcotráfico, para garantizar la seguridad pública y la salud de los mexicanos.

El círculo perverso de consumo de estupefacientes, delito y tráfico de drogas, no podrá ser enfrentado si no se atacan los factores que originan que los jóvenes recurran a los enervantes. Es necesario detener a los capos del narcotráfico, pero no sería suficiente llenar las cárceles de narcotraficantes sino se combate el consumo y distribución de droga. Se debe atender el problema de los delitos contra la salud con una visión integral, que lleve a erradicar el narcotráfico en nuestro país.

Se debe crear una reingeniería del Estado mexicano, es decir, un nuevo diseño institucional que ponga en el centro de sus prioridades a la prevención social del delito, concibiéndola como una política de Estado de carácter transexenal, que supere humores y tiempos electorales. Es decir, combatir las causas que motivan el consumo de droga y la práctica del delito.

Para que verdaderamente exista un desarrollo del Estado mexicano, debe encontrar dentro de él instituciones que sean capaces de solventar las demandas de la sociedad; esto solo se puede lograr a través de reformas que nos lleven a la eficaz y eficiente implementación de políticas públicas, de mediano y largo plazo capaces de seguir vigentes aún cuando haya cambio de mandatarios, secretarios y/o titulares de Instituciones relacionadas con el problema.

Debido a que el narcotráfico es un problema de suma delicadeza, son muy pocos los trabajos referentes al tema, además de que no solo es un problema de importancia nacional sino que muchos países sufren este mal, es importante conocer como se constituye la Institución principal en el combate al narcotráfico y como interactúa con otras dependencias

## OBJETIVOS POR CAPITULO

En el capítulo I denominado “La Procuraduría General de la República y su entorno” se hará referencia al problema integral del narcotráfico (tipificado en el Código Federal Penal como delitos contra la salud y delincuencia organizada) como un problema social y de seguridad pública, en el cual el gobierno de nuestro país debe poner mayor énfasis en su combate y atención; los antecedentes y

origen de la P.G.R. así como establecimiento del marco teórico conceptual sobre el cual trabajaremos el desarrollo de esta investigación, es decir, los nuevos retos que enfrenta la administración pública en México y su implementación de dichos elementos como un reflejo de la urgente modernización del aparato gubernamental que van a permitir crear y diseñar políticas públicas que generen soluciones reales o los problemas que enfrenta nuestra sociedad.

En el capítulo II “Análisis Institucional”, se describen las bases normativas de las cuales emerge la P.G.R., así como su estructura y funciones inherentes a su creación, que es la persecución del delito federal, que para el desarrollo de esta investigación entra en esta categoría los “delitos contra la salud”; se hace mención de una clasificación general de las drogas de acuerdo a los efectos que causan. Además, se señalan las formas de combate al narcotráfico así como de los Tratados Internacionales que México ha pactado con la comunidad Internacional.

En el capítulo III “El narcotráfico y sus vertientes” se desarrollará el análisis de la situación de nuestro país con respecto al narcotráfico en el cual se señalan las principales drogas que se generan en el país y cuales son las de “paso” por el territorio, sin embargo, en la actualidad una parte de esa mercancía de paso ya es consumida en nuestro territorio y hace más grave el problema por el alto consumo de estupefacientes que se ha incrementado de manera alarmante en los últimos años. La identificación de los principales grupos o Cártels del narcotráfico que operan en el país distribuidos por regiones.

En el capítulo IV se hace un análisis estructural y funcional de la P.G.R. en lo concerniente al combate del narcotráfico y seguridad pública, en el cual queda claro que la corrupción abarca todas las esferas de gobierno, por lo cual es necesaria una evolución del Sistema de Justicia Nacional que incluya y dé participación a los Estados y Municipios que permita la implementación de Instituciones garantes de legalidad y justicia que se vea reflejada en la sociedad mexicana.

# CAPITULO I

## LA P.G.R. Y SU ENTORNO

### 1 INTRODUCCION

El tema central que ocupará esta investigación es el del narcotráfico en México desde el punto de vista de impartición de justicia por parte del Gobierno mexicano para combatir dicho problema.

Una de las formas para combatir el narcotráfico es mediante las Instituciones Judiciales encargadas de la investigación y ejercicio de programas para erradicar este mal que aqueja a la sociedad contemporánea, por lo que se debe tener en cuenta 3 puntos principales para desarrollar nuestra investigación

1. Desde cuando inicia el narcotráfico como problema social
2. Que Instituciones son las encargadas de combatirlo
3. Partir de un marco general que nos lleve a lo particular del problema que nos interesa abordar, que es el de las Instituciones.

Abordaremos el problema partiendo de la premisa que es necesario una modernización y profesionalización en las Instituciones Judiciales que les permita funcionar de una manera más eficaz y eficiente.

Teóricamente partiremos desde la visión y perspectiva de las políticas públicas como posible solución al problema que nos atañe.

Desde los albores de la historia el hombre ha utilizado ungüentos mágicos y sustancias afrodisíacas para encontrar, por medio de esos productos químicos contenidos en plantas, un atajo para llegar a la felicidad y al poderío.

El hombre ha recurrido desde tiempos inmemoriales a los venenos sagrados para sumergirse en exaltaciones religiosas. En la antigüedad los persas trataban de obtener relaciones divinas por medio del "soma" poción que hacia al bebedor "semejante a dios".

Respecto a la referencia histórica del Cáñamo Indio es preciso remontarse unos 5000 años atrás para ver sus efectos tóxicos: en el tratado de Farmacología escrito por el emperador chino Shen Neng, en el 2732 A.C. describe sus efectos peligrosos en la salud. Se utilizaba en pequeñas dosis para el tratamiento de la

gota, reumatismo y para mitigar el dolor en intervenciones quirúrgicas, en la actualidad el cáñamo indio no tiene ninguna aplicación.<sup>1</sup>

Pero pasando a tiempos actuales, donde el consumo y tráfico de las drogas es un grave problema que afecta al mundo moderno ya sea en sus estructuras de Gobierno como en la sociedad civil, por los problemas que arroja dentro de un país, como lo es el lavado de dinero, tráfico de armas, tráfico de personas, etc.

Desde el siglo XIX, comenzó a considerarse el uso y el tráfico de estupefacientes como un problema internacional que requirió actividades coordinadas a escala mundial. Ya que anteriormente se le veía a esto como un negocio más o menos legítimo y hasta se pensó que el uso de determinadas drogas (opio, marihuana y coca) provenía de hábitos muy arraigados en algunos grupos sociales; sin embargo la realidad demostró lo contrario, ya que en la actualidad existen sistemas de fiscalización y control de carácter internacional mediante tratados y convenios entre los países del mundo para combatir este mal.

Durante la segunda guerra mundial es cuando aparecen nuevos patrones de consumo de drogas, estupefacientes, sintéticas, anfetaminas y barbitúricos a gran escala.

A partir del año de 1950 aparece el abuso exagerado de los tranquilizantes y a partir de 1960 aparece el uso de las llamadas drogas alucinantes y sustancias químicas industriales: solventes e inhalantes.

## 1.1 EL NARCOTRAFICO COMO PROBLEMA SOCIAL

Hay una gran variedad de drogas las cuales están sujetas a restricciones especiales en cuanto a prescripción, posesión y consumo.

La fármaco dependencia causa gran preocupación en nuestra sociedad contemporánea, ya que el abuso de las drogas se da en todo el mundo, incluyendo nuestro país, y en cualquier estrato social por lo que surgen problemas tanto legales como psicológicos y sociológicos.

Las drogas tienen un uso variado, ya sea en bienestar del individuo o a la toxicidad que provocan, causando peligros a la sociedad en general debido a la conducta del individuo drogado.

Relacionado con el consumo de estupefacientes y psicotrópicos tenemos tráfico de los mismos que es un problema muy grave para la población, para las autoridades y para los organismos internacionales.

La fármaco dependencia fue consumo de un solo estupefaciente y en la época actual se despliega la poli-toxicomanía, es decir, antes un sujeto fármacodependiente lo era de un solo estupefaciente, hoy ya recurre a varias

---

<sup>1</sup>Labin, Suzzane. "El mundo de los drogados". Edit. Argos Vergara, 1ª. Edición, Barcelona. 1979. Pág. 171.

drogas, ya sea en forma simultánea o escalonada y sobreviniendo un escalonamiento de las de aparente menor peligro hacia las de más fuerte potencia.

## 1.2 ORIGEN DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

El Ministerio Público tiene su origen en el derecho español, que preveía la existencia de funcionarios denominados fiscales, encargados de promover justicia y perseguir a los delincuentes. Durante la Colonia formaban parte de las Reales Audiencias, de acuerdo con las leyes del 5 de octubre de 1626 y del 9 de octubre de 1812. En México, los fiscales subsistieron en las constituciones de Apatzingán de 1814, y en la federal de 1824 fueron incluidos en la organización del Poder Judicial; la primera contempló dos fiscales, uno para lo penal y otro para lo civil, como partes del Supremo Tribunal de Justicia; en la segunda integraba un fiscal a la Corte Suprema de Justicia y los promotores fiscales a los Tribunales de Circuito. A su vez, la Ley de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito del 22 de mayo de 1824 adscribió un promotor fiscal en cada Juzgado de Distrito.

Las Leyes Constitucionales de 1836 determinaron que la Corte Suprema de Justicia estaría constituida por 11 ministros y un fiscal inamovible en el cargo, salvo la remoción por enjuiciamiento ante el Congreso General. Las Bases Orgánicas de 1843 sólo hicieron referencia al fiscal como miembro de la Corte Suprema. La Ley Lares de 1853<sup>2</sup>, además del fiscal "que será oído en las causas criminales", menciona por primera vez, constitucionalmente, el cargo de Procurador General de la Nación con rango similar al de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, movable a voluntad del Ejecutivo Federal, con funciones para intervenir en defensa de los intereses nacionales. La ley sobre Administración de Justicia, expedida por el Presidente Juan Álvarez en 1855, instituyó dos fiscales integrantes de la Suprema Corte.

La Constitución de 1857 conservó la fiscalía en los Tribunales de la Federación y un Procurador General como integrante de la Suprema Corte de Justicia. En las discusiones del constituyente de 1857 se mencionó, por primera vez, al Ministerio Público con facultades para promover la instancia en representación de la sociedad, a pesar de lo cual no llegó a prosperar al establecimiento de la Institución.

El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expedido en 1862 por el Presidente Benito Juárez, estableció que el Ministro Fiscal fuera "oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en todos los negocios que interesen a la jurisdicción o competencia de los tribunales, en las consultas sobre duda de la Ley y siempre que él lo pida o el Tribunal lo estime oportuno". Además, señaló que el Procurador General tendría intervención "en todos los negocios que se interese la Hacienda Pública o de responsabilidad de sus empleados o agentes y en los que, por los mismos motivos, se interesen los fondos de los establecimientos públicos".

---

<sup>2</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México. 1808-1957. Editorial Porrúa. México 1957. Pág. 505.

La Ley de Secretarías de Estado de 1891 incluyó al Ministerio Público Federal dentro de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. En las reformas a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857<sup>3</sup>, el día 25 de mayo de 1900 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, en las cuales se separa al Ministerio Público Federal y al Procurador General de la República de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, empleándose por vez primera el término de Ministerio Público Federal. La primera Ley Orgánica del M.P.F. se expidió en diciembre de 1908.

La Constitución de 1917 establece en materia penal, una doble función del MPF, como titular de la acción penal y como jefe de la policía judicial, asimismo la persecución de los delitos del orden federal.

De igual forma se le otorgó al Procurador General de la República, de manera personal, el cargo de Consejero Jurídico del Gobierno e intervenir en los negocios en que la Federación fuera parte. Destaca el artículo 107 que establece las bases generales que regulan el juicio de amparo, haciendo referencia al Ministerio Público Federal.

En agosto de 1919 se expidió la segunda Ley Orgánica en la cual se asigna al Ministerio Público intervenir como parte en todos los juicios de amparo; una tercera se publicó en agosto de 1934 en la cual se reestructura la Procuraduría.

Durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas 1934-1940, la Procuraduría General de la República inició la lucha contra el tráfico de enervantes, impidiendo la siembra y la importación de drogas. En enero de 1942 se expidió la cuarta Ley Orgánica, en la cual se inserta la innovación de velar por el respeto a la Constitución por todas las autoridades federales y locales. En 1951 se reforma el artículo 107, fracción XV de la Constitución, estableciendo que el Procurador General o el agente del Ministerio Público será parte en todos los juicios de amparo y podrá abstenerse cuando éste carezca de interés público, y la quinta, expedida el 10 de noviembre de 1955 y publicada en el **Diario Oficial de la Federación** el 26 del mismo mes y año.

En su evolución el MPF se ha regido por diversos ordenamientos, siendo los principales la Ley Orgánica de la P.G.R. de fecha 27 de diciembre de 2002 y su Reglamento, los cuales se han modificado en distintas ocasiones, la última el 1 de noviembre de 2001.

### 1.3 MARCO REFERENCIAL ESPECÍFICO.

La situación geoestratégica de México para los centros, tanto de producción como de consumo de drogas, lo convierten en plataforma de tránsito final hacia el mercado, más grande y dinámico en el mundo: los Estados Unidos de América. Por lo anterior, cualquier variación al comercio ilegal internacional necesariamente, repercute en las actividades del narcotráfico en nuestro país.

---

<sup>3</sup> 100 Años de la Procuraduría General de la República. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México 2000. Pág. 17.

El problema de las drogas se agrava. Los indicadores disponibles apuntan hacia una mayor complejidad; a la transnacionalización del narcotráfico se suman ahora los intentos de sus organizaciones para incrementar los mercados consumidores, incorporando como tales, a los países productores y de tránsito.

El narcotráfico mundial ha adoptado modelos internacionales de comercio especializado; en algunas regiones se concentra la producción de cocaína, en otras la de marihuana y en otras más la de amapola, cada una de ellas buscando los mayores rendimientos y utilidades. Factores económicos negativos hacen más vulnerables a algunos países frente a las acciones del narcotráfico, pues carecen de medios efectivos de detección y de personal especializado para controlar el problema. Por ello sigue aumentando la producción y el consumo de cocaína, heroína, marihuana y otras drogas, no obstante los aseguramientos efectuados por los órganos de control.

Los narcotraficantes han variado tanto sus rutas como su forma de operación. Hacia Norteamérica las rutas han cambiado tratando de evadir los controles establecidos y utilizan las islas del Caribe, el sur de México, Centroamérica y el Pacífico.

El problema de las drogas no se circunscribe solamente a la producción y al consumo, involucra además un complejo sistema de organizaciones ilegales de alcance internacional en Estados Unidos, América Latina, Europa y Asia. Además, de manera paralela al tráfico de sustancias ilícitas, ha surgido el fenómeno del contrabando de armas y explosivos, y el lavado de dinero, por lo que es necesario que el Gobierno instaure una institución capaz de combatir en conjunto estos problemas que afectan de manera directa al desarrollo social del país.

El problema de las drogas es un fenómeno que rebasa las fronteras nacionales, ningún país puede enfrentarlo en forma aislada, ni considerarse inmune a los efectos del problema, que se ha extendido a todas las regiones del mundo, por lo que México debe asumir un compromiso local e internacional y reconocer que el problema de las drogas no le es ajeno, por ello debe existir la preocupación para combatir de manera prioritaria este fenómeno en todas sus manifestaciones.

Las estrategias de México para atender la farmacodependencia y el narcotráfico se sustentan en el Programa Nacional para el Control de Drogas, nutriéndose además de las experiencias inherentes, así como de las reflexiones obtenidas de los foros multinacionales y de la información suministrada por otros países.

Para consolidar el combate al narcotráfico se reforma en enero de 1994 el código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales, a fin de actualizar el marco legal de acuerdo con las circunstancias, comisiones y efectos de los delitos contra la salud en todas sus modalidades, además de los instrumentos procedimentales apropiados para el Ministerio Público Federal (M.P.F.).

En 1994 el Instituto Nacional para el Combate de las Drogas implantó el Centro de Mando de la Coordinación de Operaciones, cuyo propósito es conducir y dar seguimiento a las acciones operativas de investigación y persecución de los delitos contra la salud y la erradicación de cultivos ilícitos.

Los delitos contra la salud (específicamente el narcotráfico) en la República Mexicana es uno de los más serios problemas que enfrenta el Gobierno de México, poniendo en riesgo la seguridad nacional, en virtud de que afecta la salud de los mexicanos, la tranquilidad pública, la convivencia social y la solidez de las Instituciones.

#### 1.4 INSTITUCIONES PRECEDENTES.

En retrospectiva de la Institución en la esfera de combate a la producción y distribución de estupefacientes y psicotrópicos que dañan la salud de la población, la Procuraduría establece en 1983 en su Ley Orgánica las acciones conducentes al respecto.

En 1984 la Procuraduría expide en su Reglamento de la Ley Orgánica de la P.G.R., en la cual las funciones sustantivas contra la producción y el tráfico ilícito de drogas quedan a cargo de la Dirección General de Control de Estupefacientes.

Fue hasta el 26 de diciembre de 1988 cuando se establece oficialmente la estructura de la Institución, dando como resultado tres subprocuradurías: la Jurídica y de Programas Sociales, la de Procedimientos Penales y la de Investigación y Lucha Contra el Narcotráfico; todas ellas derivadas de la Subprocuraduría y de la Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, cuya creación se estipula en el Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 1985.

Posteriormente, la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico sufre un cambio en sus funciones, transformándose en Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico.

Con el reglamento del 4 de febrero de 1991 cambia su denominación por la de Coordinación General para la Atención de Delitos Contra la Salud.

El 26 de junio de 1992 se crea el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), cuyas funciones se dirigen hacia el combate del fenómeno de la farmacodependencia y el narcotráfico, así como el apoyo del Ministerio Público Federal (M.P.F.)

Con fecha 17 de junio de 1993, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se crea el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (I.N.C.D.), como órgano técnico desconcentrado de la P.G.R. Por

acuerdo del C. Procurador General de la Republica, se crea la Agencia Especializada del Ministerio Publico Federal Adscrito al I.N.C.D.<sup>4</sup>

Con fecha 30 de abril de 1997 se crea la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS).

Y con fecha 25 de julio de 2003, entra en vigor la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), quedando bajo su control las Unidades de Investigación Especializadas: en delitos contra la salud, lavado de dinero y delincuencia organizada

## 1.5 MARCO TEORICO.

Se puede observar que la administración pública en prácticamente todo el mundo está enfrentando nuevos retos que no se pueden resolver con los métodos tradicionales. Los elementos que parecen dominar la agenda de los sectores públicos en la mayoría de los países incluyen: la desburocratización del Gobierno; el mejoramiento en su eficiencia, la privatización de empresas públicas; la descentralización en la toma de decisiones y la desconcentración político-administrativa; la autonomía de gestión; la optimización de los recursos humanos de la administración; la puesta en práctica de sistemas de evaluación de los programas gubernamentales, y la mayor apertura hacia la participación de otros agentes sociales, ya sean el sector privado, las organizaciones no gubernamentales o simplemente los ciudadanos.

El Estado contemporáneo, se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad<sup>5</sup>. La sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar son, hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos del cuerpo social.

Se podría afirmar que la crisis de legitimidad del Estado Contemporáneo es, de hecho, la crisis de la legitimidad de la Administración Pública. Por lo que la modernización de la administración pública ha surgido como una respuesta a la crisis de legitimidad.

Aunque es cierto que aún no se desarrolla alguna alternativa viable para afrontar el dinamismo del mercado mundial, el capitalismo enfrenta a los enemigos que el mismo ha creado y el Estado se ve con un agotamiento de capacidades para hacer funcionar a la administración pública.

Existe la urgencia de reforma y modernización del Estado, es decir, la necesaria rearticulación para mejorar el funcionamiento de todas las esferas de Gobierno.

---

<sup>4</sup> Procuraduría General de la República. Manual de Organización Específico del Instituto Nacional de Combate a las Drogas., Pp. 4-5.

<sup>5</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. "Del administrador al Gerente público", Instituto Nacional de Administración Pública (I.N.A.P.), 1995, México, Pp. 15.

La reforma del Estado implica eliminar dependencias y entidades, reorganizar los organismos, preparar nuevos instrumentos de carácter normativo, rediseñar procesos administrativos ágiles y expeditos, eficientes y eficaces.

Es decir, estar en la búsqueda del nuevo paradigma que lleve a cabo el desarrollo armónico de la nueva administración pública; Tomas Kun define paradigma como el conjunto de presupuestos básicos que establecen los intereses por los que se construyen las teorías y lo que se espera de ellas, es decir, que problemas deben resolver y a que campo de fenómenos deben de aplicarse, a que criterios se deben ajustar las teorías para lograr su evaluación.<sup>6</sup>

La modernización significa una ruptura de esquemas en forma anacrónica, el uso y aprovechamiento racional de los medios que el propio ingenio plantea como son los mecanismos de control y adaptación evolutiva.

El estudio de la Administración Pública implica dos dimensiones de conocimiento:

- El objeto de estudio: identificación y definición de las relaciones sociales concretas plasmadas en la acción gubernamental;
- El estudio del objeto: la sistematización y explicación de las categorías de análisis y conceptos que brotan de estas relaciones.<sup>7</sup>

El centro de estudio de la Administración Pública es el campo de estudio del poder, como acción gubernamental, dominio político y dirección administrativa.

En el Estado Mexicano existe el reto de la relación que guarda el Estado con la sociedad, habría que plantear si puede coexistir una administración pública moderna en un Estado tradicional.

El Estado debe buscar una reforma y una modernización en su estructura para que sea eficaz y eficiente en dar respuesta a los requerimientos del desarrollo político y social por parte de la nueva sociedad contemporánea.

Sin dejar a un lado el análisis y la identificación de fuerzas favorables y contrarias al cambio y el diseño de la táctica para actuar considerando a estas.

El papel principal de la administración actual debe estar vinculado con la gestión de políticas públicas. Lo cual implica necesariamente adoptar un enfoque estratégico, una visión totalizadora, una perspectiva a largo plazo, etc.

Los actuales estudios que abordan los problemas del Gobierno y del Estado, parten de un principio fundamental que puede expresarse en la reforma, el cambio, la transformación, la transición o la evolución de las ópticas bajo cuales habrán de analizarse las problemáticas. Por ello toma importancia la reforma del Estado-Gobierno. De una concepción de cambio parte la Gerencia Pública que

---

<sup>6</sup> Avalos Aguilar, Roberto. Revista de Administración Pública. No. 56, INAP, Pp. 42.

<sup>7</sup> Idem. Pp. 48.

como tecnología de Gobierno posibilita una interpretación de lo que actualmente es la administración pública.

### 1.5.1 GERENCIA PÚBLICA

El concepto se entiende como la suma de procesos tecnológicos que dan vida a las decisiones que el Estado adopta; hay que situarlos como pieza central de la Administración Pública, universo multifacético donde la Gerencia Pública adquiere cuerpo de decisiones, programas, políticas y procedimientos que permiten el diseño y ejecución de las decisiones públicas.<sup>8</sup>

La Gerencia Pública es un modelo orientado hacia la eficiencia, la ciudadanía y lo público, buscando la satisfacción de las demandas sociales, su innovación consta de una visión práctica orientada a problemas específicos; adoptando este modelo de desarrollo podremos proyectar una propuesta viable para el combate al narcotráfico desde la conformación de una institución capaz de erradicar dicho problema y sus delitos conexos.

En el mundo actual los intercambios entre los individuos se vuelven más complejos estos intercambios requieren de una parte que especifique los contratos y los haga cumplir, esta demanda es satisfecha por las Instituciones. Estas se entienden por el establecimiento de una organización o ley fundamental

Los nuevos Gobiernos como institución política alcanzan un papel protagónico. Así mismo, dentro del Gobierno, la administración pública logra convertirse en el blanco de interés de los grupos sociales, pero también se convierte en el blanco de las críticas.

