



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICA Y SOCIALES
SISTEMA DE UNIVERSIDAD ABIERTA

**LA RECEPCIÓN DE LA CONVENCIÓN DE
LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA
ORGANIZADA TRANSNACIONAL Y SUS PROTOCOLOS EN
EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA
JORGE ALBERTO LARA RIVERA

DIRECTOR: DR. JUAN CARLOS VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS

MÉXICO, D.F.

2012



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.

**LA RECEPCIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL Y SUS
PROTOCOLOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. LA CONVENCIÓN DE PALERMO, SUS PROTOCOLOS ADICIONALES.	
ANTECEDENTES Y ESTATUS DE RATIFICACIÓN	5
PROBLEMÁTICA DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL	5
DEFINICIONES, DIAGNÓSTICO Y PROSPECTIVA.....	9
DIAGNÓSTICO	20
PROSPECTIVA	25
LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL COMBATE A LAS DROGAS Y EL DELITO.....	27
CONTEXTO DE LA NEGOCIACIÓN. LA GESTACIÓN Y LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CNUCDOY Y SUS PROTOCOLOS	30
NOTAS INTERPRETATIVAS	53
CLÁUSULAS DE SALVAGUARDIA Y OTROS MECANISMOS DE FACILITACIÓN	50
PROCESO DE FIRMA Y RATIFICACIÓN	54
FACTORES PARA LA RATIFICACIÓN DE LA TETRALOGÍA DE PALERMO	58
PROCESOS DE ARMONIZACIÓN	60
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO I	62
II. LA CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL. CONTENIDO Y ALCANCE	
EL CONTENIDO DE LA CONVENCIÓN, LOS TEMAS INCLUIDOS	63

Y LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO.....	63
CONTENIDO DE LA CNUCDOT	66
DISPOSICIONES GENERALES.....	68
DISPOSICIONES SUSTANTIVAS.....	69
OTRAS MEDIDAS, INCLUIDOS ASPECTOS FACULTATIVOS.....	72
TIPIFICACIÓN DEL LAVADO DE DINERO.....	72
RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS.....	76
PENALIZACIÓN DE LA OBSTRUCCIÓN DE LA JUSTICIA.....	78
DISPOSICIONES ADJETIVAS O PROCEDIMENTALES.....	80
DISPOSICIONES DE ORDEN ADMINISTRATIVO	109
NATURALEZA JURÍDICA DE LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS POR LOS ESTADOS PARTE.	
LAS DISTINTAS CATEGORÍAS DE PRECEPTOS	123
LA RECEPCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO	124
OTRAS REFERENCIAS A INSTITUCIONES DEL DERECHO INTERNACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	128
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO II.....	134
III. Los Protocolos Complementarios de la CNUCDOT	137
JUSTIFICACIÓN DE LOS PROTOCOLOS.....	137
PROTOCOLO PARA PREVENIR, REPRIMIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL.....	141
ARTÍCULOS SUSTANTIVOS.....	146
NORMAS ADJETIVAS	149
NORMAS ORGÁNICAS O ADMINISTRATIVAS	150

PROTOCOLO CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES POR TIERRA, MAR Y AIRE, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL	152
NORMAS SUSTANTIVAS	160
NORMAS ADJETIVAS	161
NORMAS ORGÁNICAS O ADMINISTRATIVAS.....	162
PROTOCOLO CONTRA LA FABRICACIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITOS DE ARMAS DE FUEGO, SUS PIEZAS Y COMPONENTES Y MUNICIONES, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL.....	165
LAS ARMAS DE FUEGO	165
NORMAS SUSTANTIVAS DEL PROTOCOLO DE ARMAS.....	170
NORMAS DE ORDEN ADMINISTRATIVO	173
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO III.....	179
IV. LA RECEPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE PALERMO Y SUS PROTOCOLOS COMPLEMENTARIOS EN EL DERECHO MEXICANO.....	181
LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO.....	194
LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	196
TEXTO CONSTITUCIONAL PREVIO A LA REFORMA DEL 18 DE JUNIO DE 2008 (VIGENTE EN TANTO NO SE EMITA UN NUEVO CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES DE CORTE ACUSATORIO).....	202
TEXTO CONSTITUCIONAL CORRESPONDIENTE A LA REFORMA DEL 18 DE JUNIO DE 2008.....	208
LEY FEDERAL PARA EL COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA (LFDO)	

Y CÓDIGO PENAL FEDERAL (CPF).....	215
SOBRE EL ARTÍCULO 5 DE LA CNUCDOT, QUE SEÑALA LA CRIMINALIZACIÓN (TIPIFICACIÓN) DE LA PARTICIPACIÓN EN UN GRUPO CRIMINAL ORGANIZADO.....	216
RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 6, SOBRE LA PENALIZACIÓN DEL LAVADO DE PRODUCTOS DEL DELITO.....