La administración pública se vuelve el foco de crítica debido a la falta de eficiencia de su desempeño, en tal punto que poseen pocos recursos y falta de imaginación para allegárselos; y el más mínimo nivel de autoridad política, igual que en el pasado, para responder a las nuevas demandas que exigen los ciudadanos en sociedades democráticas, para contrarrestar estos fenómenos se necesita eficacia del Gobierno cuando es capaz de tomar decisiones que satisfagan las expectativas de los gobernados.

Es también la gerencia pública por medio de las "policias" (políticas) que capacita a los Gobiernos para pronosticar a corto plazo y actuar con actitud ante cambios inmediatos.

La gerencia pública se caracteriza por el conjunto de prácticas gerenciales aplicadas al ámbito de la acción del gobierno, además de una estrecha relación con el concepto de las políticas públicas. La gerencia pública nace como una disciplina orientada al estudio del gobierno y de la organización pública, por lo que tiende al principio de gerenciar recursos escasos.

---

<sup>8</sup> Uvalle, Ricardo. "Objeto y alcance de la Gerencia Pública". Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. A.C. No. 9. Ene-Mar. Pp. 85.

## 1.5.2 POLÍTICA PÚBLICA

El concepto general de las políticas públicas se entiende como la interacción para dar solución a los problemas de ámbito público entre el gobierno y la sociedad.

Diferentes estudiosos de la ciencia política y la administración pública, han afirmado que las políticas públicas son una disciplina de las ciencias sociales, que usa la razón y la evidencia para aclarar, valorar y apoyar a las soluciones a problemas públicos específicos.

En este sentido, las políticas públicas surgen de la necesidad de canalizar conflictos y demandas establecidas por la acción colectiva. Se les identifica a través de los actos y abstenciones de una autoridad pública frente a un problema, como es el caso del presente trabajo de tesis, sobre narcotráfico, no existe continuidad en las mencionadas políticas

El enfoque de las políticas públicas es una herramienta de suma importancia para finalidades de este trabajo de tesis, y se definen como la interacción del gobierno con la sociedad para la solución de problemas de ámbito público; estas herramientas para lograr tener una optimización se deben implementar con otras tecnologías como la Gerencia Pública definiéndose la primera como el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales y políticos; es una herramienta de carácter innovador porque aborda de manera directa realidades en conflicto, así como administrar recursos, políticas estratégicas, intermedias y finales entre otras.

Se puede decir que la gerencia pública se ha convertido en el centro hacia el cual los proyectos de reforma de los aparatos de Gobierno en el mundo están volviendo su mirada.

Para comprender el estudio de las políticas públicas es necesario partir de la conceptualización del término policy indebidamente vertida al español como política, ha originado frecuentes errores de interpretación.

En los países de la lengua inglesa se utilizan las palabras politics, policy y police con significados diferentes. Politics se traduce como lo que entendemos en español como política, es decir, los fenómenos por la lucha del poder, la competencia entre partidos, grupos de interés, por ejercer mayor influencia dentro del gobierno.

Police se traslada a nuestro idioma como policía, lo que hace referencia a lo que fue la Ciencia política, estas se convierten en doctrinas y dirigen y justifican la acción del gobierno por un lapso determinado.

Por lo que se refiere a la policy, en inglés, significa comúnmente curso de acción o inacción y algunas veces proceso de decisión o incluso, en ocasiones programa de acción; es una reconstrucción racional o una teoría acerca de como las piezas de decisiones y conducta se ajusta entre sí en un patrón coherente.

Diferentes estudiosos de la ciencia política y la administración pública, han afirmado que las políticas públicas son una disciplina de las ciencias sociales, que usa la razón y la evidencia para aclarar, valorar y apoyar a soluciones a problemas públicos.

En este sentido, las políticas públicas surgen de la necesidad de canalizar conflictos y demandas establecidas por la acción colectiva. Se les identifica a través de los actos y abstenciones de una autoridad pública frente a un problema, que en el caso del presente trabajo es sobre el narcotráfico, en el cual no existe continuidad en las mencionadas políticas públicas que implementa el gobierno para la erradicación del problema.

Se reconoce que existen diferentes puntos de vista en torno a la definición de las políticas públicas; la polivalencia del término política pública, se manifiesta en la definición de Dimock: "La política pública es la reconciliación y la cristalización de los puntos de vista y los deseos de muchas personas y grupos en el cuerpo social".<sup>9</sup>

De igual forma, la concepción de las políticas públicas como argumentos han sido contrastados con la definición más tradicional de las políticas como decisiones y resolución de problemas.

En la práctica existen otras concepciones: las políticas como búsqueda del bien público, las políticas como política (politics), y las políticas como proceso social. Esta diferencia no solo se refleja en el uso de datos y los tipos de información y en la selección de herramientas, sino en el significado que se asigna al término clave como política, decisión, problema, diseño, análisis, planeación, factibilidad, implementación y evaluación.<sup>10</sup> Asimismo, podemos considerar otros puntos de vista que las definan como:

- Normas y Programas Gubernamentales.
- Política Pública sin adjetivo calificativo de pública se usa en ocasiones como sinónimos de decisión gubernamental.
- Policy se usa también para distinguir las decisiones que se toman sobre las metas.<sup>11</sup>

A las políticas públicas, también se les puede interpretar desde un punto de vista sistémico, donde los insumos son recibidos por el sistema político en forma de demanda. Y a través de las Instituciones y sus estructuras transforman las demandas en decisiones y acciones.

De igual forma, se les puede considerar como un proceso donde se revisan las consecuencias de los hechos y divisiones que implican un cierto avance en la modificación de la realidad.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Citado por Omar Guerrero. La Administración Pública del Estado Capitalista, Ed. Fontamara, 1988. Pp. 47.

<sup>10</sup> Aguilar Villanueva, Luis. La Hechura de las Políticas, "Estudio introductorio". Ed. Porrúa. México, 1992. Pp. 23.

<sup>11</sup> Plano, J.C., The Dictionary of Political Analysis. Santa Bárbara California, 1983, Pp.120.

Al afirmar que las políticas públicas son descritas como un tipo de análisis que intenta mostrar todo un universo de exploraciones hacia nuevas formas de gestión pública; estaremos en el mismo sentido que Omar Guerrero; al definir a la política pública como un campo de problemas propiamente gubernamentales cuya característica, es el desarrollo de lo que se puede denominar una “tecnología de gobierno”.<sup>13</sup> Donde convergen distintas teorías, métodos y técnicas que permiten sintetizar el conocimiento, la acción y la decisión gubernamental.

Por consiguiente una política pública es: Una práctica social y no un evento singular o aislado ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas pero encuentran irracional cooperar con otros.<sup>14</sup>

Las características de las políticas públicas se pueden enumerar en diez puntos:

1. Contenido
2. Programa
3. Orientación normativa
4. Factor de Coerción
5. Competencia social
6. Objetivo
7. Mejora la toma de decisiones
8. Deben ser evaluadas continuamente
9. Buscan medios para estimular la creatividad en la innovación
10. Retroalimentación para una política.

Las políticas públicas, se componen de un contenido, que puede ser un programa, con una orientación normativa, que puede influir como factor de coerción, son de competencia social, ya que cuentan con un objetivo, el cual mejora la toma de decisiones, a través de diferentes tipo de evaluación, con el objeto de encontrar los medios para estimular la creatividad y la innovación en el diseño de estrategias de acción.

En este sentido, existe una clasificación que define a las políticas públicas como regulatorias, distributivas, redistributivas.

En el desarrollo de las acciones para la definición de políticas redistributivas o regulatorias se hace necesario considerar la implementación de un modelo para la construcción de la política, los modelos ayudan a entender las causas y consecuencias de los actos de gobierno en la medida que establecen un marco teórico de referencia para saber quienes como y porque surgen las políticas. En tal sentido, los modelos conceptuales son las redes por las que el

---

<sup>12</sup> Subirats, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Ed. INAP, Madrid, 1990. Pp. 40-41.

<sup>13</sup> Guerrero, Omar. Curso de Teoría de la Administración Pública, Mimeo F.C.E. Y S. UNAM, 1991. Pp. 86.

<sup>14</sup> Ob. Cit. Pág. 17 (9), Pp. 42.

analista hace pensar por todo el material con el fin de explicar una acción o decisión particular.

### 1.5.3 MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Entre los principales modelos existentes podemos considerar:

1. El modelo racional;
2. Incrementalista;
3. El llamado mezcla de distintos tipos de exploración (mixed scanning)

El modelo racional, es un enfoque clásico de decisiones cuya propuesta es mejorar la toma de decisiones a partir de un análisis comprensivo y cuantitativo de los factores que afectan la decisión dentro de un medio ambiente restrictivo, se hace énfasis en el procedimiento para llegar a mejores contenidos en las políticas. Debe aclararse que para decir se contemplan y computan todas las opciones y se determinan así sus consecuencias.

A partir de este modelo los analistas intentan entender los sucesos como acciones más o menos deliberadas de Gobiernos nacionales unitarios. Para estos analistas, el objetivo de una explicación es mostrar como una nación o un gobierno pudo haber escogido la acción en cuestión, dado el problema estratégico que enfrentaba.

El modelo de política racional, ve el uso de la política como el resultado y desarrollo de una elección racional (rational choice)<sup>15</sup>, que significa simplemente demostrar como pudo haber escogido esa acción de manera racional.

El gobierno escoge la acción que maximiza las metas y objetivos estratégicos. Las soluciones a problemas estratégicos son las categorías fundamentales que permiten al analista percibir el hecho que requiere aplicación.

En este sentido, los siguientes elementos son los que se consideran básicamente para la elaboración de la política pública basada en este modelo:

- A. Actor: es considerado como una unidad coherente de acción que percibe el mismo conjunto de opciones y tiene una medida única para estimar las consecuencias que resultan del análisis para la elaboración, un ejemplo puede ser el gobierno concebido como decisor racional unitario. Este actor tiene un conjunto de metas explícitas (el equivalente de una función de alternancia)
- B. El problema: la acción se escoge como respuesta al problema estratégico que la nación enfrenta.
- C. Selección estable: la suma de las actividades que los representantes de un gobierno emprenden para tratar un problema constituye lo que la nación ha

---

<sup>15</sup>Ob. Cit. Pág. 18 (10), Pp. 37.

escogido como solución. La acción se entiende como una elección constante y estable entre desenlaces alternativos.

D. La acción como elección racional.

Los componentes incluyen:

1. Metas y objetivos:
2. Opciones: Los distintos cursos de acción, que se consideran pertinentes para abordar un problema estratégico, configura la gama de opciones.
3. Consecuencias: La aprobación de cada alternativa desencadenara una serie de consecuencias. Las consecuencias importantes conllevan beneficios y costos de las metas y objetivos estratégicos.
4. Elección: La elección racional maximiza valores, el agente racional escoge la alternativa de cuyas consecuencias favorecen sus metas y objetivos. Sin embargo, este modelo presenta un conjunto importante de variantes que se deben considerar:

La primera variante, se centra en el actor nacional y su elección en el contexto de una situación particular, en consecuencia los analistas limitan aun más las metas, alternativas y consecuencias que toman en cuenta. Por ejemplo las inclinaciones nacionales o los rasgos de personalidad reflejados en un código operativo; el interés en ciertos objetivos y principios especiales de acción que recalifican y reducen las metas o las alternativas o las consecuencias.

La segunda variante, se centra en el líder individual o grupo de líderes, entendiéndolos como un actor unitario que busca maximizar su función preferencial y cuyas características personales (o de grupo) pueden modificar las alternativas, consecuencias y reglas de elección.

Por ultimo, la tercera variante es más compleja, admite que existen distintos actores dentro de un gobierno, pero intenta explicar (o predecir) un suceso aludiendo a los objetivos del actor victorioso.

Por otro lado, el modelo incremental, es un enfoque que proporciona al hacedor de políticas públicas, una herramienta para el diseño y análisis de los cursos de acción política, sobre la base de un contexto que no describe la decisión y el comportamiento efectivo de los gobernantes, pero que en cambio les permite dar respuestas inmediatas a las contingencias.

La política incremental, y por ende su método, se basan en la acumulación de experiencias sobre hechos consumados, que se toman para continuar e incrementar las acciones que determinan su correspondiente política pública y en la que generalmente los problemas se van resolviendo conforme van siguiendo.

En el modelo del incrementalismo Charles E. Lindblom inserta la policy como una variación del pasado señalando que el incrementalismo ve una política pública como una continuación de las actividades pasadas del gobierno, solo que con las modificaciones incrementadas.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Ob. Cit. Pág. 18 (10), Pp. 48.

De acuerdo con él, quien elabora las decisiones no revisan anualmente la total extensión y propósitos de las políticas, la identificación de los fines sociales la búsqueda de beneficios y costos de políticas alternas en la ejecución de dichos fines. El modelo es conservador porque la existencia de programas y gastos son consideradas como una base y la atención se encuentra en los nuevos programas y políticas, en su incremento, decremento o modificaciones a los programas corrientes. De esta manera, quienes elaboran la política generalmente aceptan la legitimidad de los programas establecidos y tácticamente convienen en continuar con las políticas anteriores.

Los incrementalistas ven al desarrollo e implantación de una política como un proceso seriado de ajustes constantes de los resultados (próximos o remotos) de una acción. Para los incrementalistas, la información y el conocimiento nunca son suficientes para producir un programa completo de política. La política para los incrementalistas tiende a tener un desarrollo gradual. Las metas emergen como una consecuencia de las demandas el estilo operativo del incrementalista es el regateo, constantemente oye demandas, prueba intensidades (fuerzas) y propone compromisos.

Al servidor público le resulta más cómodo elaborar sus programas (que son de alguna manera políticas públicas) sobre la base de lo ya establecido, sin realizar un diagnóstico y análisis actual de su área, por lo que generalmente no se preocupa por revisar nuevas alternativas o métodos para resolver problemas públicos, y visto desde esta óptica resulta preocupante para la administración pública, pues esto es un camino directo hacia la obsolescencia político administrativa de nuestro sistema gubernamental.

A hora bien, el modelo mixed scanning pretende ser un enfoque intermedio que subsane o supla las deficiencias de óptica del racionalista y del incrementalista, pero utiliza a conveniencia de cada una de sus proposiciones o tesis, es un mezcla de distintas formas de exploración, consiste en un monitoreo general del sistema para localizar áreas críticas y un análisis detallado de las áreas que lo ameritan.

A este enfoque se le ha denominado también como administración, planeación o toma de decisiones estratégicas, debido a que para que avancen las organizaciones, el administrador proactivo debe sintetizar recursos incrementales y racionalistas en la toma de decisiones.<sup>17</sup>

El análisis de las políticas públicas comienza cuando el gobierno toma reconocimiento del problema incorporándolo en la agenda gubernamental, es decir "se vincula con problemas localizados y con formas de representación e Interlocución que es necesario considerar para formular respuestas efectivas"<sup>18</sup>, es conocer cual es el problema con base en datos cualitativos cuantitativos y todos lo posibles actores del fenómeno.

---

<sup>17</sup> Ob. Cit. Pág. 18 (10). Pp. 55-56.

<sup>18</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. Políticas Públicas: Actualidad y Perspectivas No. 35 Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1997.

El análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas públicas, estas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independientes fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas.

En sentido amplio, el análisis de políticas puede ser definido como un tipo de análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar la base en la descansan los juicios de los decisores de políticas. Comprende no solo el examen de las políticas mediante la descomposición de sus elementos, sino también el diseño y la síntesis de nuevas alternativas. “El análisis de políticas es valioso porque contribuye a la toma de decisiones, ofreciendo información con base en la investigación y el análisis, aislando y esclareciendo las cuestiones, revelando incongruencias y sugiriendo las maneras de trasladar las ideas en políticas factibles y viables”<sup>19</sup>

El análisis y diseño de políticas abre toda una gama de estrategias de acción corresponsable entre el gobierno y sociedad, englobando al sector privado, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y otras diferentes organizaciones sociales.

En especial al problema que nos atañe y por la diversidad de las características que tiene este modelo, el cual adopta los que se considera rescatable de los modelos anteriores, abordaremos nuestra proyecto en la base teórica del modelo mixed scanning.

## 1.6 MARCO CONCEPTUAL

### 1.6.1 DROGA

Encontrar un concepto concreto de droga es difícil, ya que depende del punto de vista donde se analice, según la Organización Mundial de la Salud (OMS) el nombre de *droga* puede usarse a toda sustancia, terapéutica o no, que introducida en el cuerpo por cualquiera de los mecanismos clásicos ( inhalación de vapores humos, ingestión, fricciones, etc.) o nuevos (administración parenteral, endovenosa, etc.) de administración de los medicamentos, es capaz de actuar sobre el sistema nervioso central del individuo hasta provocar en él una alteración física o intelectual, la experimentación de nuevas sensaciones o la modificación de su estado psíquico. Esa modificación, condicionada por los efectos inmediatos neurobiológicos o los persistentes (crónicos), predisponen la reiteración continuada del uso de los productos, dicho de otra forma crea adicción. Su capacidad de crear dependencia, por neuroadaptación o por los efectos persistentes de adicción en el consumidor, es precisamente una de las características más importantes a la hora de definir una sustancia como droga.<sup>20</sup> Pero la dependencia no se determina exclusivamente por la interacción entre la

---

<sup>19</sup> Ob. Cit. Pág. 18 (10) Pp. 70.

<sup>20</sup> Santfeliu, Francesc. “El Fenómeno de la Droga”. Salvat, España, 1995. Pp. 19.

sustancia y el sistema nervioso central que, real y objetivamente, tiene efectos bioquímicos agudos, persistentes o crónicos a corto, mediano o largo plazo. Es una situación compleja, en la que también intervienen la estructura social en donde se desenvuelve el sujeto, sus relaciones dentro de un grupo humano y la agresividad en los mecanismos del mercado del producto.

Cuando se habla de drogas, nadie o casi nadie piensa en las drogas aceptadas socialmente y reguladas legalmente, en las integradas en las pautas de comportamiento de la sociedad, porque gozan del respaldo de la tradición histórica cultural y por que su producción, distribución, venta y consumo no están penalizados, a lo mucho regulados. Nadie o casi nadie parece referirse al alcohol, al tabaco o al café, por ejemplo, productos de uso común, aunque sean capaces de crear más o menos graves toxicomanías.

Los efectos de dependencia psíquica y física, así como el de tolerancia, tienen su origen en la acción que las drogas producen sobre el sistema nervioso del individuo que las ingiere.

Los agentes químicos capaces de estimular o inhibir este proceso de transmisión sináptica son, precisamente, las drogas, de tal forma que, desde un punto de vista meramente bioquímico y neurofisiológico, puede decirse que el término droga se define como: todas aquellas sustancias que actúan sobre el sistema nervioso a nivel del proceso químico de la transmisión sináptica, y también aquellas sustancias capaces de alterar la membrana neuronal y modificarla. Si en el conjunto del sistema nervioso central cambian y modulan las respuestas del mismo, originando finalmente las conductas de nueva autoadministración de una sustancia, podremos calificar a esta de droga.

La definición que aparece en la enciclopedia la define como sustancia con efectos sobre el sistema nervioso central (psicotropa) que crea adicción, taquifilaxia y cuadros de abstinencia. El término ha perdido sus antiguos significados de sustancia química (droguería), de fármaco (sustancia química con actividad terapéutica) y de psicotropeo (sustancia con actividad farmacológica en el sistema nervioso central).

Después de definir lo que es una droga se entiende que existen una serie de términos relacionados con el fenómeno, los cuales pueden causar cierta confusión, por lo que es importante definirlos.

## 1.6.2 ADICCIÓN

La **adicción** supone un estado caracterizado por un proceso de neuroadaptación firmemente establecido que hace imprescindible una adecuada cantidad de droga en el organismo para el mantenimiento de una "normalidad bioquímica". La ausencia de esta cantidad provoca distintas manifestaciones emocionales, comportamentales y/o físicas que forman lo que se denomina síndrome de abstinencia, cuyas características dependen de la droga utilizada.

Adicción o toxicomanía, es la acción conjunta de tres fenómenos íntimamente relacionados, estos tres fenómenos son:

- El hábito
- La tolerancia
- La dependencia física

Estos tres fenómenos necesitan darse de forma clara para que podamos hablar de una persona adicta.

### 1.6.3. HABITO

El **hábito** o habituación es el fenómeno psíquico de la adaptación y el condicionamiento mental a los repetidos efectos de una sustancia determinada, y que, por lo tanto no conlleva trastornos físicos cuando se suspenda el suministro de dicha sustancia.

### 1.6.4. TOLERANCIA

La **tolerancia** la entendemos como la adaptación biológica a una cierta sustancia que obliga a la ingestión de dosis cada vez mayores para conseguir un mismo efecto. La tolerancia es una consecuencia del uso continuado que se caracteriza por una necesidad biológica de aumentar la cantidad necesaria para obtener el efecto deseado. Todas las drogas se caracterizan por el establecimiento de la dependencia que, al ser consecuencia de un proceso de neuroadaptación moludable, tendrá características distintas para cada una de ellas.

### 1.6.5. DEPENDENCIA FISICA

La **dependencia física** caracterizada por la necesidad imprescindible de una cantidad adecuada de droga en el organismo para mantener su "normal" funcionamiento. Es pues, un efecto fundamentalmente influido por el proceso de neuroadaptación, que a su vez es moludable no sólo por las características del producto, sino por las experiencias sociales y por el impulso que el individuo experimenta hacia la búsqueda de la droga.<sup>21</sup>

### 1.6.6 TAQUIFILAXIA

La **Taquifilaxia** es la necesidad de consumir dosis cada vez mayores para conseguir los mismos efectos. La presentan muchos fármacos porque el organismo potencia sus mecanismos de degradación de la sustancia, pero a las drogas se añade un fenómeno de 'tolerancia' psicológica.

---

<sup>21</sup> Ob. Cit, Pág. 23 (20). Pp. 43.

Los cuadros de abstinencia siempre son psicológicos y, en el caso de algunas drogas, son además síndromes físicos que pueden resultar mortales (véase Alcoholismo). Pueden controlarse con medidas terapéuticas sintomáticas o substitutivas (sustancias menos nocivas, de efectos parecidos, que se retiran progresivamente).

### 1.6.7 TOXICOMANIA

**Toxicomanía**, estado psicológico y en ocasiones físico caracterizado por la necesidad compulsiva de consumir una droga para experimentar sus efectos psicológicos. La adicción es una forma grave de dependencia en la que suele haber además una acusada dependencia física. Esto significa que el tóxico ha provocado ciertas alteraciones fisiológicas en el organismo, como demuestra la aparición del fenómeno de tolerancia (cuando son necesarias dosis cada vez más elevadas para conseguir el mismo efecto), o del síndrome de abstinencia al desaparecer los efectos. El síndrome de abstinencia se manifiesta por la aparición de náuseas, diarrea o dolor; estos síntomas son variables según el tóxico consumido. La dependencia psicológica, o *habituación*, consiste en una fuerte compulsión hacia el consumo de la sustancia, aunque no se desarrolle síndrome de abstinencia.

Los científicos utilizan con frecuencia las pruebas en animales de laboratorio para intentar deducir la capacidad adictiva de los tóxicos: los que el animal se autoadministra repetidamente son considerados como sustancias con alto poder adictivo, ya que tienen propiedades de refuerzo positivo. Entre éstos están algunos de los tóxicos de mayor consumo: el opio, el alcohol, la cocaína y los barbitúricos. Otras drogas como la marihuana y los psicofármacos, producen hábito en los seres humanos a pesar de no tener propiedades de refuerzo positivo en los animales de experimentación.

Los tóxicos de uso más frecuente, con excepción del alcohol y del tabaco, se clasifican en seis categorías principales: opioides u opiáceos, hipnótico-sedantes, estimulantes, alucinógenos, *Cannabis* e inhalantes.

### 1.6.8 TRAFICO DE DROGAS

**Tráfico de drogas**, delito consistente en facilitar o promocionar el consumo ilícito ajeno de determinadas sustancias estupefacientes y adictivas que atentan contra la salud pública con fines lucrativos, aunque esta definición puede variar según las distintas legislaciones penales de cada Estado.

Por tráfico de drogas se entiende no sólo cualquier acto aislado de transmisión del producto estupefaciente, sino también el transporte e incluso toda tenencia que, aun no implicando transmisión, suponga una cantidad que exceda de forma considerable las necesidades del propio consumo, ya que entonces se entiende que la tenencia tiene como finalidad promover, favorecer o facilitar el consumo ilícito (entendiéndose como ilícito todo consumo ajeno). En algunas legislaciones se considera delito solamente el tráfico, pero no la tenencia de

drogas en cantidades reducidas a las necesidades personales del consumidor, mientras que otras tipifican como conductas delictivas tanto el tráfico como la tenencia. Unas y otras legislaciones han de integrarse en los convenios internacionales y, en concreto, en la Convención de las Naciones Unidas sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, suscrito el 20 de diciembre de 1988 en Viena.



# CAPITULO II

## ANALISIS INSTITUCIONAL

### 2.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La Procuraduría General de la República (PGR), es un órgano de la Administración Pública Federal que integra y organiza al Ministerio Público Federal (M.P.F.) y a sus órganos auxiliares. En los artículos 21, 102, apartado A, 105, 107 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se establece el marco jurídico que rige la actuación del Ministerio Público Federal y de la persona que lo preside: el Procurador General de la República<sup>1</sup>.

De los artículos constitucionales antes referidos deriva la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, complementada a su vez por su Reglamento Interior de fecha 25 de junio de 2003, además de otras normas internas que se recogen en acuerdos, circulares e instructivos.

A continuación citare los artículos 21 y 102 apartado A, que son los que nos ayudan a respaldar normativamente el tema que nos ocupa en este trabajo de investigación.

**Art. 21.-** 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; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

---

<sup>1</sup> Programa Nacional de Procuración de Justicia 1995-2000. Procuraduría General de la República. Pp.23.

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.

**Art. 102.- A.-** 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. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

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.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

### 2.1.1. ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Las atribuciones legales de la Procuraduría General de la República son esquemáticamente los siguientes:

- a) Perseguir los delitos del orden federal;
- b) Intervenir como parte permanente en el juicio de amparo, promoviendo la estricta observancia de la ley y la protección del interés público;
- c) Representar a la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte;
- d) Intervenir, mediante dictamen jurídico sin efectos vinculantes y a requerimiento de las partes, en las controversias en sean parte los diplomáticos y cónsules generales;
- e) Intervenir en la promoción y ejecución de los instrumentos de alcance internacional en materia de colaboración policial o judicial, en la extradición internacional de delincuentes y en la aplicación de los tratados relativos al intercambio de reos sentenciados, para cumplir la sanción en su país de origen;
- f) Representar al Gobierno Federal en los convenios de colaboración que se celebren en los Estados y en el Distrito Federal, en materia de entrega de indiciados, procesados o sentenciados y la práctica de aseguramiento y entrega de instrumentos o productos del delito.<sup>2</sup>

El Estado de Derecho como soporte fundamental y ámbito de la práctica de justicia, sólo es efectivo si responde con eficiencia y oportunidad a las exigencias de la población.

En observancia a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) y con el propósito de alcanzar los objetivos trazados por la Procuraduría General de la República para dar respuesta a una serie de situaciones no susceptibles de previsión, fue necesario e indispensable el llevar a cabo una serie de cambios estructurales en la Institución a fin de asegurar un mejor funcionamiento de las unidades administrativas que la integran.

De igual forma, con el propósito de agilizar la respuesta a una demanda permanente de la sociedad por una oportuna y eficaz procuración de justicia, se adecuó en el transcurso del año la normatividad interna de la dependencia.

---

<sup>2</sup> Ob. Cit. Pág. 28 (22) Pp. 29

La Procuraduría General de la República emprendió un amplio programa de reestructuración orgánico-funcional, a efecto de fortalecer su capacidad de respuesta ante la demanda inmediata de la sociedad en materia de una pronta y eficiente procuración de justicia, el cual analizaremos detalladamente en el capítulo cuarto.

La creación en junio de 1993 del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, como un órgano técnico desconcentrado dirigido a combatir con los métodos y tecnologías más modernas el grave problema de las drogas, ocasionó que durante 1994 se realizaran algunas estrategias y esfuerzos de consolidación de esta importante labor.

En este orden de ideas, con objeto de continuar orientando la función sustantiva en la Procuraduría hacia esquemas que le permitan una actuación más comprometida con las demandas ciudadanas, fue necesaria la redistribución de funciones así como la creación de nuevas estructuras orgánicas internas, comenzando así la reestructuración de la institución.

Se dispone el inicio de actividades y operaciones y se establecen las circunscripciones geográficas de las oficinas regionales del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas

El combate eficiente al narcotráfico obliga a la modernización constante de la Procuraduría, a fin de no quedar rezagados y en desventaja ante el crimen organizado.

En el ámbito de computación el crecimiento fue realmente importante, al pasar de 75 microcomputadoras en 1988 a 1,272 en agosto de 1994, diseminadas en todo el país. En complemento a los equipos se cuenta con más de cuarenta sistemas de información para apoyar nacionalmente tanto a las áreas sustantivas como a la adjetivas, destacando los siguientes:

- Averiguación previa por computadora.
- Registro y control de mandamientos Judiciales.
- Registro y control de detenidos.
- Registro y control de amparos.
- Delitos electorales.
- Sistema integral administrativo.
- Sistema de control presupuestal y contabilidad.
- Sistema para el registro nacional de bienes inventariables.
- Sistema para el control de vehículos y armamento.

Las estrategias de México para atender la farmacodependencia y el narcotráfico se sustentan en el Programa Nacional para el Control de Drogas.

Para consolidar el combate al narcotráfico se reforma en enero de 1994 el código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales, a fin de actualizar el marco legal de acuerdo con las circunstancias, comisiones y efectos de

los delitos contra la salud en todas sus modalidades, además de los instrumentos procedimentales apropiados para el Ministerio Público Federal.

Un compromiso insoslayable de la Procuraduría General de la República es el desarticular las organizaciones criminales, bandas y gavillas de delincuentes que asolan poblaciones del territorio nacional, en las que cometen homicidios, asaltos, violaciones y otros delitos que ponen en riesgo la integridad y el patrimonio de la sociedad.

Por ello se intensificaron las acciones en contra de las grandes organizaciones de narcotraficantes, como son las que dirigen los hermanos Arellano Félix, Juan García Abrego, Armando Carrillo Fuentes, y Héctor Luis Palma Salazar, entre otros.

Destaca la detención de Raúl Valladares del Ángel, miembros del cártel de Matamoros, que dirige Juan García Abrego; Clemente Soto Peña, peligroso exintegrante del cártel de Miguel Ángel Félix Gallardo; Guillermo Martínez Herrera, dirigente de la banda de "Los Texas"; Rosario Piña Carrillo; Isaac Guevara Hernández, pistolero de los hermanos Arellano Félix; Jesús Adrián González Bath, de la banda de los hermanos González Bath; José Luis Escamilla González narcotraficante ligado al cártel de Cali, Colombia; Amadeo Benavides Cortinas, integrante de la banda de "Los Benavides", y Moisés Juárez Ledezma, vinculado a la organización de Amado Carrillo Fuentes.

En 1994 el Instituto Nacional para el Combate de las Drogas implantó el Centro de Mando de la Coordinación de Operaciones, cuyo propósito es conducir y dar seguimiento a las acciones operativas de investigación y persecución de los delitos contra la salud y la erradicación de cultivos ilícitos.

Igualmente se puso en operación una oficina del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas en Mazatlán, Sinaloa. Se establecieron nuevos puntos de revisión en el interior del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y se instalaron las bases de intercepción marítima en Manzanillo, Mazatlán y Base México, las cuales se suman a las bases aéreas y 7 bases de erradicación que operan en el territorio nacional las 24 horas de los 365 días del año.

Derivado de lo anterior se actualizaron los procedimientos sistemáticos de operación del Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), y se elaboraron los de seguimiento y control de las investigaciones, de rotación del personal en bases, de comunicación y coordinación con el Centro de Mando, de la Unidad Canina y, los de Intercepción Aérea, Marítima y Terrestre.

En lo que a información se refiere, se emitieron los informes del Sistema de Inteligencia Estratégica que contempla estadísticas del Centro Regional de Norte, Centroamérica y el Caribe.

La Secretaría de la Defensa Nacional continúa operando el Sistema de Vigilancia y Control del Espacio Aéreo y sus programas de desarrollo. Este sistema incluye los radares operados por la Fuerza Aérea Mexicana en el sureste del país y

se enlaza con los trabajos de intercepción coordinados por el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, a través del CENDRO.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en coordinación con el CENDRO, mantiene el Sistema de Control de Vuelos originados en Centro, Sudamérica y el Caribe. Se siguen operando los sistemas de comunicación de los Servicios de Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM), a través del Sistema Integral de Intercepción que utilizan los oficiales de enlace designados en los centros de control y los medios de comunicación que tiene la Fuerza Aérea Mexicana, los sistemas de comunicación de la Procuraduría General de la República, así como los 150 dispositivos establecidos por la Policía Federal de Caminos y Puertos, para que los comandantes de destacamento intervengan en la detección y la detención del transporte de drogas.

El Programa Nacional para el Control de Drogas considera vital la prevención de los delitos, buscando atender el problema en su origen, analizando las causas que lo generan e impulsan, sus formas de desarrollo y proliferación, así como su interrelación con otros factores. Por ello se buscó, en coordinación con otras dependencias, reforzar la cultura de prevención del delito en nuestra sociedad incorporando esta reflexión en los Programas Estatales para el Control de Drogas.

En el ámbito de la erradicación de estupefacientes están en proceso tres investigaciones que tienen como propósito hacer más eficientes las acciones de erradicación. Ellas son: a) condiciones fisiográficas de la amapola y la marihuana en México, b) estudio histológico sobre la marihuana y la amapola, y c) monografía de la marihuana en México.

Por otra parte, en el año de 1994 se puso particular atención al delito conocido como "lavado de dinero", reformando en el mes de enero el Código Federal de Procedimientos Penales para considerar como un delito grave la conducta realizada para transformar bienes y activos de origen ilícito. Esta clasificación se traduce en un agravamiento de la sanción a la conducta delictiva al eliminarse la posibilidad de que el inculcado obtenga su libertad provisional.

En el marco de la coordinación establecida entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General de la República, se realiza la investigación de diversos casos en los que se presume el reciclaje de activos procedentes del tráfico ilegal de drogas, con independencia de aquellos casos en los que se ha logrado la consignación ante la autoridad judicial correspondiente. Dichas investigaciones están orientadas a la obtención de elementos que prueben indudablemente la vinculación de los recursos reciclados con algún ilícito. A septiembre de 1994 se han detectado a 136 defraudadores fiscales.

El incremento del narcotráfico y de la delincuencia, cada vez con mayor violencia y con enormes recursos, ha rebasado las fronteras nacionales, y debido a las dimensiones y repercusiones mundiales de estas actividades, los Gobiernos han

tomado conciencia de que este tipo de criminalidad afecta a la seguridad pública y nacional.

Los delitos contra la salud (narcotráfico) en la República Mexicana es uno de los más serios problemas que enfrenta el Gobierno de México, poniendo en riesgo la seguridad nacional, en virtud de que afecta la salud de los mexicanos, la tranquilidad pública, la convivencia social y la solidez de nuestras Instituciones.

En cuanto a los delitos contra la salud, se hacen más severas las penas al aumentar hasta 40 años a quienes dirijan, administren o supervisen cualquier tipo de asociación delictuosa constituida con el propósito de practicar cualquiera de las actividades de este tipo.

De trascendencia resultan, sin embargo, las reformas a los Artículos 195 y 199 en el sentido de que no habrá sanción alguna para el farmacodependiente que posea algún narcótico para su estricto consumo personal. El Ministerio Público o la autoridad judicial que tome conocimiento sólo informará de inmediato a las autoridades sanitarias para que se le aplique el tratamiento correspondiente.

Se parte pues de la premisa de que el farmacodependiente es un enfermo que requiere atención y tratamiento y que no es un delincuente. Es decir, se busca dar un trato más humanitario a aquellos individuos que siendo víctimas del problema de las adicciones requieren atención profesional para su rehabilitación en lugar de recluirlas en prisión.

De igual manera no se procederá contra aquel que posea medicamentos previstos como narcóticos que sean necesarios para su tratamiento o para el de otras personas sujetas a su custodia.

A raíz de la reforma al Artículo 197, se atenuaron las penas para los campesinos que, por sus condiciones socioeconómicas y escasa instrucción, hayan incurrido en el delito de siembra de estupefacientes.

## 2.2. FUNDAMENTO LEGAL PARA EL COMBATE DE DELITOS CONTRA LA SALUD

A continuación citaré los artículos 2 y 4 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los artículos 2, 3, 11 y 15 del Reglamento de la Ley Orgánica de la P.G.R.<sup>3</sup>, que son los que nos complementaran el respaldo normativo de esta investigación.

### 2.2.1 LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

---

<sup>3</sup> Reglamento de la Ley Orgánica de la P.G.R. México 2004. Pp. 9, 13, 16 y 22.

**Artículo 2.-** Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

I. Terrorismo, previsto en el artículo 139, párrafo primero; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis, todos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal;

II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;

III. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población;

IV. Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud, y

V. Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; secuestro, previsto en el artículo 366; tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter, y robo de vehículos, previsto en el artículo 381 bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales.

**Artículo 4o.-** 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 2o. 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 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 multa.

II. En los demás delitos a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley:

a) A quien tenga funciones de administración, dirección o supervisión, de ocho a dieciséis años de prisión y de quinientos a veinticinco mil días multa, o

b) A quien no tenga las funciones anteriores, de cuatro a ocho años de prisión y de doscientos cincuenta a doce mil quinientos días multa.

En todos los casos a que este artículo se refiere, además, se decomisarán 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.

## 2.2.2 REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA P.G.R.

**Artículo 2.** Para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Procuraduría, de su Titular y del Ministerio Público de la Federación, contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

- Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales;
- Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo;
- Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada;
- Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales;
- Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad;
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales;
- Oficialía Mayor;
- Visitaduría General;
- Agencia Federal de Investigación;
- Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional;
- Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías;
- Coordinación General de Delegaciones;
- Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Salud;
- Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas;
- Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda;
- Unidad Especializada en Investigación de Secuestros;

- Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos;
- Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos;
- Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial;
- Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros;
- Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia;
- Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales;
- Unidad de Operaciones;
- Dirección General de Comunicación Social;
- Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- Dirección General de Constitucionalidad;
- Dirección General de Normatividad;
- Dirección General de Extradiciones y Asistencia Jurídica;
- Dirección General de Cooperación Internacional;
- Dirección General de Control de Averiguaciones Previas;
- Dirección General de Control de Procesos Penales Federales;
- Dirección General de Amparo;
- Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Atención a Quejas e Inspección;
- Dirección General de Atención a Recomendaciones y Amigables Conciliaciones en Derechos Humanos;
- Dirección General de Atención a Víctimas del Delito;
- Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad;
- Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales;
- Dirección General de Averiguaciones Previas en Materia de Delitos Electorales;

- Dirección General de Control de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales;
- Dirección General de Coordinación, Desarrollo e Innovación Gubernamental en Materia de Delitos Electorales;
- Dirección General de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales;
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- Dirección General de Recursos Humanos;
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- Dirección General de Telemática;
- Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales;
- Dirección General de Servicios Aéreos;
- Dirección General de Visitaduría;
- Dirección General de Inspección Interna;
- Dirección General de Supervisión e Inspección Interna para la Agencia Federal de Investigación;
- Dirección General de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución;
- Dirección General de Planeación Policial;
- Dirección General de Investigación Policial;
- Dirección General de Análisis Táctico;
- Dirección General de Despliegue Regional Policial;
- Dirección General de Operaciones Especiales;
- Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales e Interpol;
- Dirección General de Intercepción;
- Dirección General de Erradicación;
- Dirección General de Planeación e Innovación Institucional;
- Dirección General de Políticas Públicas y Coordinación Interinstitucional;
- Dirección General de Formación Profesional;
- Dirección General del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal;

- Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales;
- Órganos Desconcentrados:
- Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia;
- Centro de Evaluación y Desarrollo Humano;
- Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal;
- Delegaciones, y
- Agregadurías.

El Órgano Interno de Control en la Procuraduría se regirá conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de este Reglamento.

**Artículo 3.** Para efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

I. Agencia: La Agencia Federal de Investigación;

II. Agregadurías: Las Agregadurías de la Procuraduría General de la República en el extranjero;

III. Consejo: El Consejo de Profesionalización a que se refiere la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;

IV. Delegaciones: Las Delegaciones de la Procuraduría General de la República en las entidades federativas;

V. Ley Orgánica: La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;

VI. Policía: Policía Federal Investigadora;

VII. Procuraduría: La Procuraduría General de la República;

VIII. Procurador: El Procurador General de la República, y

IX. Servicio de Carrera: El Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

**Artículo 11.** El Procurador ejercerá en forma personal y no delegable, además de las facultades contenidas en el artículo 6 de la Ley Orgánica, las siguientes:

I. Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Procuraduría y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con las disposiciones aplicables;

II. Nombrar a los coordinadores, titulares de las unidades especializadas, jefes de unidad, directores generales, delegados, agregados y fiscales especiales, a excepción del Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales, quien será nombrado en términos de lo previsto en el artículo 17 de la Ley Orgánica;

III. Designar, en casos excepcionales, agentes del Ministerio Público de la Federación, Especiales o Visitadores, agentes de la Policía o peritos, en términos del artículo 35 de la Ley Orgánica y demás disposiciones aplicables;

IV. Someter a consideración del Ejecutivo Federal el proyecto de Reglamento del Servicio de Carrera y demás normas reglamentarias;

V. Fijar las Condiciones Generales de Trabajo de la Procuraduría, considerando la opinión del Sindicato;

VI. Resolver las discrepancias que se susciten en el ámbito administrativo con motivo de la interpretación o aplicación de la Ley Orgánica, este Reglamento y el Reglamento de Servicio de Carrera, así como en los casos no previstos en los mismos;

VII. Determinar mediante Acuerdo, en los casos no previstos en este Reglamento, la distribución de facultades entre las unidades administrativas centrales y las Delegaciones en las entidades federativas, así como las Agregadurías en el extranjero;

VIII. Dictar las políticas institucionales en materia de procedimientos penales federales en que estén involucradas personas que pertenezcan a algún pueblo indígena, así como las acciones necesarias para impulsar que tengan un efectivo acceso a la justicia, de conformidad con el artículo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IX. Emitir la normatividad en materia de recompensas, a que se refiere el artículo 5 fracción VIII de la Ley Orgánica, y

X. Las demás que con este carácter le confieran otras disposiciones.

**Artículo 15.** La Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada es la unidad especializada a que se refiere el artículo 8º. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, y ejercerá las facultades que dicho ordenamiento le confiere.

Esta Subprocuraduría contará con Unidades Especializadas y un cuerpo técnico de control que ejercerá las funciones a que se refiere el artículo 8º, párrafo segundo, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

## 2.3. CLASIFICACIÓN DE LAS DROGAS

Los criterios posibles a la hora de clasificar las drogas son muy variados. La primera de ellas, muy ambigua, dependiendo de donde se extraigan, hace la diferencia entre:

- Drogas naturales, obtenidas directamente de la naturaleza.
- Drogas sintéticas, conseguidas a través de una elaboración técnica.

Más ambigua aún resulta tratar de clasificar las drogas según sus estructuras químicas, cuando en realidad se desconocen las de muchas de ellas y, además, no siempre dos sustancias químicamente similares producen efectos también similares en la conducta de y un mismo individuo.

Ludwig Lewin y L. Chaloult formaron la primera clasificación aceptable o coherente de las drogas basada en sus efectos, las clasificaron en cinco grupos:

- Euphorica, que ocasiona bienestar físico y psíquico,
- Phantastica, o alucinatorias,
- Inebriantia o embriagantes,
- Hypnotica o productoras de sueño y
- Excitantia o estimulantes.<sup>4</sup>

La Organización Mundial de la Salud toma como criterio la peligrosidad sobre la salud pública como una factor fundamental para su clasificación<sup>5</sup>, las drogas más peligrosas serían, en orden decreciente las que crean dependencia física, las que crean dependencia con mayor rapidez y las que poseen mayor toxicidad; las menos peligrosas (claro esta que todas lo son) son las que solo crean dependencia con menor rapidez y las que poseen menor toxicidad. En el grupo de mayor riesgo se incluyen sustancias como el opio y sus derivados, y entre las de mayor riesgo, la mezcalina y el LSD. Entre ambos se sitúan sustancias como los barbitúricos y el alcohol, la cocaína y las anfetaminas y sus derivados.

Pero la clasificación más coherente y derivada de sus efectos patológicos, físicos y psicológicos es la que se presenta a continuación y se amplía en el *Anexo 1*

---

<sup>4</sup> Soler-Insa, Freixa, Toxicomanías: un enfoque multidisciplinario, Ed. Fontanella, Barcelona, 1999.

<sup>5</sup> O.M.S., "Programa de la Organización Mundial de la Salud sobre Tabaco y Salud, Ginebra, 1992.

- Opiáceos: extracto de opio, morfina, heroína, metadona, petidina, dextropropoxifeno, buprenorfina, tilidina.
- Alcohol etílico: bebidas alcohólicas fermentadas y destiladas.
- Hipnóticos-sedantes: barbitúricos meprobamatos
- Tranquilizantes-ansiolíticos y derivados hipnóticos: benzodiacepinas, diacepam, flunitrazepan, triazolam, etc.
- Cocaína: clorhidrato, cristales, crack y hojas.
- Anfetaminas-anorexígenos: metilfenhidato, metilfenamfeta, metilendioxiamfeta y generalmente todos los productos químicos para bajar de peso.
- Cábano-cannabis: marihuana, grifa, hachís, aceite de hachis.
- Alucinógenos-psicodislépticos: mescalina, psilocibina, L.S.D., ácidos licérgicos, anfetaminas alucinógenas, parametoxiamfeta, PMA dimetoximetilamfeta o DOM, etc.
- Xantinas: café, té, bebidas de cola.
- Tabaco.
- Disolventes y pegamentos.<sup>6</sup>

En este trabajo de investigación se analizará el narcotráfico, por lo que solo ahondaremos en las drogas ilegales que son comerciadas por grupos organizados, conocidos como narcotraficantes.

---

<sup>6</sup> Ob. Cit. Pág. 23 (20). Pp. 87.

### 2.3.1. Clasificación psicopatológica de las drogas<sup>7</sup>

DROGA	VIA DE ADMINISTRACIÓN	TOLERANCIA	DEPENDENCIA	ADICCIÓN	INTOXICACIÓN AGUDA	SINDROME DE ABSTINENCIA	EFFECTOS A LARGO PLAZO	RIESGO DE MUERTE SOBREDOSIS/ ABSTINENCIA	DE POR
OPIACEOS: extracto de opio. Morfina, heroína, metadona, petidina, dextropropoxifeno, buprenorfina, tilidina, etc.	Fumado Inyectado muscular Endovenosa Oral	Muy alta	Muy alta	Muy alta a corto plazo	Miosis, espasmos gastrointestinales, disminución de la agudeza sensorial, edema pulmonar, shock, convulsiones. Depresión respiratoria (muerte: sobredosis)	Midriasis, hipertensión, disnea, diarrea, vómitos, lagrimeo, rinorrea, escalofríos, piel anserina, temblor, bostezos, lumbalgias, calambres.	anorexia, estreñimiento, impotencia sexual, amenorrea, endocarditis, hepatitis, abscesos, etc. VIH-SIDA Conducta social atípica.	Alta/ Muy baja	
ALCOHOL ETILICO: Bebidas alcohólicas fermentadas: sidra, cerveza, vino, etc. Destiladas: anís, ginebra, whisky, cognac, etc.	Oral	Muy alta	Muy alta	Muy alta a medio plazo	Se admiten grados de embriaguez. Lenguaje farfullante, agitación, marcha vacilante, convulsiones, riesgo de coma, paro respiratorio, muerte.	Agitación, confusión, insomnio, intranquilidad, amnesias, atención acelerada, taquicardia, temblor, náuseas, puede llegar al "delirium tremens", con alucinaciones convulsiones y riesgo de muerte.	Hepatopatías, encefalopatías, enf. Korsakoff, psicosis, gastropatías, pancreatitis, polineuritis, microcardiopatía, demencia, comportamientos familiares, laborales y sociales profundamente alterados.	Baja/ Alta	
HIPNÓTICOS- SEDANTES: Barbitúricos, meprobamatos	Oral	Alta	Alta	Alta	Ataxia, incoordinación, trastornos equilibrio, hipotensión, taquicardia, hiporreflexia, somnolencia, coma, depresión respiratoria.	Insomnio, hiporreflexia, hipotensión, temblores, agitación, delirio, psicosis, deshidratación, y "delirium"	Erupciones cutáneas, ansiedad, delgadez, irritabilidad, incapacidad e inestabilidad de la expresión emocional, conducta infantilizada, amnesias, demencia, riesgo de suicidio.	Media/ Baja	
TRANQUILIZANTES /ANSIOLITICOS y derivados hipnóticos: benzodicepinas, diacepam, flunitrazepan, triazolam, etc.	Oral Inyectado muscular Endovenosa	Media Alta	Media Alta	Media Alta	Sintomatología como la anterior más tardía y menos marcada. Más riesgo de los derivados hipnóticos, se potencian con el alcohol: coma riesgo de muerte.	Sintomatología de aparición más lenta y tardía, aumento de la angustia-ansiedad, amnesias, temblores, insomnio, malestar, etc.	Trastornos de memoria, alteración de las relaciones afectivas, incapacidad para las tareas simples habituales, deterioro intelectual, aparición lenta y recurrente de síntomas.	Baja/ Muy baja	
COCAINA: Clorhidrato, polvo blanco, pasta. Cristales (rock, crack).	"raya" sniff Fumada Masticada	Media	Muy alta	Muy alta	Taquicardia, hipertensión, arritmia cardíaca, riesgo accidente vascular cerebral, hipertermia, taquipnea, midriasis, excitable, irritable, agresivo, confusión, alucinación,	Insomnio, cansancio, apatía irritabilidad-inquietud, amnesias, depresión ("blues post-coca"), melancolía, riesgo de suicidio, paranoismo.	Profunda alteración del autocontrol, del juicio crítico, anorexia, delgadez, paranoia, incapacidad objetiva sin autocrítica,	Baja/ Baja.	

<sup>7</sup> Ob. Cit. pág. 19 (12). Pp.67.

Hojas.					convulsiones, riesgo de paro cardiaco, muerte		crisis de melancolía, trastornos cardiovasculares, riesgo de psicosis Magnan.	
ANFETAMINAS-ANOREXIGENOS: Metilfenhidato, metilnamfeta, metilendioxianfeta, Drogas de diseño: "eva", "éxtasis"	Endovenosa oral	Media	Alta	Media	Sequedad de boca, agresividad, temblores, inquietud, excitación, insomnio, midriasis, taquicardia, crisis sobreagudas de ansiedad, incapacidad de autocontrol, violencia, hiperlucidez aparente	Inquietud, intranquilidad motriz, calambres, apatía, somnolencia, crisis emocionales, tristeza, depresión, cansancio, irritabilidad.	Irritabilidad, anorexia, delgadez, síndrome alucinatorio, y/o paranoide, amnesias, psicosis amfetamínica, hepatopatía, encefalopatía, abscesos	Baja/ Baja
CANAMO-CANNABIS: Grifa, mariguana, hachís, aceite de hachís, "hierba"	Fumada Oral	Baja	Alta	Media	Conjuntiva enrojecida, sequedad de boca, locuación, verborrea, hilaridad insulsa, sensación de bienestar, irritabilidad, pánico, taquicardia, hipotensión, ilusiones, alucinaciones, riesgo de psicosis	Trastornos conductuales, psicógenos y asociales, recurrencia espontánea de sensaciones y percepción como en la intoxicación en la ausencia de droga ("flashbacks")	Desorganización afectivo-emocional, caracteropatía, conductas "extravagantes", eventualmente cronificación como "psicosis cannábica"	Media/ media
ALUCINOGENOS-PSICOLDISLEPTICOS: mescalina, psilocibina, L. S. D. ANFETAMINAS ALUCINOGENAS: Parametoximfeta, PMA dimetoximetilamfeta o DOM, etc.	Oral	Baja Media	Alta	Baja Media	Midriasis, ansiedad, agresividad, pánico, distorsión perceptiva, ilusiones, alucinaciones, crisis depresivas, conducta psicótico-delirante	Reacciones de pánico, conducta psicótica, recurrencias transitorias de los efectos agudos de la droga ("flash back"), conductas psicóticas esquizofrénicas, con riesgo de cronicidad.	Alteración emocional persistente, percepciones alteradas, reactividad enfermiza, etc. Expresión en forma de psicosis alucinatoria y/o paranoide, de riesgo de cronificación.	Baja/ Muy baja
XANTINAS: Café, té, bebidas de cola	Oral	Baja	Media	Baja	Insomnio, nerviosismo, ansiedad, sintomatología atenuada y breve, son n factor de riesgo para cardiacos e hipertensos y en otros trastornos cardiovasculares previos.	Apatía, astenia, cansancio, hipotensión refleja, sintomatología leve, de corta duración y atenuada. Trastornos psicógenos.	En determinadas enfermedades cardiovasculares y en la hipertensión aumento de riesgos sobre la salud.	Baja/ Muy baja.
TABACO	fumado	Media	Alta	Media	Tos, faringitis, cefalalgia, alteración ritmo cardiaco, tempestad neurovegetativa (nauseas, gastralgias, etc.)	Nerviosismo, irritabilidad, reacciones caracteropáticas, intranquilidad e inquietud de expresión motriz.	Trastornos y enfermedades respiratorias (insuficiencia respiratoria crónica, enfisema, bronquitis, neoplasias, cardiacos, infarto, hipertensión, riesgo de accidente cardio vascular.	Muy baja/ Muy baja.
DISOLVENTES Y PEGAMENTOS	inhalación	Baja/ Alta	Media	Baja/ Media	Embriaguez, marcha insegura, lenguaje farfullante, alteración de la vigilancia-atención, diplopía, depresión respiratoria, riesgo de muerte por sofocación.	Inquietud, intranquilidad, irritabilidad, temblores, con signos específicos según la composición del producto desviado de su utilización doméstica o industrial.	Graves lesiones hepáticas, renales y hemáticas, con alteraciones encefalopáticas según la composición del producto.	Muy baja/ Muy baja.

## 2.4. INSTITUCIONES RELACIONADAS EN EL COMBATE AL NARCOTRAFICO

### **Prevención y control de la demanda**

- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- Procuraduría General de la República
- Gobiernos estatales

### **Prevención y control de la oferta**

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- Procuraduría General de la República
- Gobiernos estatales<sup>8</sup>

## INSTITUCIONES RELACIONADAS EN EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO.

---

<sup>8</sup> Programa Nacional para el Control de Drogas, 2001-2006, P.G.R. Pp. 17.

<b>Secretaría de Seguridad Pública</b>	<b>Secretaría de Gobernación</b>	<b>Secretaría de la Defensa Nacional</b>	<b>Secretaría de Marina</b>	<b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</b>	<b>Procuraduría General de la República</b>
Establecer la política criminal	Migración	Inteligencia	Inteligencia	Querrela en delitos fiscales, financieros y lavado de dinero	Centro de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia
Inteligencia para la prevención	Protección Civil	Protección de Instalaciones Estratégicas	Protección de Instalaciones Estratégicas	Investigación de delitos fiscales, financieros y lavado de dinero	Ministerio Público. Monopolio de la investigación y persecución de los delitos
Policía Federal Preventiva	Agentes Migratorios	Auxilio en Operativos	Auxilio en Operativos	Unidad de Apoyo a la Inspección Fiscal y Aduanera	Agencia Federal de Investigación
Sistema Nacional de Seguridad Pública				Procuraduría Fiscal Federal	Servicios Periciales

## 2.5 FORMAS DE COMBATE AL NARCOTRÁFICO

### 2.5.1 ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS

México considera al fenómeno de los delitos contra la salud (narcotráfico) como un problema que afecta la seguridad nacional, por lo que su combate se realiza en forma integral, atendiendo por igual a la oferta y a la demanda de forma interinstitucional, mediante la participación de las agencias federales involucradas. Por lo que respecta a la atención de la oferta, ésta se lleva a cabo a través de tres líneas de acción:

Erradicación de cultivos ilícitos, interceptación de estupefacientes y precursores químicos, Combate al crimen organizado y sus delitos conexos.

México se considera un área de siembra de cultivos ilícitos de amapola y marihuana. Las zonas donde incide o se manifiesta con frecuencia la siembra de estupefacientes se identifican con las principales cordilleras o cadenas montañosas de nuestro país, como son la vertiente del Pacífico, la Sierra Madre del Sur y las serranías de los estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz. Los principales núcleos de siembra se presentan comúnmente en el conocido como "triángulo dorado", donde convergen los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango; adicionalmente, para la marihuana las principales zonas productoras se presentan en la mayor parte del estado de Michoacán y para la amapola la siembra se encuentra en gran parte de la sierra del estado de Guerrero.

En los cuadros que siguen, se describen los resultados alcanzados en destrucción de narcóticos del año 2000 al 2005 y se incluye la meta para el 2006; se observa que, al cierre del semestre se ha logrado asistir a poco más del 50 por ciento de los eventos de incineración estimados como meta anual con base

al Programa Nacional de Incineración de Narcóticos 2006, lo cual hace suponer que, de mantenerse el ritmo de atención, se habrá alcanzado la meta establecida para el final del año.

#### Destrucción de narcóticos 2000-2006

Concepto	UM	Datos anuales						Meta 2006
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Eventos	Ev	325	299	301	468	460	404	401
Expedientes revisados	Ui	17,645	17,903	25,435	30,353	37,626	38,097	-
Mariguana		1,217,338.1	1,147,188.7	775,617.6	786,872.4	778,347.7	638,262.3	-
Cocaína	Kg.	22,439.6	21,224.1	23,222.3	21,053.7	31,131.1	32,740.65	-
Heroína	Kg.	271.4	232.4	350.9532	260.0164	312.0273	549.15	-
Goma de opio	Kg.	303.0	514.6	474.2402	371.9657	304.1387	280.75	-
Metanfetamina		743.0	416.5	551.0	925.9	920.8420	880.65	-
Psicotr6picos	Ui	1,152,547	6,866,040	3,604,129	3,177,749	9,529,692	2,383,455	-

FUENTE: Órgano Interno de Control<sup>9</sup>

Destaca el hecho de que, comparativamente entre los mismos periodos semestrales de 2005 y el 2006, no obstante ha aumentado discretamente el numero de eventos realizados, la cantidad de expedientes afectos en los eventos ha disminuido poco mas del 4 por ciento. Esta situación es ajena al Órgano Interno de Control, pues depende de los propios procesos de la Institución. En general, es de esperarse que se revisen mas expedientes en un menor numero de eventos, a efecto de eficientar el use de los recursos humanos y financieros disponibles para atender los eventos de incineración.

#### Destrucción de narcóticos, Ene-Jun 2005-2006

Concepto	UM	Enero - junio		Variación %
		2005	2006	
Destrucción de narcóticos	F e, n c	205	208	1.46
Expedientes revisados		20,550	19,637	-4.44
Marihuana	Kg.	332,535.16	283,979.73	-14.60
Cocaína	Kg.	7,848.34	16,947.52	115.94
Heroína	Kg.	252.74	145.67	42.36
Goma de opio	Kg.	125.04	15.33	-87.74
Metanfetamina		480.95	156.78	-67.40
Psicotr6picos	t	2,191,164	5,116,416	133.50

FUENTE: Órgano Interno de Control de la PGR. <sup>30</sup>

México combate el narcotráfico por tres razones principales:

- ✓ La defensa de la seguridad nacional del país. La delincuencia organizada y su expresión en el narcotráfico configuran hoy uno de los principales riesgos para la solidez de las Instituciones y el desarrollo de un estado de derecho.
- ✓ La salud de los mexicanos. Es evidente que los países no pueden clasificarse entre productores, distribuidores y consumidores. Desgraciadamente, el

<sup>9</sup> Sexto Informe de Labores de la Procuraduría General de la República. 1° septiembre de 2006. Pág. 284

fenómeno del narcotráfico afecta a todos por igual y los países que antes eran productores o de tránsito también empiezan a convertirse en consumidores.

- ✓ La cooperación internacional. México tiene muy presente que la lucha contra la delincuencia organizada de carácter transnacional, a la cual pertenece sin duda el narcotráfico solamente puede lograrse de manera eficiente a través de la cooperación entre todos los países. Ningún país puede vencer este problema en forma aislada y por ello existe una clara interdependencia entre todos. Además, hoy en día la cooperación legal internacional ocupa uno de los primeros renglones de las agendas bilaterales y multilaterales en el mundo.

Por lo anterior, el Gobierno de México aborda el problema del narcotráfico desde dos perspectivas:

- a. La primera corresponde al ámbito nacional y se refiere a la producción ilícita de drogas en el territorio nacional (marihuana, amapola y metanfetaminas) y su consumo.
- b. La segunda corresponde al ámbito internacional y se refiere a las drogas producidas en otros países, pero que para llegar a su mercado transitan por el territorio nacional mexicano (principalmente cocaína y en menor proporción heroína, marihuana y metanfetaminas, así como precursores químicos y químicos esenciales.

La delincuencia organizada, el narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de dinero, el desvío de sustancias químicas para la producción de narcóticos, son acciones criminales que de suyo generan una gran violencia, provocan corrupción en la sociedad y configuran un grave problema de salud y de seguridad.

En el ámbito interamericano, cabe señalar que entre los acuerdos más importantes de la II Cumbre de las Américas, destaca un procedimiento objetivo para evaluar multilateralmente las acciones y la cooperación destinadas a prevenir y combatir todos los aspectos del problema de las drogas y sus delitos conexos

El narcotráfico es algo más que el crimen organizado, se trata de una forma de cultura que tiene sus propios iconos hasta sus propios santos. Esta actividad proporciona un margen de utilidad mayor que las exportaciones de crudo mexicano en un buen año petrolero. El desafío al que se enfrentan México y otros países de Latinoamérica es la configuración de un poder alternativo, que podría disputar al Estado el control sobre la sociedad, la política y la economía de la región. En este libro, el reconocido periodista Jorge Fernández Menéndez pone en evidencia la ineludible presencia del narcotráfico, sus recursos y estructuras; la falta de un control real de las fronteras, el tráfico de personas, armas y contrabando, que conforman una gran industria multinacional, y la participación de grupos armados que han terminado por depender del crimen organizado. Estos elementos, en conjunto, constituyen un poder alterno al del Estado: El otro poder.

En los cuadros comparativos que podemos encontrar en diversas fuentes de información con respecto a los resultados cuantitativos de aseguramiento de drogas

se ve reflejada una disminución uno con otro, como por ejemplo en la siguiente tabla presentada en el informe del año 2005.

<b>VOLUMENES ASEGURADOS DE DROGAS</b>					
<b>CONCEPTOS</b>	<b>U MEDIDA</b>	<b>PERIODO: 1° DIC. – 30 NOV.</b>		<b>VARIACION</b>	
		<b>2003-2004</b>	<b>2004-2005</b>	<b>DIFERENCIA</b>	<b>%</b>
<b>COCAINA</b>					
Clorhidrato	Kg.	26.139,0694	22.760,0553	(3.379,0141)	(12,9)
Crack	Kg.	0,5999	0,4684	(0,1315)	(21,9)
<b>MARIGUANA</b>					
Hojas	Kg.	2.177.916,4631	1.794.971,6224	(382.944,8407)	(17,6)
Hashis	Kg.	0,2686	89,3780	. 89,1094	33.175,5
Semillas	Kg.	14.189,1391	12.807,7072	(1.381,4319)	(9,7)
Plantíos destruidos	ui	260.679	221.180	(39.499)	(15,2)
Hectáreas erradicadas	ha	31.419,2493	31.461,1069	41,8576	0,1
<b>OPIACEOS</b>					
Goma de opio	Kg.	446,1613	285,2439	(160,9174)	(36,1)
Morfina	Kg.	0,0014		(0,0014)	(100,0)
Heroína	Kg.	367,6641	232,1018	(135,5623)	(36,9)
Semillas	Kg.	1.966,5950	2.535,7585	569,1635	28,9
Plantíos destruidos	ui	130.095	139.145	9.050	7,0
Hectáreas erradicadas	ha	15.876,1731	21.489,0633	5.612,8902	35,4
<b>OTRAS DROGAS</b>					
Metanfetaminas	Kg.	823,5869	1.005,6330	182,0461	22,1
Anfetaminas	Kg.	0,3288	9,7560	9,4272	2.867,2
Éxtasis	Kg.		7,3000	7,3000	
LSD	Kg.				
Psicotrópicos	ui	21.175.187	6.563.918	(14.611.269)	(69,0)
<b>OTRAS SUSTANCIAS</b>					
Efedrina	Kg.	3,0000	2,3242	(0,6758)	(22,5)
Pseudo efedrina	Kg.	246,9436	307,0434	60,0998	24,3
Otras	Kg.	543,3196	59.940,6093	59.397,2897	10.932,3
Otras	lt	2.013,3953	2.710,1802	696,7849	34,6

## 2.5.2 COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

El esfuerzo de México en el ámbito internacional ha sido impulsado a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y se ha orientado a la consolidación y fortalecimiento de esquemas bilaterales y multilaterales que puedan traducirse en acciones directas para combatir el narcotráfico.

En 1994 el Gobierno de México promovió en el seno de la ONU la apertura de la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), la cual atenderá a México y América Central.

En ese nivel de cooperación regional, México también tomó la iniciativa para apoyar a la región centroamericana en sus esfuerzos antidrogas. En enero de 1994 se llevó a cabo en la Ciudad de México una Reunión Preparatoria del programa de acción a corto plazo para el combate a las drogas en América

Central, programa propuesto y elaborado por nuestro país en el marco de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y de la Comisión Centroamericana Permanente (CCP) Este programa lo aceptó la CICD en su XV Período Ordinario de Sesiones.

En materia de cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia, actualmente están negociados y firmados 21 acuerdos bilaterales, la mayoría con países latinoamericanos y se han instalado cinco Comités Mixtos con igual número de países, en aplicación de las disposiciones de dichos Acuerdos.

La siguiente tabla nos muestra los tratados internacionales más importantes relacionados con el tema de las drogas:<sup>10</sup>

Año	Título del Tratado	Entrada en Vigor
1912	Convenio Internacional del Opio.	1925
1931	Convenio sobre Limitación de fabricación y distribución de estupefacientes.	9 de julio de 1933
1936	Convención para la supresión del tráfico de drogas no comprendidas en 1931.	26 de octubre de 1939
1948	Protocolo para la fiscalización de drogas no comprendidas en 1931.	1 de diciembre de 1949
1953	Protocolo para limitar el cultivo y producción de opio.	8 de marzo de 1963
1961	Convención Única sobre estupefacientes.	13 de diciembre de 1964
1971	Convenio sobre sustancias psicotrópicas	16 de agosto de 1976
1972	Protocolo de modificación de la C. U. De 1961	8 de agosto de 1975
1988	Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (O. N. U. 20 de diciembre de 1988)	30 de julio de 1990

A principios del 2007, el Gobierno entregó a Estados Unidos a más de media docena de capos mexicanos, entre otros criminales. Aquí una breve semblanza de esas piezas clave del entramado del tráfico de drogas.

### **Héctor Palma Salazar.**

El Güero Palma es un sinaloense nacido a mediados de los años 50 en el poblado Noria de Abajo, en un municipio al pie de la sierra llamado Mocorito. Supo ganarse la confianza de Miguel Ángel Félix Gallardo, el precursor de los grandes capos del narcotráfico en México, quien lo invitó por aquel tiempo a ser su guardaespaldas, y posteriormente lo hizo uno de sus operadores en Sinaloa.

Se ocupaba del trasiego de cocaína hacia la frontera y al ver lo jugoso del negocio, intentó comenzar a operar por su cuenta. Un cargamento que custodiaba con su gente fue el origen de la fractura, se dijo que se había quedado con el dinero y Félix Gallardo lo acusó de traición. La afrenta la comenzaría a cobrar cuando ordenó infiltrar al venezolano Rafael Clavel Moreno, apodado El Bueno Mozo, en el entorno de su antiguo colaborador.

<sup>10</sup> Becker, Gary S. "Law Enforcement, malfeasance and compensation enforcements" American Economic Review. U.S.A., 1999

Clavel se hizo novio de Minerva, hermana del Güero, y se granjeó la confianza del capo. Al paso de los meses comenzó a llevar a cabo el plan: sedujo a Guadalupe, esposa del jefe, a quien enamoró y logró que dejara a su marido. Ambos se fugarían meses después a Los Ángeles, donde la señora sacó de su cuenta bancaria 2 millones de dólares para volar a Caracas. En Venezuela, El Buen Mozo asesinó a los niños, se quedó con el dinero, decapitó a la señora y la cabeza la colocó en una caja de metal refrigerada para enviársela al Güero. Era la venganza de Félix Gallardo quien, para 1989, sería aprehendido por la PGR. Con su detención vino la repartición de las rutas entre sus antiguos lugartenientes: al Güero le tocó el corredor que iba de Ciudad Obregón a San Luis Río Colorado en Sonora; sus socios, Ismael Zambada y su compadre Joaquín El Chapo Guzmán, operarían en Sinaloa, Nayarit y Guadalajara. Palma era amo y señor del tráfico de cocaína en el sur de Arizona cuando en junio de 1995 despegó a bordo de un mini jet de Ciudad Obregón, donde vivía, con rumbo a Toluca, no pudo aterrizar pues ya la policía federal lo esperaba en la capital del estado de México. Desvió la ruta a Zacatecas donde tampoco pudo descender, se dirigió a Guadalajara y un convoy de militares lo aguardaba en el aeropuerto, sin combustible buscó aterrizar en Tepic pero la turbosina ya no alcanzó, la nave se desplomó, el piloto y el copiloto murieron y él quedó mal herido.

Fue llevado por sus hombres a Guadalajara donde el espionaje militar ubicó la casa de seguridad donde estaba convaleciente. Cuando el jefe de inteligencia de la quinta región militar, el capitán Horacio Montenegro, lo detuvo apoyado por un fuerte dispositivo castrense, El Güero no se podía mover. Aquella imagen del antiguo verdugo al servicio de Félix Gallardo que lo mostró en bata, con su rostro golpeado y un brazo inmovilizado, fue el epílogo de su carrera.

### **Osiel Cárdenas Guillén**

El líder del cártel del Golfo fue detenido en Matamoros en el año 2003. Para el Ejército, Osiel se convirtió en una obsesión en 1999, había hecho lo que ningún capo había logrado: seducir a los oficiales y tropa de élite al ofrecerles jugosas ganancias, mucho más que sus "haberres" como se conoce en la milicia a la paga, y pronto tuvo en un ex oficial y antiguo GAFE desertor de nombre Arturo Guzmán Decena, llamado Z-1, al fundador del grupo paramilitar conocido como Los Zetas.

Con esta banda de brazo armado, el cártel del Golfo impuso el terror en la llamada frontera chica que comprende el corredor que va de Matamoros a Reynosa, Nuevo Laredo y Ciudad Miguel Alemán. Especializado en amedrentar periodistas, Osiel era buscado por la DEA desde fines de los años 90 al quedarse con el control absoluto de la región de Tamaulipas luego de la detención en 1996 del viejo capo Juan García Ábrego.

### **Ismael y Gilberto Higuera Guerrero**

Al Mayel se le imputaban más de un centenar de homicidios, fue durante mucho tiempo el gatillero de Benjamín Arellano, preso en La Palma, y por su

"eficacia" se le hizo jefe del cártel en la capital del estado por donde pasaban los cargamentos de cocaína hacia el sur de Arizona.

Su relevo natural tras ser detenido, fue su hermano Gilberto El Gilillo, quien trabajó para los Arellano un tiempo y pasó luego a formar parte del cártel de Sinaloa cuando pactó el uso del corredor que pasa por Mexicali con la organización de Ismael El Mayo Zamabada. Operó en esta ciudad varios meses hasta que fue detenido en agosto de 2004, en ese entonces la DEA ofrecía una recompensa de 2 millones de dólares por su captura.

### **Gilberto Salinas Doria**

Si hay una pieza que les interesa demasiado a las autoridades judiciales en Estados Unidos es el antiguo operador del cártel de Juárez llamado Gilberto Salinas Doria, quien se hacía llamar Gilberto Garza García pero era mejor conocido como El Güero Gil.

Desde 1996 las agencias estadounidenses como la DEA y la CIA hicieron llegar reportes al Gobierno de México sobre la red de protección con que el capo contaba. Reportes periodísticos del año 2002 y una declaración del antiguo zar antidrogas mexicano -detenido y acusado de protector del cártel de Juárez-, el general Jesús Gutiérrez Rebollo, lo ubicaban como una pieza clave para conocer el engranaje de protección oficial con que contó la organización que encabezó Amado Carrillo Fuentes.

Y en este engranaje El Güero Gil fue identificado por Gutiérrez Rebollo como uno de los hombres a los que el CIAN (Centro de Inteligencia Antinarcóticos) del Estado Mayor de la Defensa presuntamente dejó en libertad en tres ocasiones entre los años 1995 y 1996.

### **Gracielo Gardea Carrasco**

Era difícil creer que aquel hombre que apareció en televisión, confundido entre la multitud que asistía al estadio donde se llevaba a cabo un partido de fútbol dentro de los Juegos Olímpicos de Sydney en el verano del año 2000, era uno de los capos de Chihuahua más buscados por las autoridades mexicanas. Su nombre podría decir poco: Gracielo Gardea Carrasco, pero como llamaban a su grupo, Los Tres de la Sierra, parecía más como si se tratara de una banda que toca música norteña.

Gardea está considerado como uno de los principales introductores de droga a Texas por la frontera de Chihuahua, fue uno de los controladores en zonas serranas de este estado y desde su detención y extradición a México, tiene pendiente un juicio por tráfico de drogas en una corte de Estados Unidos.

### **Miguel Ángel Arriola Márquez**

Del clan de los Arriola, operador del cártel de Sinaloa en la zona serrana de Sinaloa con Chihuahua. Cuando a principios del año 2006 fue detenido pesaba sobre él una orden de captura por parte de la DEA. Es considerado uno de los operadores "más eficaces" del prófugo Joaquín El Chapo Guzmán con quien se le ubicó entre 2004 y 2005 en ranchos serranos en la región de Durango.

### **José Alberto Márquez Esqueda 'El Bat'**

Sanguinario o sin escrúpulos, como le gustaba que fueran sus sicarios a Ramón Arellano Félix. Esas dos características pueden servir de introducción al historial criminal de José Alberto Márquez, conocido como El Bat, quien es considerado por las autoridades estadounidenses como uno de los hombres clave dentro de la llamada Mexican Mafia en el grupo de gatilleros que tienen su feudo en el barrio Logan de San Diego, California. El Bat era buscado por el FBI y la DEA, quienes lo consideran como el principal responsable de decenas de homicidios y secuestros, además de pertenecer a una secta satánica a la que se le atribuyen varios crímenes en el sur de California.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Veledíaz, Juan. "Extraditados: rompecabezas del narco". El Universal, columnas. México 28 de enero de 2007.



## **CAPITULO III**

### **EL NARCOTRAFICO Y SUS VERTIENTES**

#### **3.1 ANALISIS DE LA SITUACION**

Una de las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional la presentan la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas. La carencia de una perspectiva integral, ha originado una coordinación insuficiente, falta de congruencia institucional, derroche de recursos e ineficacia en la actuación de las instituciones, lo cual nos conlleva a la conclusión de que la corrupción es el factor principal para que puedan operar todas las mafias implicadas en la delincuencia organizada.

De tal suerte, nos enfrentamos hoy a un problema que ha ido creciendo debido a la corrupción e impunidad que ha ido imperando en los diversos cuerpos policíacos encargados de la seguridad pública y nacional, llámese P.F.P., A.F.I., SEDENA y demás, dando como resultado que los esfuerzos del Estado (estructuralmente hablando) para combatirlo y prevenirlo, se diluyan ante el incremento del consumo y producción de drogas y con ellos, paralelamente un aumento en los delitos que le son conexos y de las organizaciones delictivas.

#### **3.2. PRODUCCIÓN DE ENERVANTES**

La marihuana sigue siendo ampliamente producida en todas las regiones del mundo. No obstante, se debe mencionar que la producción de marihuana se ha incrementado cualitativa y cuantitativamente en algunos países de América y Europa, a través de la utilización de técnicas modernas de agricultura.

En Sudamérica, el cultivo ilícito de hoja de coca, que sirve de base para la producción de cocaína, continúa a niveles importantes a pesar de la intensa lucha por las autoridades de los países afectados. Durante los últimos años, el cultivo de este arbusto se ha logrado contener, e incluso reducir sensiblemente; sin embargo, diversos factores han contribuido para aumentar el cultivo de coca y la producción de cocaína en nuevas regiones dentro de Colombia.

Como consecuencia de lo anterior, el cultivo de hoja de coca y la refinación de clorhidrato de cocaína se ha mantenido en niveles que permiten no sólo satisfacer la demanda de Estados Unidos de América, sino también la expansión de la misma en Europa.

Por otro lado, la producción de opiáceos en el mundo se ha incrementado durante la última década. El cultivo de amapola y la refinación de opiáceos se mantienen en niveles importantes en regiones de Asia central y sudoriental.

El dinámico mercado internacional de las drogas sintéticas, entre las que destacan los estimulantes de tipo anfetamínico, se ha caracterizado en los últimos años por un incremento considerable del consumo y por consiguiente de la producción y tráfico. Si bien la producción de este tipo de drogas sigue concentrándose en los países en los que existen los principales mercados de consumo, es decir, en Europa y EUA, durante los últimos años se ha desplazado a países con menos controles sobre las sustancias empleadas en su elaboración, los precursores químicos.

Dadas las limitaciones en el control internacional de precursores, el creciente consumo de drogas sintéticas en todos los mercados, así como los altos rendimientos que representan este tipo de drogas, existe el potencial de que la producción de este tipo de drogas se incremente y extienda geográficamente.

En México, la producción de enervantes se ha mantenido en las regiones que se caracterizan por ser las más susceptibles para siembra de marihuana y amapola. De igual forma, continúa observándose que es cada vez más frecuente la expansión de cultivos ilícitos hacia zonas que anteriormente no eran utilizadas para dichas actividades.

Las principales regiones productoras de cultivos ilícitos se concentran a lo largo de los sistemas montañosos del país, particularmente en las estribaciones de la Sierra Madre Occidental y la Sierra Madre del Sur; y de forma aislada en algunas zonas de la Sierra Madre Oriental, en su porción sur.

Desde 1994, los estados de Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Zacatecas, han concentrado el 98% de la superficie erradicada anualmente en el país.<sup>1</sup>

En el ámbito regional se han identificado 10 microregiones de concentración de la producción de marihuana, distribuidas de la siguiente manera: Chihuahua, Durango y Jalisco con dos microregiones cada uno; en tanto que Guerrero, Michoacán, Sinaloa y Sonora con una microregión cada entidad.<sup>2</sup>

La penetración y asentamiento del narcotráfico en algunas regiones rurales del país, están asociados con problemáticas que han existido antes de la introducción de la producción de enervantes y que tienen que ver con la permanencia de conflictos regionales de la tenencia de la tierra, así como con organizaciones vinculadas a otro tipo de delincuencia organizada.

Uno de los elementos de análisis fundamental en lo que respecta a producción de enervantes, se refiere a la práctica de resembrado, que se lleva a cabo desde hace varios años y que a partir de 1997 se ha intensificado. Esta

---

<sup>1</sup> Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUCD). PGR, 2000.

<sup>2</sup> Cabe señalar que en algunos estados una misma microregión es productora de amapola y marihuana.

práctica agrícola constituye una alternativa de explotación intensiva de los suelos y por ende la obtención de varias cosechas al año, lo que traducido en acciones de erradicación, hace necesario que éstas se efectúen el mismo número de veces.

El problema de la producción de enervantes se asocia al aislamiento propio de las regiones empleadas para tal fin, lo que dificulta en primera instancia su erradicación y en segunda, se convierten en un obstáculo para desarrollar una cobertura de control que evite la salida de los enervantes producidos.

### 3.3 TRÁFICO DE DROGAS EN MÉXICO

La problemática del narcotráfico en México no se puede comprender de forma aislada del resto de los países del Continente Americano, en especial de los Estados Unidos de América que presenta los centros de consumo más dinámicos en el ámbito internacional. Anualmente, en este país, se consume más de la mitad de la droga que se produce en el mundo.<sup>3</sup>

El tráfico de drogas en el territorio nacional presenta un escenario complejo en todos sus aspectos, debido a que el desarrollo del narcotráfico ha avanzado expandiendo su influencia. Las organizaciones del narcotráfico continúan desarrollando nuevas rutas, así como formas y/o medios alternativos para el tráfico de drogas, incorporando cada vez más apoyos logísticos, recursos y cooperación provenientes de organizaciones criminales de distintos países.

Por su ubicación geográfica, México es el principal puente entre los países del Sur y del Norte del Continente Americano. La cooperación y relación estrecha entre organizaciones criminales en el continente, abre la posibilidad de que se amplíe la red de tráfico de drogas a través de modos y medios sofisticados, haciéndola más compleja para su combate.

El tráfico de drogas en México presenta diversos escenarios, que se podrían expresar de la siguiente manera: uno de ellos relacionado con las drogas que se producen internamente, como la marihuana, goma de opio, heroína y drogas sintéticas, otro que se vincula con las drogas provenientes de Centro y Sudamérica con destino a los Estados Unidos de América, principalmente de cocaína y heroína; esta última eventualmente también podría estar ingresando a territorio nacional desde países asiáticos; y un tercer escenario que se refiere a las drogas sintéticas, precursores y químicos esenciales procedentes de Europa y Asia.

### 3.4 PRINCIPALES CARTELES EN MEXICO

El desarrollo de las organizaciones del narcotráfico tiene matices que se manifiestan en las formas particulares de operar en cada país; no obstante,

---

<sup>3</sup>Declaración del ex-presidente William Clinton en conferencia de prensa durante su visita a México, 6 de mayo de 1997.

existen elementos comunes en los modos de operación de las organizaciones delictivas, especialmente en lo que se refiere a los vínculos entre organizaciones de varios países, en donde las relaciones y asociaciones se asemejan a una empresa transnacional, aunque localmente se observen diferencias.

En México, como consecuencia de la detención de importantes miembros de las organizaciones del narcotráfico, durante los últimos años se han desarrollado procesos de recomposición en sus estructuras organizativas y operativas.

Atendiendo al alcance, recursos e infraestructura de las organizaciones que realizan operaciones transnacionales, intentando mantener la hegemonía de las operaciones de producción, tráfico, distribución y comercialización de drogas en México, estableciendo alianzas con grupos intermedios, así como con organizaciones del narcotráfico de Sudamérica y con los centros de comercialización de drogas en los Estados Unidos de América, se hace referencia a las siguientes:

1. La organización de los Hermanos Arellano Félix es una de las más importantes dentro del territorio nacional ya que controla una importante red dedicada a la transportación y distribución de grandes volúmenes de droga desde el sur del continente hasta la Unión Americana, a través de diversos grupos productores de cocaína en Colombia.

Dentro de las acciones gubernamentales contra el narcotráfico, en el año 2000 se lograron las detenciones de Jesús Labra Avilés "Chuy Labra" cerebro financiero de la organización, e Ismael Higuera Guerrero "El Mayel", quien era el encargado de recibir los cargamentos de droga en el estado de Baja California.

La zona de influencia de esta organización criminal se extiende a través de 15 estados de la República Mexicana, predominantemente en los estados del noroeste y los de la costa del Pacífico como su principal centro de operaciones, estimándose que controlan grandes extensiones de terreno en esas áreas para el cultivo de estupefacientes y donde también se presume que cuentan con laboratorios clandestinos para el procesamiento de drogas sintéticas.

Esta organización criminal controla una parte del mercado de las metanfetaminas en San Isidro y San Diego, California, operando en ambos lados de la frontera.

2. La organización encabezada por Juan García Abrego, se encuentra parcialmente desarticulada y en proceso de recomposición, ya que debido a pugnas internas cuenta con dos fracciones. La comandada por Osiel Cárdenas Guillén cuya base de operaciones se ubica en la llamada frontera chica (Miguel Alemán, Matamoros y Reynosa, Tamps.); y la dirigida por Baudelio López Falcón "El Yeyo López" que opera principalmente en el estado de Nuevo León y la frontera de Tamaulipas (Nuevo Laredo).

La zona de influencia de esta organización criminal se extiende a través de 10 estados de la República Mexicana, básicamente en el litoral del Golfo de México.

En el ámbito internacional, desde sus inicios esta organización estableció una fuerte alianza con los carteles de Cali y Medellín en Colombia, grupos que la abastecían de cocaína, actualmente la relación se mantiene con diversos grupos colombianos, mismos que les proveen de droga, la cual se recibe y almacena en Guatemala, para su posterior traslado y distribución en los Estados Unidos de América.

3. A pesar de la muerte de Amado Carrillo Fuentes en julio de 1997, esta organización mantiene su área de influencia en 17 estados del territorio nacional. Trafica cocaína, heroína, marihuana y precursores químicos.

Esta organización mantiene una estructura de tipo empresarial constituida por células o gerentes en diversos estados del país, es así que sus principales dirigentes son Vicente Carrillo Fuentes, Juan José Esparragoza Moreno "El Azul", Mario Ismael Zambada García "El Mayo" y Eduardo González Quirarte "El Flaco".

Como un logro del esfuerzo de las autoridades mexicanas, se efectuó en junio del 2001 la detención del líder de la llamada "Célula del Sureste" Alcides Ramón Magaña "El Metro".

4. La organización de los Hermanos Amezcua Contreras inició sus actividades al principio de la década de 1990, llegando a ubicarse como el grupo más importante de tráfico internacional de precursores químicos y procesamiento ilícito de metanfetaminas.

Por el área de influencia en la que esta organización se desarrolló, misma que abarca dos estados de la zona centro y seis de la zona Pacífico, así como la ausencia de antagonismos evidentes, se especuló sobre su posible relación con la organización criminal de los Hermanos Arellano Félix.

Se detectó que esta organización importaba de manera ilícita precursores químicos de países de Europa y Asia (Alemania e India), mismos que ingresaban a territorio nacional y posteriormente eran enviados vía terrestre al norte del país para su introducción a los Estados Unidos de América.

Derivado de la detención de los Hermanos Amezcua Contreras, así como de varios importantes miembros de la organización, el grupo se ha debilitado, sin embargo continúan con sus actividades ilícitas en menor escala.

5. La gradual desintegración de las diferentes organizaciones criminales en todo el país ha dado lugar al crecimiento de otras organizaciones de menor nivel pero igualmente peligrosas, tal es el caso de la organización de Joaquín Guzmán Loera "El Chapo Guzmán" en sociedad con Héctor Luis Palma Salazar "El Güero Palma" quienes actúan

principalmente en la zona Pacífico, aunque se ha detectado su presencia en el estado de Nuevo León.

Otra de las organizaciones criminales de este nivel es la encabezada por Luis Valencia Valencia, quien mantiene su principal área de influencia en los estados de Jalisco y Michoacán; asimismo, es de mencionarse la organización comandada por Pedro Díaz Parada, quien actúa principalmente en el estado de Oaxaca, detectándose también sus actividades en los estados de Veracruz, Chiapas, Durango y Chihuahua.

### 3.5 CONSUMO DE DROGAS

El consumo de drogas es un fenómeno social complejo con causas e implicaciones diversas, las tendencias del consumo de drogas a nivel internacional constituyen un buen ejemplo de la dinámica actual del problema de las drogas. Aunque no se dispone de información oficial respecto al consumo de drogas a nivel global, la información disponible indica algunas tendencias preocupantes que sugieren la persistencia de elevados niveles de uso en los principales mercados de consumo de drogas, una mayor diversificación del tipo de drogas consumidas en estos mercados, así como una ampliación de los mercados de consumo de drogas en términos geográficos.

La información también indica un consumo creciente de todo tipo de drogas en sociedades que hace poco parecían relativamente alejadas de este problema, incluyendo a algunos países de América Latina. Respecto a los principales mercados de consumo, se han consolidado algunas tendencias tales como el incremento en el uso de heroína y la ampliación del uso de cocaína en el Continente Europeo. Actualmente, es considerable el incremento del consumo de drogas sintéticas a nivel mundial, entre las que destacan los estimulantes de tipo anfetamínico; si bien este problema afecta especialmente a Europa y Norteamérica, también se presenta como una tendencia en otras regiones del planeta.

México es un país de consumo en aumento, luego de ser un país de paso, donde las organizaciones delictivas dirigen sus acciones hacia la formación de mercados locales, ubicando la principal demanda en los estados fronterizos con Estados Unidos de América; en los centros turísticos, el Distrito Federal y su Zona Metropolitana, así como en las entidades de la frontera sur.

Del documento *El Consumo de Drogas en México: Diagnóstico, Tendencias y Acciones*<sup>4</sup>, publicado en 1999 se desprende que alrededor de 2 millones 500 mil personas en el país han consumido drogas alguna vez en la vida, lo que equivale al 5.27% de prevalencia del consumo<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> En este estudio se hace un análisis a partir de los resultados de la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) 1998 y fue elaborado por el Consejo Nacional Contra las Adicciones (CONADIC) dependiente de la Secretaría de Salud.

<sup>5</sup> Se refiere al consumo de “drogas ilícitas”, “alguna vez en la vida”. Es conveniente acotar que los datos de la ENA se refieren a población entre 12 y 65 años de edad que habita zonas urbanas en México.

Tijuana, Ciudad Juárez, Guadalajara y la Ciudad de México se presentan como los principales puntos del consumo de drogas en el país, debido a que la prevalencia se ubica por encima de la media nacional<sup>6</sup>.

Por cada mujer que usó drogas existen 13 hombres que lo hicieron y el grupo de edad en el que se observa mayor consumo entre los varones, es el de 18 a 34 años, que representan alrededor de un millón 300 mil personas. De igual forma, considera a 402,510 individuos como consumidores fuertes de drogas<sup>7</sup>.

La marihuana es la droga de mayor consumo en México con una prevalencia de 4.7%, lo que representa más de dos millones de personas. La cocaína es la segunda droga de consumo con una prevalencia de 1.45% equivalente a 700 mil personas y los inhalables se ubican en el tercer lugar con una prevalencia de 0.8%<sup>8</sup>.

El comportamiento de la tendencia del consumo de drogas en la Región Centro, registra en todos los casos un continuo incremento en las tres mediciones de la Encuesta, originada en gran medida por la circulación permanente de drogas, manifestando la consolidación de un mercado de consumo en esta región del país, que representa en la actualidad un problema de salud pública.

Para muestra un botón: los Centro de Integración Juvenil recibieron entre abril y junio del 2005, cuatro mil 127 solicitudes de pacientes de primer ingreso. La mayoría fueron de las delegaciones del CIJ en Coyoacán, Ecatepec, Iztapalapa y Nezahualcóyotl. En el siguiente cuadro se especifican las características de los pacientes de nuevo ingreso para tratamiento contra las adicciones:

**PERSONAS DE NUEVO INGRESO PARA TRATAMIENTO CONTRA LAS ADICCIONES**

MENORES DE 30 AÑOS	AÑOS	%	ESTUDIANTES	21,40%
	10 A 14	9,9	PERSONAS QUE COMENZARON A CONSUMIR DROGAS	67,50%
	15 A 19	32,5		

<sup>6</sup> De acuerdo al Sistema de Vigilancia Epidemiológica (SISVEA), se establece la posibilidad de un importante aumento en el consumo de drogas en las ciudades del norte del país, tales como: Tijuana y Mexicali, Baja California; Nogales, Sonora; Ciudad Juárez, Chihuahua; Nuevo Laredo, Tamaulipas; Monterrey, Nuevo León; Gómez Palacio, Durango y Torreón, Coahuila; en el Pacífico: Culiacán y Mazatlán, Sinaloa; Guadalajara y Puerto Vallarta, Jalisco. En el sur y sureste del país, destacan Mérida, Yucatán y Cancún, Quintana Roo.

<sup>7</sup> Considera consumidores fuertes a aquellos que han consumido drogas más de 50 veces.

<sup>8</sup> Cabe señalar que en las dos mediciones anteriores de la ENA, los inhalables ocupaban el segundo lugar de preferencia entre los consumidores, este cambio en el comportamiento del consumo de drogas se debe en gran medida a la creciente oferta de cocaína en el mercado del consumo nacional.

	20 A 24	21,6		ENTRE LOS 10 Y 19 AÑOS	
	25 A 29	16			

DROGAS DE MAYOR INCIDENCIA	COCAINA	71,10%
	ALCOHOL	67,50%

Las tendencias sobre consumo de drogas en nuestro país han registrado importantes variaciones en los últimos 25 años. Entre lo mas destacado de estas tendencias está el consumo elevado y estable de mariguana; el incremento del uso de la cocaína junto con la disminución en el consumo de inhalables. Recientemente se da un incremento en el consumo de estimulantes de tipo anfetamínico.

El Sistema de Reporte de Información sobre Drogas –SRID- obtuvo datos de distintos estudios realizados en una muestra que consta de 16,377 casos estudiados a partir de 1986 al año de 2003 arrojando así la siguiente información que podemos apreciar mejor en las siguientes tablas<sup>9</sup>:

#### EDAD DE INGRESO A TRATAMIENTO EN CENTRO DE INTEGRACION JUVENIL

EDAD	FRECUENCIA	%
MENOS DE 10 AÑOS	9	0.1
10 A 14 AÑOS	1.473	8.2
15 A 19 AÑOS	5.355	29.8
20 A 24 AÑOS	3.733	20.8
25 A 29 AÑOS	2.869	16
30 A 34 AÑOS	1.925	1.07
35 A 39 AÑOS	1.195	6.6
40 A 44 AÑOS	731	4.1
45 AÑOS Y MAS	679	3.8
SIN INFORMACION	13	0.1
<b>TOTAL</b>	<b>17.978</b>	<b>100</b>

#### PRIMERA DROGA ILICITA DE CONSUMO

EDAD	FRECUENCIA	%
MARIGUANA	7.157	39.8

<sup>9</sup> Salud mental, Vol. 28, No. 3, junio 2005, pp. 52-55

SOLVENTES INHALABLES	3.016	16.8
COCAINA (1)	3.934	21.9
TRANQUILIZANTES (2)	297	1.7
HEROÍNA	73	0.4
METANFETAMINA	247	1.4
ALUCINOGENOS	54	0.3
CRACK	677	3.8
BASUCO	32	0.2
SEDANTES BARBITURICOS	48	0.3
ROHYPNOL	160	0.9
ANTIDEPRESIVOS	18	0.1
ESTIMULANTES ANFETAMINICOS	134	0.7
OTROS ESTIMULANTES DEL CNC (3)	13	0.1
OPIO Y DERIVADOS (4)	33	0.2
REFRACTIL OFTENOL	23	0.1
SUBSTANCIAS NO IDENTIFICADAS	179	1
NO CONSUMIO	1.883	10.5
<b>TOTAL</b>	<b>17.978</b>	<b>100</b>

1 EXCLUYE EL USO DEL CRAK Y DE BASUCO

2 EXCLUYE EL USO DE ROHYPNOL

3 INCLUYE EL USO DE ANTICOLINERGICOS, ANTIESPASMODICOS Y ANTIPARKINSONIACOS

4 EXCLUYE EL USO DE HEROÍNA

### EDAD DE INICIO DE LUSO DE DROGAS ILICITAS

EDAD	FRECUENCIA	%
MENOS DE 10 AÑOS	233	1.3
10 A 14 AÑOS	50043	28.1
15 A 19 AÑOS	7.377	41
20 A 24 AÑOS	1.687	9.4
25 A 29 AÑOS	727	4
30 A 34 AÑOS	377	2.1
35 A 39 AÑOS	167	0.9
40 A 44 AÑOS	95	0.5
45 AÑOS Y MAS	47	0.3
SIN INFORMACION	2.225	12.4
<b>TOTAL</b>	<b>17.978</b>	<b>100</b>

El narcotráfico, no sólo en sus vertientes de tránsito y producción (en el caso de las metanfetaminas) o de lavado de dinero es una realidad en la ciudad de México, sino también y en forma cada vez más importante, en el consumo. Y resulta incomprensible que las autoridades no terminen de asumirlo plenamente.

En este sentido, se debe destacar que es necesario una reforma institucional y una intensa campaña en contra de las adicciones, en sus dos vertientes: la policial, encargada de romper con las redes del tráfico, pero sobre todo la de prevención y tratamiento de adicciones, que, desde la Secretaría de Salud, coordinará Guido Belsasso.

Son necesarios acuerdos políticos y reformas legales que responsabilicen a los gobiernos estatales y municipales a hacerse cargo de ese desafío al mismo nivel que las autoridades federales. Es verdad que el narcotráfico es un delito federal, pero si las autoridades estatales y municipales esperan que para romper las redes de tráfico cotidiano y minorista terminen operando las fuerzas federales (de por sí escasas, en muchas ocasiones infiltradas por los propios narcotraficantes y puestas, cuando hay integridad en sus miembros, bajo desafíos de seguridad extremos) la batalla del narcotráfico y contra las adicciones estará perdida.

La Comisión de Estupefacientes de la ONU realiza el diagnóstico de la situación del tráfico y el consumo de drogas en el mundo para tratar de reestablecer una estrategia conjunta, internacional, sobre el tema. La comisión es la que supervisa las actividades del programa de naciones unidas para la fiscalización internacional de drogas y es la instancia que, de acuerdo con la organización mundial de la salud, establece cuáles son las sustancias que requieren control internacional, particularmente los que son considerados precursores químicos para la fabricación de drogas ilícitas.

Existen razones de peso que pueden darle a la participación de México en ese organismo, una trascendencia especial. Desde siempre, las estrategias de Estados Unidos y de Europa respecto a cómo encarar el tema de las drogas, han sido radicalmente diferente. Washington ha privilegiado las opciones policiales, los castigos a los consumidores y los traficantes. Europa ha tenido una posición mucho más tolerante con los consumidores y ha tratado de enfrentar el problema del consumo sobre todo desde la salud pública. Varios especialistas y gobiernos europeos no ven con malos ojos la posibilidad de despenalizar ciertas drogas, en Estados Unidos ello es visto, en Washington como un tema intocable. También es verdad que su efectividad sobre el tráfico de drogas en sí ha sido, por lo menos, pobre.

La colaboración entre la PGR y la SSP del DF logró escarbar y molestar en los intereses, intocables hasta ahora, de los grupos de narcotraficantes que operan en la capital, a pesar de que la procuraduría capitalina insiste en que aquí no hay ningún cártel asentado (lo mismo que decía Oscar Espinosa Villarreal mientras era regente del DF, cuando se le interrogaba por el cártel de Tepito), a pesar de que existen datos confirmados de que, por ejemplo, el ahora detenido Benjamín Arellano Félix hasta el año pasado vivía y operaba en la capital del país, en la zona norte, antes de mudarse al condominio de la calle de Puebla donde fue finalmente apresado. Su estancia en la capital coincidió con numerosos ajustes de cuentas de personajes ligados a los Arellano Félix que se dieron en la capital, entre ellos el asesinato de los hermanos Carrola.

El desequilibrar la operación y el manejo de estos grupos, afecta los elementos que les dan poder implícito como son su impunidad, reflejo de la corrupción, o su capacidad de venganza y violencia física. Si pueden ser tocados, golpeados, ello implica que su red de protección ya no es tan eficiente y ella intentará ser restaurada por la venganza, por la violencia. El punto, entonces estará, si las autoridades están decididas a asumir de verdad ese desafío, en

soportar esos golpes sin echarse para atrás. Es fácil decirlo, pero es difícil sustraerse a esta lógica implacable de plata o plomo. Pero ello, si van en serio, esos esfuerzos deben merecer el apoyo de la sociedad.

## C A P I T U L O I V

# ANALISIS DE LA REESTRUCTURA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

### 4.1 REESTRUCTURA DE LA P.G.R.

Partiremos de la premisa de dos temas que concentran el interés y la preocupación de la ciudadanía: la corrupción y la seguridad pública.

En cuanto a la corrupción, la reconocida organización Transparencia Internacional dio a conocer el llamado índice de percepción de la corrupción del año 2000, donde México ocupa, entre 90 naciones investigadas el poco honroso lugar 59. El país considerado como el menos corrupto es Finlandia, seguido por Dinamarca e inmediatamente atrás Suecia y Nueva Zelanda. Estados Unidos está en el 14, Alemania en el 17 y Chile en el 18. En el 30 está Costa Rica y hasta el 41 aparece Perú y luego el Salvador. En el 49 Brasil, en el 52 Argentina y finalmente en el 59 México casi en el mismo nivel está Colombia que se encuentra en el lugar 60. No se trata de un estudio de la corrupción en sí, sino de cómo perciben las sociedades de cada país la misma en su vida cotidiana. El estudio trabaja, sobre todo, con la gente en general, pero también con empresarios y analistas de riesgo. Se tienen establecidas para medir este índice 16 encuestas y por lo menos 3 de ellas deben ser utilizadas en cada país para que pueda ser considerado en el índice.

Un ejemplo claro de lo anterior es el tan sonado caso del General Jesús Gutiérrez Rebollo que, traicionó toda la confianza que se depositó en él al haberse corrompido por el narcotráfico. No puede haber credibilidad y, sin ella, sin creer en los sistemas de impartición y procuración de justicia, la sociedad seguirá convencida de que la corrupción nos corroe cotidianamente.

La venta de plazas en las agencias mexicanas dedicadas a la persecución del tráfico de drogas no es sino, uno de los múltiples síntomas de “una enorme maquinaria para obtener dinero, una pirámide en cuya base se sitúan los delincuentes comunes, en su segundo piso los agentes y jefes policíacos y en la cúspide las autoridades políticas”<sup>1</sup>. El periodista Terréense Poppa cuenta que: “Una vez hablé con un investigador de la PGR, el había grabado secretamente a otro oficial hablando del sistema de pago. Dice el tipo ‘¿entonces es todavía el sistema 1-2-3?’. Y el otro dice: ‘sí, sí, el 1-2-3’. Y comienza ‘1 millón para el

---

<sup>1</sup> Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada (I.M.E.C.O.). “Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México”. 1998. Edit. Océano. Pp. 36.

interior, 2 millones para la costa y 3 millones para la frontera'. Eran dólares estadounidenses. Eso era lo que se pagaba para tomar las plazas de procurador general y en la policía" (proceso, 7 de mayo de 2000). La escala va de acuerdo a la cantidad de droga que pasa por el lugar y que puede dar, por lo tanto, lugar a extorsión.

En México la relación entre traficantes y el Estado ha estado caracterizada por la desigualdad de fuerzas a favor de estos últimos. Los traficantes han estado dominados por los organismos de seguridad, subordinados a su poder. Han sido la policía y el ejército encargados de determinar a quien y en que condiciones se permite la participación de agentes sin credencial oficial en el tráfico de drogas. El mecanismo de regulación del tráfico de drogas supone que "el gobierno mexicano otorga franquicias para el tráfico de drogas y controla estas franquicias a través de las establecidas por el gobierno para sus agencias de policía federal y los militares"<sup>2</sup>.

Se contempla en México un modelo en el que "el tráfico de drogas esta controlado desde arriba por las agencias clave del gobierno, las instituciones políticas y funcionarios clave de la élite"<sup>3</sup>. Un modelo de corrupción que sería (a) altamente centralizado, en tanto en cuanto el dinero fluye en a través de la escalera vertical que comienza en los traficantes y va recorriendo los diferentes escalones del aparato estatal; (b) que se inicia en los agentes públicos mas que desde instancias ajenas al mismo; (c) de tipo coercitivo, dado que los traficantes no pueden evitar los pagos si quieren participar en el mercado; (d) predecible en la misma medida en que lo es el sistema político mexicano, donde los sistemas de premios y castigos – y, sobre todo, las reglas que rigen las transiciones pacíficas – son conocidas por todos los actores; y por último, (e) interna, en el sentido de "es una forma de colusión que transforma la organización [pública] en un mercado interno de reparto sistematizado de los beneficios de la corrupción. La sucesión de los traficantes dentro de este esquema está determinada por una serie de factores que, en su mayor parte le son exógenos a los delincuentes. El principio de la política mexicana de 'no re-elección' y la inexistencia de una carrera administrativa en la burocracia – lo que genera fuertes y frecuentes cambios en las plantillas de la administración pública como la consecuencia de la sucesión de dirigentes políticos – son factores que juegan en contra de la longevidad y la cristalización de grandes organizaciones de traficantes mexicanos. El traficante Félix Gallardo, que había gozado de protección durante la administración de De la Madrid, fue detenido cuatro meses después de la conclusión de su gobierno. Según relata el encargado de su captura, el comandante Guillermo González Calderón: "Me llamaron para que hiciese el trabajo de Félix Gallardo. Sabía claramente quien era. Era el número uno. El número uno es el jefe de jefes". En el momento de su detención "trató de sobornarme para seguir en libertad. No recuerdo si me daba 5 o 6 millones de dólares. Le dije que su arresto era innegociable, que lo iba a entregar a las autoridades mexicanas" (PBS, 16 de octubre de 2000).

---

<sup>2</sup> Poppa, Terrence. Top mexican officials sanction, control and profit from the drug trade and have for years. Insight, 6 de diciembre de 2000.

<sup>3</sup> Lupsha, Peter A. Prólogo, en Terrence Poppa, « Drug lord. The life and death of a mexican kingpin». 1998. Seatle: Demand

Sin duda la dignificación de los cuerpos policiales es una tarea prioritaria en este sentido, pero también lo es establecer políticas coherentes, nacionales, centralizadas para atacar esta lacra: la tesis que se ha manejado en los últimos días de descentralizar hasta nivel de municipio (o delegaciones en el DF) las distintas policías, pensando que así se erradicará la corrupción y se crecerá en eficiencia son, para nuestro caso, un absurdo. Ninguno de los países que han logrado equiparar sus niveles de desarrollo con la credibilidad de la sociedad en sus cuerpos policiales y en su eficiencia, comenzó con la descentralización de éstos, sino, por el contrario, por la construcción de fuerzas centralizadas, estrictamente controladas, que fueron permeando a las demás y ocupando espacios en la lucha contra la inseguridad pero también contra la corrupción.

Un mes antes de tomar el poder, según fuentes confiables, Fox comenzó a buscar por otros horizontes la gente idónea para desarrollar un gobierno confiable. Hubo intercambio de información con las fuerzas armadas, con sectores civiles y también con las áreas especializadas del gobierno estadounidense y poco después se transformó el equipo que se encargaría del sector: se comenzó por reasignar a Adolfo Aguilar Zinser que originalmente sería algo así como un secretario técnico de la Presidencia de la República al Consejo de Seguridad Nacional al cual, para enmendarle del todo la plana a Molina y Reyes, se le encargó, además, el área de seguridad pública, y poco antes de la toma de posesión se decidió no sólo que el ejército continuaría en la lucha contra el narcotráfico sino que, para fortalecer esa decisión, el propio procurador general de la república sería un militar, nada menos que Rafael Macedo de la Concha, hasta entonces procurador de justicia militar que se había encargado, entre otros casos, de enjuiciar a Gutiérrez Rebollo, Quiroz Hermsillo y Acosta Chaparro. Y en Seguridad Pública, se designó a Alejandro Gertz Manero quien venía no sólo de desempeñar actividades similares en el DF sino que también mantiene estrechas relaciones con las áreas de seguridad e inteligencia estadounidense desde hace años, cuando fue jefe de erradicación de drogas en 1976 en el famoso operativo Cóndor.

Mientras tanto, comenzó a desatarse la violencia, la inseguridad, mayor tráfico y portación de armas y más droga, en todo el territorio nacional. La seguridad pública hace ya mucho tiempo que se ha convertido en uno de los principales (el principal) de los desafíos de la seguridad nacional y de la gobernabilidad del país.

Se han dado, en los últimos días de este año 2007, pasos en ese sentido tratando de superar las deficiencias del diseño estructural y la necesidad de reconstruir instituciones en el ámbito de la seguridad.

Cabe destacar aquí, que desde el sexenio anterior, el de Vicente Fox, surgió la propuesta de transformar a la PGR en Fiscalía General de la Federación, así como la de fusionar a todas las policías en una secretaría de seguridad, la creación de una defensoría pública y la transformación de los ministerios públicos, aunque también hay que reconocer que el equipo de Fox, en el comienzo de su gestión, consideró al narcotráfico no como un desafío a la seguridad nacional, sino como un asunto policíaco.

Por lo tanto, para que todo eso de la transformación de la PGR en una fiscalía de la federación, pueda convertirse en realidad se requiere de lograr amplios consensos con los diferentes partidos, pero particularmente con el PRI, que sigue gobernando la mayoría de los estados y con el PRD que tiene y tendrá el gobierno de un centro estratégico para poder combatir la inseguridad, como es el Distrito Federal. Sin pasar por alto la mención que una de las propuestas que se quedó en el escritorio durante el sexenio de Fox, es ahora una realidad que es la fusión de todas las policías en la Secretaría de Seguridad Pública.

Por ejemplo en Europa todas las policías, aunque sean diferentes cuerpos, están integradas al Ministerio del Interior y bajo una misma lógica de política criminal. En América Latina se vive un proceso de cambio acelerado, 17 países están reformando sus sistemas de seguridad y justicia, sin embargo la unidad de mando en las instituciones de seguridad y política criminal no está en duda y en todos los casos se están haciendo esfuerzos de mejora, profesionalización y control de su actividad. En todos los casos se ha creado la figura del Ministerio Público autónomo, donde no existía, capaz de dirigir el trabajo de la policía, pero sin subordinarla orgánicamente.

La secretaria del Interior tendría la posibilidad de generar un verdadero efecto disuasivo si se le dan las facultades de combatir la delincuencia de manera integral, fundamentalmente la capacidad de auxiliar al Ministerio Público (autónomo) en la investigación de delitos, ya que articularía la política anticriminal con los sistemas de inteligencia, la policía y el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El modelo policial, no fraccionado, cambiaría el esquema de policía preventivo-ministerial por el de una policía que articulara la parte “táctica”, “investigadora”, “reactiva” (utilizado actualmente por la Agencia Federal de Investigación) que podría darle orden, coherencia y capacidad disuasiva a la policía permitiendo un efectivo combate a la delincuencia en el marco de una política anticriminal integrada.



Fuente: Agencia Federal de Investigación<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Modelo desarrollado por Genaro García Luna, ex Director de la Agencia Federal de Investigación.

La transformación de la policía pasa por un nuevo modelo que mejore el reclutamiento a partir de una escolaridad más alta (Preparatoria y Licenciatura) de un control de antecedentes y objetivos de los aspirantes, de un sueldo y prestaciones competitivas, de un sistema de carrera policial y de un recambio escalonado y cuidadoso de los malos elementos policíacos.

Lo que resulta evidente, y cabe recalcar, no hay sistema de justicia que elimine totalmente la posibilidad del abuso policial y ministerial e inclusive judicial, como no lo hay para evitar completamente la delincuencia. Lo que se busca es el equilibrio y el balance de poder entre la policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial para que al cumplir cada uno plenamente sus funciones puedan ser eficaces y al mismo tiempo se garantice la protección de los derechos de los ciudadanos.

Es importante mencionar que la reforma de los aparatos de seguridad pública implican montos presupuestales superiores y nuevas reglas de asignación de esos montos para que se pueda establecer el sistema nacional de policía, por ello en el presupuesto 2007 el Presidente aumentó en un porcentaje considerable el presupuesto del Sistema de Seguridad Pública, y que no nos quede duda que lo irá aumentando con el paso de los años de gestión para dar mayor forma a los cambios que se pretenden en materia de procuración de justicia.

Para los efectos de una política de seguridad pública es indispensable reinventar los órganos de combate a la delincuencia para generar una verdadera disuasión que inhiba la comisión de delitos.

#### 4.1.1 ANTECEDENTES DE REESTRUCTURACIÓN DE LA PGR

De conformidad con las estrategias planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la Procuraduría General de la República emprendió un amplio programa de reestructuración orgánico-funcional, a efecto de fortalecer su capacidad de respuesta ante la demanda inmediata de la sociedad en materia de una pronta y eficiente procuración de justicia.

La creación en junio de 1993 del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, como un órgano técnico desconcentrado dirigido a combatir con los métodos y tecnologías más modernas el grave problema de las drogas, ocasionó que durante 1994 se realizaran algunas estrategias y esfuerzos de consolidación de esta importante labor.

En este orden de ideas, con objeto de continuar orientando la función sustantiva en la Procuraduría hacia esquemas que le permitan una actuación más comprometida con las demandas ciudadanas, fue necesaria la redistribución de funciones así como la creación de nuevas estructuras orgánicas internas.

En el primer semestre de 1994 se crearon 5 fiscalías especializadas.

La Fiscalía especializada en Delitos Ecológicos y de Carreteras tiene como fin atender conductas ilícitas que contravengan la conservación del ecosistema y de la biodiversidad, así como hechos delictivos que atenten contra las vías generales de comunicación.

En marzo de 1994 entró en funciones la Fiscalía Especializada en Delitos de Propiedad Intelectual e Industrial, para prevenir conductas que atenten contra la Ley Federal de Derechos de Autor y la Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial.

Por su parte, con la creación de la Fiscalía Especial de Dictaminación y Seguimiento se busca auxiliar a los agentes del Ministerio Público Federal a determinar en forma más técnica la indagatoria, llevando a cabo una revisión y supervisión más perfeccionada de cada diligencia, facilitando de esta manera la coordinación con las áreas involucradas dentro de la autorización del no-ejercicio de la acción penal o de la consignación.

Asimismo, con el objeto de hacer más transparentes los procesos electorales federales y prestar atención a la comisión de ilícitos derivados del Registro Nacional de Ciudadanos y de los delitos previstos en el Título XXIV del Código Penal Federal, se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales.

Bajo la dependencia de la Subprocuraduría de Control de Procesos se creó la Fiscalía de Asunto Indígenas, con la finalidad de que la procuración de justicia en asuntos en los que estén involucrados miembros de la población indígena, se lleve a cabo respetando profundamente sus derechos y entendiendo sus circunstancias y características especiales.

En Diciembre de 1994 se aprobó una reforma al artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que tuvo como objetivo separar a la Procuraduría General de la República de la Administración Pública Federal, permaneciendo dicha Institución en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Con la más reciente reorganización en la Procuraduría General de la República (PGR), en julio de 2003, supone una necesaria racionalización burocrática de su esfuerzo antidrogas. Elimina una artificiosa división de tareas, comenzando por la extravagante división de subprocuradurías por estados según el orden alfabético.

Pero los beneficios de la reorganización dependerán más de las actitudes futuras que de la ordenación en sí misma. En principio, una estructura más centralizada como la recién nacida implica economías de escala. Pero las economías de escala en la procuración de justicia son diminutas. Y frente a ello, el engorde de la estructura burocrática básica implica un aumento del coste marginal del control burocrático, una variable que, dada la corrupción existente, es capital para la PGR.

La centralización de la lucha antidrogas implica además lo que cualquier posición monopólica: una tendencia a los abusos contra los clientes – los ciudadanos, en este caso – y a la componenda burocrática, junto a una falta de incentivos para la mejora estructural. Sin los necesarios controles internos, que no han variado ni un ápice, esta pertinente racionalización parece ofrecer más riesgos que ventajas.

En lo que toca al punto de de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada surgió la propuesta de fusionar la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (U.E.D.O.) y a la Fiscalía Especializada para la Atención a los Delitos contra la Salud (F.E.A.D.S.) bajo el paraguas de una Subprocuraduría de lucha contra el crimen organizado, que se denomina Subprocuraduría de Investigación Especializada Delincuencia Organizada (S.I.E.D.O.) de la cual la fiscalía antidrogas sería una de sus principales ramas. La propuesta es coherente: en los hechos, la U.E.D.O. y la F.E.A.D.S., se crean simultáneamente con mandos separados porque el trauma de la traición del entonces general Gutiérrez Rebollo, llevó a buscar una salida que impidiera que alguien tuviera todo el control del sector y que, además, unos controlaran a los otros. Esa etapa debería superarse y evidentemente la conformación de una sola Subprocuraduría especializada en la lucha contra el crimen organizado, sería, bien enfocada, un avance importante

La reestructuración no será un instrumento eficaz para combatir la corrupción interna, el problema principal que afronta la PGR. A los funcionarios corruptos les da exactamente igual estar adscritos a la subprocuraduría ABC que a la XYZ para cometer sus actos ilegales.

La ordenación burocrática es marginal en la lucha contra la corrupción. Lo central para el éxito de esta empresa son las personas y las estrategias. Lo mejor que puede decirse es que en la PGR no existe una estrategia coherente contra la corrupción, ni antes ni después de la reorganización. Todo el combate interno contra la corrupción se basa en una estructura que, casi sin mácula, ha sido heredada de las anteriores administraciones, esas mismas que, según Macedo de la Concha, eran el vivo ejemplo de la corrupción.

En las áreas más relevantes de actuación de la PGR, la militarización continúa inalterada con la nueva estructura. La Agencia Federal de Investigaciones continúa igual: sembrada por militares en sus puestos clave y en las delegaciones territoriales. El elemento central de la lucha contra los grandes narcos cambia de nombre –de Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO) a Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia– pero mantiene a su Director: el General Carlos Fernando Luque Luna.

El patronazgo militar es ya una tradición en las áreas de inteligencia de la PGR, un elemento crucial de la estructura porque dirige la actuación del resto. Todos los directores del CENDRO han sido militares. La nueva organización si acaso aumenta el papel central del organismo al cargo de Luque Luna, que

expande sus competencias y, en paralelo, triplica el número de sus subordinados y su dotación presupuestaria.

Por lo pronto, la tesis que priva en la propia procuraduría es la de revisar sus estructuras internas.

Promover la realización de acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno, así como la concertación entre instituciones gubernamentales y la sociedad civil para desarticular a las organizaciones delictivas.

#### 4.2. ACTUAL CONFORMACIÓN DE LA SUBPROCURADURÍA DE INVESTIGACIÓN ESPECIALIZADA EN DELINCUENCIA ORGANIZADA (S.I.E.D.O.)



#### 4.3. PROPUESTA DEL GOBIERNO FEDERAL (PODER EJECUTIVO) DE REESTRUCTURAR A LA P.G.R. EN FISCALIA GENERAL.

Con la reforma antes mencionada de diciembre de 1994 al artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a fin de

dar continuidad a la reforma antes aludida, se propone que se transforme a la Procuraduría General de la República en una Fiscalía General de la Federación, cuyo titular sería el Fiscal General de la Federación, el cual va a contar con autonomía constitucional, sin que se encuentre adscrita a ninguno de los poderes de la Unión, sino que se relacione con independencia de ellos, bajo el amparo del marco de nuestra Constitución.

Los Órganos constitucionales autónomos, son órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no solo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos y de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación pasan de los intereses inmediatos, pues preservan la organización y el funcionamiento constitucional.

La iniciativa propone crear órganos autónomos que se llamarían “Fiscalías” y que funcionarían tanto a nivel federal como en las entidades federativas. Si la reforma se llega a aprobar, el nombramiento del “Fiscal General de la Federación” correría a cargo del Presidente pero necesitaría ratificación del Senado. Una vez nombrado duraría en el cargo cinco años, pudiendo ser ratificado por otro periodo igual. Su remoción solamente se podría dar a través de un procedimiento de juicio político o declaración de procedencia; es decir, tendría en los hechos prácticamente asegurada la inamovilidad.

A parte del Fiscal General la iniciativa contempla la creación de Fiscales de Circuito, que tendrán una competencia territorial determinada. Los Fiscales de Circuito serán también nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Fiscal General y deberán ser ratificados en el cargo por el Senado; duraran en el cargo cuatro años y podrán ser ratificados por otro periodo igual.

La dependencia orgánica del Ministerio Público respecto al Poder Ejecutivo no asegura el mejor cumplimiento del principio de legalidad, como lo había advertido Francesco Carrara, quien al respecto sostenía que “si (el fiscal) estuviera encadenado al Poder Ejecutivo, será mentira llamarlo representante de la ley, no siendo sino un investigador representante del gobierno, que siempre pondrá el querer de éste por encima de la voluntad de la ley”<sup>5</sup>

La situación de la justicia penal en México genera muchos motivos de insatisfacción. Es probable que ninguna reforma pueda acabar con décadas de incapacidad, negligencia y corrupción, pero tenemos el deber de intentar generar cambios institucionales en el ámbito de la justicia, pues lo peor que puede pasar es que nos quedemos como estamos.

No hay que olvidar que uno de los mayores obstáculos de la procuración de justicia en México es la ineficacia institucional, es decir, la falta de capacidad de las Instituciones para ejercer las facultades que les dan la Constitución y las leyes. Actualmente las procuradurías son instituciones burocratizadas, rebasadas en su capacidad por la enorme demanda de trabajo que les llega y con pocos medios materiales para realizar su labor.

---

<sup>5</sup> Citado por Andrés Ibáñez, perfecto. “Por un ministerio público dentro de la legalidad”, op cit. P. 451.

Entre las causas que han permitido que la calidad de la justicia penal en México decayera a los niveles en que hoy se encuentra está la falta de sistemas de medición de la gestión y de aparatos para generar información pública confiable que permitiera a la comunidad académica y a la sociedad nacional e internacional practicar estudios, seleccionar muestras y en general evaluar el desempeño de las instituciones. Por lo tanto, es importante decretar que toda la información de este tipo debe ser pública.

La reforma, además de depender de la construcción de ese gran consenso institucional, depende de un amplio y sofisticado conjunto de medidas transitorias para fortalecer las posibilidades de realizar efectivamente el cambio y de manera estratégica. En particular debe preverse:

- Una reingeniería de la estructura de gestión existente y sustituirla por formas mas sofisticadas para medir el desempeño de fiscales, policías judiciales, jueces y defensores.
- Crear juzgados que por su ubicación e infraestructura, puedan recibir al público interesado en presenciar audiencias.
- Sustituir la actual metodología de registro basada en el incierto dictado al secretario, por una que grabe automáticamente el contenido de las audiencias.
- Fortalecer estructuralmente a la defensoría de oficio multiplicado su presupuesto. Establecer definiciones adecuadas de lo que significa un buen o mal desempeño, y medir frecuentemente el comportamiento de esas variables.
- Promover la creación de un centro de entrenamiento para la litigación penal en el nuevo proceso penal, y exigir a todos los participantes (jueces, fiscales, defensores), un certificado de haber aprobado o contar con el entrenamiento necesario.
- Establecer un comité interdisciplinario para la instalación de la reforma procesal penal, con autoridad para dar seguimiento y fijar directrices estratégicas para lograr los objetivos de la reforma.
- Establecer una coordinación con la Suprema Corte y la justicia de apelación locales para establecer lineamientos y roles en cuanto a hacer valer el debido proceso a través de sus sentencias, y detectar todos los puntos donde la jurisprudencia y prácticas vigentes han apartado a la justicia penal del debido proceso.

La globalización ha impuesto a la sociedad mundial nuevas reglas como la interdependencia y la preeminencia de valores económicos con sofisticados sistemas financieros, al lado de una absorbente cultura mediática, que ha provocado la gestación de un modelo estatal en el que se substituyan las

instituciones y los valores esenciales hasta ahora vigentes. En suma, se está provocando una sustitución del humanismo por un individualismo a ultranza.

Los efectos de esta situación están incidiendo dramáticamente en el terreno de la seguridad pública, como lo señala Francis Fukuyama en su obra "La gran ruptura", al afirmar como "... sin percibir exactamente en que momento aconteció, vivimos bajo un régimen político nuevo, no declarado, que se ha producido a nivel planetario, el cual se instaura a la vista de todos, de manera no clandestina, pero sí a nuestras espaldas, teniendo como denominador común la aparición alarmante de un fenómeno nuevo: el incremento sorprendente de crímenes y delitos, justamente por el avance del individualismo sobre el espíritu comunitario, siendo la forma ideal de controlarlo, más que con una fuerza policial numerosa y represora, por medio de una efectiva educación a los jóvenes en la observancia de las leyes y de las normas y, paralelamente, reencausando a los violadores de la ley, en el seno de la sociedad, a través de presiones comunitarias informales..."

En la medida que la delincuencia organizada comenzó a avanzar, poco a poco y a nuestras espaldas, se ha ido minando cada vez más las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia penal, las de prevención del delito, y desde luego las de readaptación social, incluidas las cárceles, vulnerando sensiblemente, uno de los fines esenciales que justifican la existencia del Estado, como lo es la salvaguarda de la integridad física, del patrimonio y de la vida de los habitantes.

## CONCLUSIONES

El análisis del tráfico de drogas en México ha estado dominado por la combinación de dos factores:

- A) El papel que juega Estados Unidos de Norteamérica a la hora de organizar el tráfico de drogas tanto por ser la principal fuente de la demanda como por la presión diplomática que ejerce sobre las autoridades mexicanas.
- B) Los que refieren a las notables cotas de corrupción de las autoridades encargadas de la persecución de las drogas y su gran penetración de las estructuras de poder que han conseguido los traficantes de drogas.

Los traficantes mexicanos nunca han tenido aspiraciones de participar en el sistema político, ya sea como actores principales o secundarios.

Las agencias de seguridad han funcionado como medio de maximización de rentas, es decir, están al servicio de los beneficios obtenidos de su actividad en el tráfico de drogas.

En el caso mexicano los traficantes de drogas son actores 'tolerados' aunque no legales dentro del sistema político puesto que (aún) no desafían al Estado, y que en este modelo se insertan de manera tal que no hay perdedores sino que más bien coaccionan, mientras que uno de los actores – los agentes del Estado – están constreñidos en su intento por maximizar los beneficios exclusivamente por factores de tipo circunstancial –el sistema político y la organización internacional del tráfico de drogas-, el otro actor – los traficantes – únicamente ejerce sus posibilidades de maximización de los beneficios en el marco estrecho de los constreñimientos impuestos por los agentes de seguridad.

Sin protección del gobierno ninguna organización puede sobrevivir. Es así de simple, por lo que resulta obvio que son las agencias de seguridad las que tienen la propiedad de la mercancía en México y, el poder máximo, y por ende somos sus rehenes.

Los traficantes mexicanos nunca han tenido una voluntad explícita ni implícita por refrendar socialmente su riqueza y, colateralmente, afianzar su poder en la sociedad mediante el establecimiento de una red de complicidades que amparen las prácticas delictivas. Conocedores de que su participación en el mercado de las drogas no depende de su capacidad para erosionar la legitimidad del Estado, sino que es en gran parte dependiente de ésta y de su mantenimiento, los traficantes no se han visto empujados a hacer inversiones que les garanticen mayores niveles de protección a través de la complicidad social. En consecuencia, las obras sociales realizadas por los traficantes mexicanos han sido muy escasas.

Como dice Andrade: “uno cree que la corrupción es un fenómeno aislado, aunque recurrente. La realidad, por desgracia, es algo más ruda. Aunque hay gente decente, el engranaje es tan poderoso que termina por absorberlo o nulificarlo”<sup>1</sup>

En consecuencia quienes levan a cabo esfuerzos anticorrupción desde arriba dedican la mayor parte de su tiempo en protegerse de los funcionarios corruptos y a tratar de minimizar los efectos de las conductas de éstos dado que no existen los recursos materiales suficientes para fincarles responsabilidades.

Los múltiples programas anticorrupción han fracasado sucesivamente porque han sido incapaces de construir un sistema de premios y castigos pertinentes a los objetivos de la institución mas allá de los intereses personales.

El resultado de la incapacidad de algunos Procuradores y la falta de voluntad de otros ha sido que el poder real esté en Subprocuradores y en varios de los comandantes más poderosos.

Hasta los años setenta, el tráfico de drogas en México era muy reducido, en buena parte porque la demanda – interna y externa- era escasa

La Dirección Federal de Seguridad (D.F.S), creada en 1947 jugó un papel clave en la centralización de la protección del tráfico de drogas en México y de su protección durante los años setenta. El control central del narcotráfico, a cargo de la D.F.S. encabezada por José Antonio Zorrilla Pérez fue exitoso desde 1982 hasta principios de 1985 ese esfuerzo de centralización criminal logro el control del narcotráfico.

Un factor cuantitativo de primera magnitud para hacer avanzar el tráfico de drogas hacia escalas más altas de la jerarquía mexicana fue la incorporación de la cocaína al esquema de extorsión. La cocaína, por los niveles de consumo y precios en los Estados Unidos, se convirtió desde principios de los años ochenta en el principal motor de esta rueda de la corrupción.

La inseguridad pública ha generado un clima de incertidumbre y desconfianza entre la población. Este ambiente que se genera es una de las principales causas de descomposición de la relación entre los gobernados y las instituciones públicas, y de la convivencia social.

Es claro que, aunque las cifras sobre la incidencia delictiva muestran una aparente tendencia a la baja, existe la percepción ciudadana de incremento de la delincuencia tanto Federal como del orden común.

Los resultados que el Banco Mundial dio a conocer mediante un informe sobre la pobreza que coordinó Nora Lustig a nivel internacional, se reflejan claramente en nuestro caso: según el propio documento, 65 millones de personas subsisten en nuestro país con ingresos menores a los dos dólares o menos al día; de éstos, 15 millones viven con tan sólo un dólar diario y otros nueve millones

---

<sup>1</sup> Andrade Jardí, Julián. “Ante la ley. Retrato de familia con policías”. Nexos, marzo de 1995, 207

están por debajo de la línea de pobreza; encontrándose en la miseria absoluta. Es una correlación de pobreza y drogadicción, aunado con la falta de educación.

Una de las razones por las cuales la ciudadanía no presenta denuncias deriva de la incredulidad hacia las instituciones encargadas de la impartición de justicia; en múltiples casos quien resulta agraviado por la comisión de un delito prefiere resentir en su persona o patrimonio los efectos de la consulta ilícita, sobre todo tratándose de delitos patrimoniales de cuantía relativa menor, antes de verse implicado en complicados procedimientos penales o de enfrentar posibles represalias por parte de la delincuencia.

Uno de los problemas para abordar la criminalidad es la incapacidad de las instituciones de seguridad y justicia ante la delincuencia, es decir, que el fenómeno delictivo es producto del cálculo racional que hace un delincuente ante la posibilidad de ser detenido después de cometer un delito y de la pena que se le podría imponer frente a la ganancia que puede obtener al cometer este delito<sup>2</sup>.

Dicho de otro modo, si una persona decide delinquir para aliviar su situación de desempleo y pobreza, debe ser al mismo tiempo porque calcula que las instituciones de seguridad y justicia no serán capaces de hacer que el resultado del delito sean peores que la situación de pobreza y desempleo que ya sufre.

Las Instituciones de seguridad pública y justicia penal en México responden al reto de la delincuencia en una grave situación de desventaja producto de una concepción muy confusa del papel que les toca jugar a cada una de ellas, como resultado de esto existe una falta de claridad en las competencias, facultades, y habilidades que debe de tener cada uno de los actores que componen estas Instituciones y por lo mismo una grave desarticulación operativa

Hoy en día por lo menos seis dependencias participan en las tareas de seguridad pública a nivel federal en el marco de sus facultades cada una coadyuva a mantener la seguridad pública en el país, sin embargo ninguno de los seis Secretarios tiene facultades para atacar el problema de manera integral, la responsabilidad esta muy fraccionada y, en la práctica, la división entre las competencias de cada uno es difícil de establecer. La dispersión de facultades y responsabilidades debilita el esfuerzo de disuasión de las dependencias encargadas de la seguridad pública y por lo tanto favorece la actuación de la delincuencia y la impunidad.

El narcotráfico es algo más que el crimen organizado, se trata de una forma de cultura que tiene sus propios iconos hasta sus propios Santos. Esta actividad proporciona un margen de utilidad mayor que las exportaciones de crudo mexicano en un buen año petrolero. El desafío al que se enfrentan México y otros países de Latinoamérica es la configuración de un poder alternativo, que podría disputar al Estado el control sobre la sociedad, la política y la economía de la región. Resulta evidente la ineludible presencia del narcotráfico, sus recursos y estructuras; la falta de un control real de las fronteras, el tráfico de personas,

---

<sup>2</sup> Valor esperado de delinquir= (Ganancia del ilícito – Ganancia que pudiera obtener de una actividad ilícita) – (Pena x Probabilidad de Captura).

armas y contrabando, que conforman una gran industria multinacional, y la participación de grupos armados que han terminado por depender del crimen organizado. Estos elementos, en conjunto, constituyen un poder alterno al del Estado, como lo plantea el reconocido periodista Jorge Fernández Menéndez, en su libro “El otro poder”.

En cuanto a la penalización de los delitos contra la salud, se hacen más severas las penas al aumentar hasta 40 años a quienes dirijan, administren o supervisen cualquier tipo de asociación delictuosa constituida con el propósito de practicar cualquiera de las actividades de este tipo.

De trascendencia resultan, sin embargo, las reformas a los Artículos 195 y 199 en el sentido de que no habrá sanción alguna para el fármacodependiente que posea algún narcótico para su estricto consumo personal. El Ministerio Público o la autoridad judicial que tome conocimiento sólo informará de inmediato a las autoridades sanitarias para que se le aplique el tratamiento correspondiente.

Se parte, pues, de la premisa de que el fármacodependiente es un enfermo que requiere atención y tratamiento y que no es un delincuente. Es decir, se busca dar un trato más humanitario a aquellos individuos que siendo víctimas del problema de las adicciones requieren atención profesional para su rehabilitación en lugar de recluirlas en prisión.

De igual manera no se procederá contra aquel que posea medicamentos previstos como narcóticos que sean necesarios para su tratamiento o para el de otras personas sujetas a su custodia.

A raíz de la reforma al Artículo 197, se atenuaron las penas para los campesinos que, por sus condiciones socioeconómicas y escasa instrucción, hayan incurrido en el delito de siembra de estupefacientes.

Evidentemente, el deterioro de la seguridad, la discrecionalidad con que se aplica la ley, la existencia de una justicia que no funciona igual para quienes tienen recursos para pagarse una defensa respecto quienes no tienen esa posibilidad, la corrupción que impera en los cuerpos policiales, impregna la percepción social sobre estos temas.

Es necesario intensificar una campaña contra las adicciones en dos vertientes: la policial, encargada de romper con las redes del tráfico, pero sobre todo la de prevención y tratamiento de adicciones, que, desde la Secretaría de Salud, deberá coordinar el Secretario de Salud, José Ángel Córdoba Villalobos.

Sin duda, la dignificación de los cuerpos policiales es una tarea prioritaria en este sentido, pero también lo es establecer políticas coherentes, nacionales, centralizadas para atacar esta lacra: la tesis que se ha manejado en los últimos días de descentralizar hasta nivel de municipio (o Delegaciones en el Distrito Federal) las distintas policías, pensando que así se erradicará la corrupción y se crecerá en eficiencia son, para nuestro caso, un absurdo. Ninguno de los países que han logrado equiparar sus niveles de desarrollo con la credibilidad de la sociedad en sus cuerpos policiales y en su eficiencia, comenzó con la

descentralización de éstos, sino, por el contrario, por la construcción de fuerzas centralizadas, estrictamente controladas, que fueron permeando a las demás y ocupando espacios en la lucha contra la inseguridad pero también contra la corrupción.

Y esa realidad, tiene otra cara que tampoco puede o debe ocultarse y que fomenta esa percepción de que somos un país con altos índices de corrupción. Y es la enorme distancia social que existe entre los que tienen todo y los millones que no tienen nada.

Para que verdaderamente exista un desarrollo del Estado mexicano, debe encontrar dentro de él Instituciones que sean capaces de solventar las demandas de la sociedad; esto sólo se puede lograr a través de reformas que nos lleven a la eficaz y eficiente implementación de políticas públicas.

El Gobierno, teniendo la facultad de velar por las razones de estado, y siendo una de ellas la procuración de justicia, deberá tener una estructura administrativa capaz de generar políticas públicas adecuadas a las necesidades que se tienen, pues cada que se genera una nueva política pública es porque la estructura administrativa ha sido rebasada, esto nos quiere decir que no solo se deben de resolver las necesidades en el momento, también se debe de prever el futuro.

En los últimos años se ha dado un nuevo fenómeno dentro del tráfico de drogas en nuestro país, la venta de drogas al menudeo (narcomenudeo), fenómeno que ha provocado un sinnúmero de cuestiones que perturban la vida política, social y económica, dando como resultado la necesidad de crear dentro de la procuración de justicia y en el combate al narcotráfico, mecanismos que nos permitan obstruir esta actividad, en la que se conjuguen esfuerzos y se coordinen acciones contundentes.

Una política pública palpable de combate a este fenómeno que en este momento ha sido implementada son las denominadas Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN); donde los tres órdenes de gobierno están facultados para combatir este fenómeno y se suma la participación de la sociedad civil, bajo la óptica de una organización plural, en donde se armonizan visiones, funciones y la disposición institucional, haciendo de esto un esfuerzo compartido, con el fin último de un sano desarrollo nacional.

Evidentemente la creación de las UMAN es el resultado de los acuerdos alcanzados en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ); en este espacio donde estrictamente se ha creado esta política pública, pues se tomó la decisión y se le dio acción de manera concreta, lo que ha permitido combatir a los pequeños y medianos distribuidores de droga, decomisando grandes cantidades de ésta.

Actualmente, se tiene suscrito un convenio de colaboración para la implementación y funcionamiento de las UMAN con cada una de las entidades de la nación, y se encuentran instaladas por lo menos una en cada plaza importante del país, sumando más de 45 UMAN, lo que indica el avance de las instituciones,

en donde las procuradurías del país lideran toda una política pública en el combate del narcomenudeo, constituyendo un ejemplo claro del desarrollo en el quehacer gubernamental.

El gobierno de la República trata de recobrar el control general, el poder, sobre el conjunto del territorio mexicano, vulnerado o carcomido por la acción de poderosas empresas transnacionales. Usa como recurso a la mano, para dar los primeros pasos, a las Fuerzas Armadas y a una fortalecida Policía Federal. Se trata, al menos, de garantizar algún nivel de seguridad pública en regiones enteras del país donde por mucho tiempo los barones de la droga y el crimen organizado han dominado, disfrutando grosera impunidad.

Hay zonas enteras de la nación, por ejemplo en el Triángulo Dorado de la amapola, donde por años ni siquiera el Ejército se atrevía a entrar. Ahí donde el poder se localiza en manos de los capos de Sinaloa y Durango, las mayores fuerzas económicas y sociales en ciudades, poblados y sierras. Y, claro, en regiones fronterizas o costeras.

También se extradita a Estados Unidos a jefes visibles de las organizaciones criminales<sup>3</sup>. Y en unas semanas se dará a conocer un plan integral, el cual de manera natural incluye una parte muy delicada, en términos de la inteligencia indispensable para actuar, como es la colaboración entre los tres órdenes o esferas de gobierno. Los barones de la droga han corrompido a autoridades de procuración y administración de justicia -incluyendo a las autoridades en materia penal- al extremo de que se cumplen sus órdenes o se genera la violencia indiscriminada. La cual alcanza a leales servidores públicos o a aquellos que no cumplieron, o jugaron doble o triple juego. Si las autoridades superiores van en serio, tomarán en cuenta que se adentran en un campo minado hasta la saturación.

Cuando se escriba la biografía política, financiera y criminal de Félix Gallardo, de García Ábrego, Amado Carrillo, Joaquín Guzmán Loera o del hondureño Matta Ballesteros o aquel cubano tan amigo de Dolores Olmedo, El Negro Durazo, confirmaremos los nombres de sus relaciones políticas y se presentarán algunas sorpresas, si es que en algún momento el Gobierno Mexicano permite la publicación de éstas.

Los capos mexicanos, en la actualidad no quieren retornar a "la normalidad" de antaño: ser criminales con permiso relativo, no licencia absoluta, eran simplemente poseedores de una "plaza", porque así convenía a muchos, lo que vislumbra una colisión total y su riesgo de escalamiento con el Ejército Mexicano.

El gobierno de Felipe Calderón está asumiendo los riesgos de esta campaña porque sabe que la nueva "normalidad" a la que aspira el gobierno, significa una herida y un insulto a los narcotraficantes. Y en esto, no sabemos si resulte más conveniente como sociedad apoyar al gobierno y al Ejército, debido a la ola de violencia que se ha desatado en todo el país como muestra de lo que

---

<sup>3</sup> Extradiciones mencionadas en el Capítulo II, págs. 51-53.

sucede cuando los controles sobre el crimen organizado se aflojan o desaparecen.

No obstante, lo que sí parece darse es un conflicto dentro de las bandas del narco por los reacomodos inevitables que han generado las extradiciones de los capos de la droga. Para todos efectos prácticos, la extradición significa que los capos simplemente dejan de tener todo tipo de nexo con el negocio del narcotráfico. Ello obviamente implica un vacío que alguien más dentro de la organización criminal debe llenar, lo cual puede implicar el uso de la violencia. Así pues, en los próximos meses podemos ver esta violencia intranarco, pero es una situación que probablemente no duraría demasiado tiempo, sólo el necesario para que se dé un nuevo equilibrio.

En esa tesitura, conviene detenerse en dos afirmaciones de Felipe Calderón que expresó en la entrevista que concedió a Roberto Rock el pasado 17 enero, que tienen la suficiente miga como para recuperar los textos originales y comentarlos. En esa ocasión el Presidente afirmó, por una parte, que: "La diferencia tal vez sea muy sutil: el narcotráfico es un gravísimo problema de seguridad pública, pero hay que evitar que se convierta en un problema o una crisis de seguridad nacional, es decir, que ponga en peligro la vida misma del Estado". Por otra parte dijo: "Pues no sé cómo haya sido antes, pero sí me gusta estar encima de los temas, me gusta revisar las políticas públicas, de hecho esa es mi profesión".

En el ejercicio del poder público, la caracterización adecuada de los problemas es el primer paso para justificar el tipo de acciones y estrategias que se pondrán en marcha para enfrentarlos. Si el diagnóstico que precede a la formulación de las políticas públicas minimiza la dimensión y los efectos de los problemas y, al mismo tiempo, sobredimensiona la capacidad institucional para enfrentarlos, lo más seguro es que ocurra lo de siempre: un golpe espectacular de arranque y el desvanecimiento gradual de la presencia del Gobierno Federal hasta volver a la situación preexistente.

En el caso de los operativos en marcha, es importante reconocer que se trata de enfrentar problemas duales, que tienen una dimensión de seguridad pública y otra dimensión de seguridad nacional. No pasaría nada con reconocer que asistimos a un escenario donde se ve amenazada la seguridad nacional. Simplemente hay regiones del país y son justamente el centro de los operativos, donde el Estado en cualquiera de sus manifestaciones ha abdicado de sus capacidades y no se encuentra en condiciones de dar señales de vida y mucho menos garantizar la convivencia social.

El problema es complejo y puede dar lugar a un debate sobre las nuevas dimensiones de la seguridad nacional asociadas a los imperativos de la gobernabilidad democrática. Sería muy provechoso para la salud de nuestra democracia que el debate ocurriera. De otra manera, el gobierno no tendría suficientes argumentos para justificar la presencia indiscriminada del Ejército en todos los operativos relacionados con la seguridad pública. El problema no es la eficacia momentánea, sino la reconstrucción de la trama estatal y el imperativo de rendir cuentas de las acciones que se ponen en marcha.

Porque, en un Estado democrático, no se pueden combatir las acciones ilícitas de los privados desplegando mecanismos y acciones ilícitas, y sin rendir cuentas plausibles sobre ello.

Por otra parte, si el presidente Calderón en ejercicio de su profesión de policy maker consigue introducir este enfoque, realmente estaríamos en presencia de un cambio cualitativo en la gestión pública. Y en el caso específico de los operativos en curso, si se están realizando bajo el enfoque de las políticas públicas, entonces tenemos todo el derecho a esperar que las políticas cumplan con los requisitos de las políticas dignas de ese nombre.

En ese caso, tendríamos que conocer los mecanismos que hicieron posible la formulación de la política de seguridad pública para que éstos fueran eficaces, eficientes y oportunos. El documento en el que se desarrolla la política pública en la materia debería contener información sobre su implementación, así como los mecanismos para evaluarla periódicamente.

Los resultados de la evaluación servirían a su vez para realizar los ajustes necesarios, y así hasta completar el diagrama íntegro de una política pública. En este proceso no pueden faltar la transparencia y la rendición de cuentas. Sin ello, difícilmente las políticas y quienes las implementan contarán con la comprensión y el apoyo de la opinión pública

El poderoso manto de protección en torno a Beltrán Leyva durante el sexenio pasado es, al estar siendo atacado en los frentes de Nuevo León, Michoacán y Sinaloa hasta este momento, lo que llama la atención de todos los operativos antinarcóticos en el gobierno de Felipe Calderón. ¿Será que los narcotraficantes menos perseguidos en el sexenio anterior sí lo sean en la actual administración? Responsables de los servicios de inteligencia en Estados Unidos han enviado mensajes al gobierno de Calderón para expresar su sorpresa positiva por lo que se está realizando, aunque tampoco quieren eliminar su escepticismo para evitar sorpresas como cuando, tras hacerle un homenaje al general Jesús Gutiérrez Rebollo, el zar de la lucha contra el narcotráfico en el gobierno de Ernesto Zedillo, resultó estar coludido con el cártel de Juárez.

El arranque del actual gobierno en materia de lucha contra el narcotráfico luce decidido. Han estado golpeando a todos los cárteles, rompiendo con la dinámica pendular de anteriores administraciones que se enfocaban a combatir a algunos de los grandes cárteles y, por omisión o comisión, permitían que crecieran otros.

Por primera vez desde que el narcotráfico se convirtió en un problema para la seguridad nacional en 1985, el combate se presenta actualmente con una estrategia multifocal. Pero esta visión tiene un gran desafío: ¿tocará a todos aquellos funcionarios o militares activos o en retiro vinculados con el narcotráfico? Esta es la gran pregunta que tendrá que ir respondiendo el presidente Calderón, pues un combate contra los cárteles no puede terminar en sus líderes, sino que tiene que atacar, con mayor fuerza y decisión, a quienes los protegen desde el interior del Estado mexicano, que son quienes les dan su verdadera fuerza. Los

cárteles no son más fuertes que el Estado; existen porque se les ha permitido. Veinticinco años de combate selectivo al narcotráfico así lo demuestran.

El gabinete de Seguridad Federal presentó en los Pinos una propuesta para crear la Fiscalía General de la Federación con la finalidad de sustituir a la Procuraduría General de la República como parte del plan integral de Seguridad Pública Integral.

En el encuentro estuvieron presentes los Secretarios de Gobernación, Francisco Ramírez Acuña; de Marina, Mariano Francisco Saynes; de la Defensa, Guillermo Galván Galván; de Seguridad Pública, Genaro García Luna, así como Eduardo Medina Mora, Procurador General de la República.

El documento tendrá que presentarse a la sociedad mexicana antes de los 90 días del gobierno del Presidente Calderón, tal como lo instruyó el mandatario al gabinete de seguridad al tomar posesión<sup>4</sup>

Una vez vertidas estas conclusiones no quisiera terminar este trabajo sin dejar en claro los puntos que, a mi consideración, requiere el Estado Mexicano que sean rediseñados e implementados, y que he tratado de demostrar en este trabajo con la hipótesis planteada en la presentación de esta investigación.

Propuestas de reformas para combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada:

- Enfoque integral del problema;
- Participación de la tres esferas de gobierno;
- Reforma de marco jurídico, liderada por órganos especializados;
- Gestión por resultados (establecimiento de metas, análisis de logro de metas, control de calidad, muestreos de jueces, fiscales y peritos);
- Reforzar los sistemas de control aplicado a las decisiones judiciales (Consejos de la Judicatura);
- Difusión al ciudadano por diversos medios de comunicación sobre acciones judiciales.
- Profesionalización de los cuerpos policiales;
- Capacitación especializada y constante de cuerpos policiales
- Modernización de infraestructura
- Campaña de combate a la corrupción en todos los niveles de procuración de justicia.
- Programas de participación ciudadana;
- Redes de atención ciudadana
- Programas de prevención y tratamiento de adicciones;

---

<sup>4</sup> Solorio, Erika. Impacto, El Diario. 27 de febrero de 2007. pp. 6

# A N E X O

## **ARTÍCULOS 40, 41, 51, 52 Y APÉNDICE DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL<sup>1</sup>**

### **LIBRO PRIMERO TITULO SEGUNDO CAPITULO VI DECOMISO DE INSTRUMENTOS, OBJETOS Y PRODUCTOS DEL DELITO.**

**ARTÍCULO 40.** Los instrumentos del delito, así como las cosas que sean objeto o producto de él, se decomisarán si son de uso prohibido. Si son de uso lícito, se decomisarán cuando el delito sea intencional. Si pertenecen a un tercero, sólo se decomisarán cuando el tercero los tenga en su poder o los haya adquirido bajo cualquier título, esté en alguno de los supuestos a los que se refiere el artículo 400 de este Código, independientemente de la naturaleza jurídica de dicho tercero propietario o poseedor y de la relación que aquél tenga con el delincuente, en su caso. Las autoridades competentes procederán al inmediato aseguramiento de los bienes que podrían ser materia del decomiso, durante la averiguación o en el proceso. Se actuará en los términos previstos por este párrafo cualquiera que sea la naturaleza de los instrumentos, objetos o productos del delito.

Si los instrumentos o cosas decomisadas son sustancias nocivas o peligrosas, se destruirán a juicio de la autoridad que esté conociendo, en los términos previstos por el Código de Procedimientos Penales, pero aquélla, cuando lo estime conveniente, podrá determinar su conservación para fines de docencia o investigación. Respecto de los instrumentos del delito, o cosas que sean objeto o producto de él, la autoridad competente determinará su destino, según su utilidad, para beneficio de la procuración e impartición de justicia, o su inutilización si fuere el caso, de conformidad con las disposiciones aplicables.

**ARTÍCULO 41.** Los objetos o valores que se encuentren a disposición de las autoridades investigadoras o de las judiciales, que no hayan sido decomisados y que no sean recogidos por quien tenga derecho a ello, en un lapso de noventa días naturales, contados a partir de la notificación al interesado, se enajenarán en subasta pública y el producto de la venta se aplicará a quien tenga derecho a recibirlo. Si notificado, no se presenta dentro de los seis meses siguientes a la fecha de notificación, el producto de la venta se destinará al mejoramiento de la administración de justicia, previas las deducciones de los gastos ocasionados.

En el caso de bienes que se encuentren a disposición de la autoridad, que no se deban destruir y que no se puedan conservar o sean de costoso mantenimiento, se procederá a su venta inmediata en subasta pública, y el producto se dejará a disposición de quien tenga derecho al mismo por un lapso de seis meses a partir de la notificación que se haga, transcurrido el cual, se aplicará al mejoramiento de la administración de justicia.

---

<sup>1</sup> Código Penal Federal, Edit. Grupo ISEF, México, 24 de enero de 2007

**ARTÍCULOS 51 Y 52 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL**  
**TITULO TERCERO. APLICACIÓN DE LAS SANCIONES**  
**CAPITULO I. REGLAS GENERALES**

ARTÍCULO 51. Dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente; particularmente cuando se trate de indígenas se considerarán los usos y costumbres de los pueblos y comunidades a los que pertenezcan.

En los casos de los artículos 60, fracción VI, 61, 63, 64, 64 Bis y 65 y en cualesquiera otros en que este Código disponga penas en proporción a las previstas para el delito intencional consumado, la punibilidad aplicable es, para todos los efectos legales, la que resulte de la elevación o disminución, según corresponda, de los términos mínimo y máximo de la pena prevista para aquél. Cuando se trate de prisión, la pena mínima nunca será menor de tres días.

ARTÍCULO 52. El juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta:

- I. La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro a que hubiera sido expuesto;
- II. La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla;
- III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado;
- IV. La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito, así como su calidad y la de la víctima u ofendido;
- V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a algún pueblo o comunidad indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;
- VI. El comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido; y
- VII. Las demás condiciones especiales y personales en que se encontraba el agente en el momento de la comisión del delito, siempre y cuando sean relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.

**TITULO SEPTIMO  
DELITOS CONTRA LA SALUD  
CAPITULO I Y II**

**CAPITULO I. DE LA PRODUCCION, TENENCIA, TRAFICO, PROSELITISMO Y OTROS ACTOS EN MATERIA DE NARCOTICOS.**

Artículo 193.- Se consideran narcóticos a los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen 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 previstos en 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, además de lo establecido en los artículos 51 y 52, la cantidad y la especie de narcótico de que se trate, así como la menor o mayor lesión o puesta en peligro de la salud pública y las condiciones personales del autor o participe del hecho o la reincidencia en su caso.

Los narcóticos empleados en la comisión de los delitos a que se refiere este capítulo, se pondrán a disposición de la autoridad sanitaria federal, la que procederá de acuerdo con las disposiciones o leyes de la materia a su aprovechamiento lícito o a su destrucción.

Tratándose de instrumentos y vehículos utilizados para cometer los delitos considerados en este capítulo, así como de objetos y productos de esos delitos, cualquiera que sea la naturaleza de dichos bienes, se estará a lo dispuesto en los artículos 40 y 41. Para ese fin, el Ministerio Público dispondrá 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 en su caso, la suspensión y la privación de derechos agrarios o de otra índole, ante las autoridades que resulten competentes conforme a las normas aplicables.

Artículo 194.- Se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días 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 correspondiente 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 alguno de los narcóticos comprendidos en el artículo anterior, aunque fuere en forma momentánea o en tránsito. Si la introducción o extracción a que se refiere esta fracción no llegare a consumarse, pero de los actos realizados se desprenda claramente 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 instancias

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 impondrán 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 multa, al que posea alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, sin la autorización correspondiente 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.

No se procederá por 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 dichos medicamentos 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.

Artículo 195 Bis.- 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 a 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.

Nota: Consulte el Apéndice 1 a que se refiere el presente artículo al término de los artículos transitorios del Código.

Artículo 196.- Las penas que en su caso resulten aplicables 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 o 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.

Artículo 196 Bis.- (Se deroga).

Artículo 196 Ter.- Se impondrán de cinco a quince años de prisión y de cien a trescientos días multa, así como decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito, al que desvíe o por cualquier medio contribuya a desviar precursores químicos, productos químicos esenciales o máquinas, al cultivo, extracción, producción, preparación o acondicionamiento de narcóticos en cualquier forma prohibida por la ley.

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.

Son precursores químicos, productos químicos esenciales y máquinas los definidos en la ley de la materia.

Artículo 197.- 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 a que se refiere el artículo 193, se le impondrá de tres a nueve años de prisión y de sesenta a ciento ochenta días multa, cualquiera que fuera la cantidad administrada. Las penas se aumentarán hasta una mitad más si la víctima fuere menor de edad o incapaz 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 multa. Si quien lo adquiere es menor de edad o incapaz, las penas se aumentarán hasta una mitad.

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

Artículo 198.- Al que dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembre, cultivo 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 en los dos párrafos anteriores no concurren las circunstancias que en ellos 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 fármacodependiente 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 fármacodependiente, deberán informar de inmediato a las autoridades sanitarias, para los efectos del tratamiento que corresponda.

Todo procesado o sentenciado que sea fármacodependiente quedará sujeto a tratamiento.

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

## **CAPITULO II. DEL PELIGRO DE CONTAGIO.**

Artículo 199-Bis.- El que a sabiendas de que está enfermo de un mal venéreo u otra enfermedad grave en período infectante, ponga en peligro de contagio la salud de otro, por relaciones sexuales u otro medio transmisible, será sancionado de tres días a tres años de prisión y hasta cuarenta días de multa.

Si la enfermedad padecida fuera incurable se impondrá la pena de seis meses a cinco años de prisión.

Cuando se trate de cónyuges, concubinas, sólo podrá procederse por querrela del ofendido.

## APENDICE DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL

Mariguana	Resina de Cannabis (haschich)	Morfina	Buprenorfina (nuvaine)	Clorhidrato de cocaína	Sulfato de cocaína	Primodelincuentes	1ª. Reincidencia	2ª: Reincidencia	Multireincidente
							Pena de prisión		
Máx. 250 gr.	Máx... 5 gr.	Máx... 150 mg	Máx... 200mg.	Máx... 25 gr.	Máx... 250 mg.	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
250gr. A 1kg.	5-20 gr.	150-300 mg.	200-400 mg.	25-50 gr.	250-500 mg.	1 año 4 meses a 1 año 9 meses	1 año 6 meses a 2 años	1 año 9 meses a 2 años 3 meses	2 años 3 meses a 2 años 9 meses
1 a 2.5 kg.	20-50 gr.	300-500 mg.	400-800 mg.	50-100 gr.	500 mg-1 gr.	1 año 9 meses a 2 años 9 meses	2 años a 3 años 1 mes	2 años 3 meses a 3 años 5 meses	2 años 9 meses a 4 años 3 meses
2.5 a 5kg.	50-100 gr.	500-1gr.	800-1gr.	100-200 gr.	1-2gr.	2 años 9 meses a 4 años 9 meses	3 años 1 mes a 4 años 9 meses	3 años 5 meses a 5 años 3 meses	4 años 3 meses a 6 años 6 meses

Heroína (diacetilmorfina)	Fentanil (alfa-metil) (china-white)	Meperidina	Fenciclidina (PCP)	Mezcalina	Ácido Lisérgico (LSD)	Primodelincuentes	1ª. Reincidencia	2ª: Reincidencia	Multireincidente
							Pena de prisión		
Máx. 1 gr.	Máx. 2 gr.	Máx. 2 gr.	Máx. 2 gr.	Máx. 2.5 gr.	Máx. 50 mg.	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
1-2 gr.	2-4 gr.	2-4 gr.	2-4 gr.	2.5-5 gr.	50-100 mg.	1 año 4 meses a 1 año 9 meses	1 año 6 meses a 2 años	1 año 9 meses a 2 años 3 meses	2 años 3 meses a 2 años 9 meses
2-4 gr.	4-8 gr.	4-8 gr.	4-8 gr.	5-10 gr.	100-200 mg.	1 año 9 meses a 2 años 9 meses	2 años a 3 años 1 mes	2 años 3 meses a 3 años 5 meses	2 años 9 meses a 4 años 3 meses
4-6 gr.	8-16 gr.	8-16 gr.	8-16 gr.	10-20 gr.	200-400 mg.	2 años 9 meses a 4 años 9 meses	3 años 1 mes a 4 años 9 meses	3 años 5 meses a 5 años 3 meses	4 años 3 meses a 6 años 6 meses

Psilocibina	Clorhidrato de metanfetamina (ICE)	Metanfetamina	Diazepam	Flunitrazepam	Fenproporex	Primodelincuentes	1ª. Reincidencia	2ª: Reincidencia	Multireincidente
						Pena de prisión			
Máx. 2.5 gr.	Máx. 1.5 gr.	Máx. 1.5 gr.	Máx. 150 mg.	Máx. 100 mg.	Máx. 200 mg.	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
2.5-5 gr.	1.5-3 gr.	1.5-3 gr.	150-300 mg.	100-200 mg.	200-300 mg.	1 año 4 meses a 1 año 9 meses	1 año 6 meses a 2 años	1 año 9 meses a 2 años 3 meses	2 años 3 meses a 2 años 9 meses
5-10 gr.	3-5 gr.	3-5 gr.	300-600 mg.	200-300mg.	300-400 mg.	1 año 9 meses a 2 años 9 meses	2 años a 3 años 1 mes	2 años 3 meses a 3 años 5 meses	2 años 9 meses a 4 años 3 meses
10-20 gr.	5-10 gr.	5-10 gr.	600mg.-1gr.	300-400 mg.	400-600 mg.	2 años 9 meses a 4 años 9 meses	3 años 1 mes a 4 años 9 meses	3 años 5 meses a 5 años 3 meses	4 años 3 meses a 6 años 6 meses

Trihexifenidilo	Clordiazepóxido	Secobarbital	Mecualona	Pentobarbital	Rafetamina	Primodelincuentes	1ª. Reincidencia	2ª: Reincidencia	Multireincidente
						Pena de prisión			
Máx. 100 mg.	Máx. 240 mg.	Máx. 2 gr.	Máx. 2.5 gr.	Máx. 5 gr.	Máx. 150 mg.	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
100-200 mg.	240-600mg.	2-4 gr.	2.5-5 gr.	5-20 gr.	150-300 mg.	1 año 4 meses a 1 año 9 meses	1 año 6 meses a 2 años	1 año 9 meses a 2 años 3 meses	2 años 3 meses a 2 años 9 meses
200-300.	600mg.-1gr.	4-8 gr.	5-10 gr.	20-50 gr.	300-500 mg.	1 año 9 meses a 2 años 9 meses	2 años a 3 años 1 mes	2 años 3 meses a 3 años 5 meses	2 años 9 meses a 4 años 3 meses
300-400.	1gr.-2 gr.	8-16 gr.	10-20gr.	50-100 gr.	500 mg.-1 gr.	2 años 9 meses a 4 años 9 meses	3 años 1 mes a 4 años 9 meses	3 años 5 meses a 5 años 3 meses	4 años 3 meses a 6 años 6 meses

## BIBLIOGRAFIA

1. Agencia Federal de Investigación (A.F.I). Modelo desarrollado por Genaro García Luna, ex Director de la Agencia Federal de Investigación.
2. Aguilar Villanueva, Luis. La Hechura de las Políticas, "Estudio introductorio". Ed. Porrúa. México, 1992.
3. Andrés Ibáñez, Perfecto -Citado por. "Por un ministerio publico dentro de la legalidad"
4. Becker, Gary S. "Law Enforcement, malfeasance, and compensation enforcements" American Economic Review. U.S.A., 1999
5. Cabrero Mendoza, Enrique. "Del administrador al Gerente público", Instituto Nacional de Administración Pública (I.N.A.P.), 1995, México.
6. Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) 1998 y fue elaborado por el Consejo Nacional Contra las Adicciones (CONADIC) dependiente de la Secretaría de Salud.
7. Guerrero, Omar. Curso de Teoría de la Administración Pública, Mimeo F.C.E. Y S. UNAM, 1991.
8. Guerrero, Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista". Ed. Fontamara, 1988.
9. Labin, Suzzane. "El mundo de los drogados". Edit. Argos Vergara, 1ª. Edición, Barcelona. 1979.
10. O.M.S., "Programa de la Organización Mundial de la Salud sobre Tabaco y Salud, Ginebra, 1992.
11. Plano, J.C. The Dictionary of Political Analysis. Santa Bárbara California, 1983.
12. Procuraduría General de la República. Manual de Organización Específico del Instituto Nacional de Combate a las Drogas.
13. Programa Nacional de Procuración de Justicia 1995-2000. Procuraduría General de la República.
14. Programa Nacional para el Control de Drogas, 2001-2006, P.G.R.
15. Santfeliu, Francesc. "El Fenómeno de la Droga". Salvat, España, 1995.

16. Sexto Informe de Labores de la Procuraduría General de la República. 1° septiembre de 2006.
17. Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUCD), PGR, 2000.
18. Sistema de Vigilancia Epidemiológica (SISVEA),
19. Soler-Insa, Freixa. Toxicomanías: un enfoque multidisciplinario, Ed. Fontanella, Barcelona, 1999.
20. Subirats, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Ed. INAP, Madrid, 1990.
21. Tena Ramírez, Felipe. "Leyes fundamentales de México. 1808-1957". Editorial Porrúa. México 1957.
22. 100 Años de la Procuraduría General de la República. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México 2000.

## **H E M E R O G R A F I A**

1. Avalos Aguilar, Roberto. Revista de Administración Pública. No. 56, I.N.A.P.
2. Declaración del ex-presidente William Clinton en conferencia de prensa durante su visita a México, 6 de mayo de 1997.
3. Salud mental, Vol. 28, No. 3, junio 2005.
4. Solorio, Erika. Impacto, El Diario. 27 de febrero de 2007.
5. Uvalle Berrones, Ricardo. Políticas Públicas: Actualidad y Perspectivas No. 35 Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1997.
6. Uvalle Berrones, Ricardo. "Objeto y alcance de la Gerencia Pública". Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. A.C. No. 9. Ene-Mar.
7. Veledíaz, Juan. "Extraditados: rompecabezas del narco". El Universal, columnas. México 28 de enero de 2007.

## **LEGISLACION CONSULTADA**

1. Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. México 1917. Ultima reforma
2. Código Penal Federal, Edit. Grupo ISEF, México, 24 de enero de 2007
3. Ley Orgánica de la P.G.R. México 2002
4. Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. México 1996. Ultima reforma 27 noviembre de 2007.
5. Reglamento Interior de la P.G.R. México 2003
6. Reglamento de la Ley Orgánica de la P.G.R. México 2004.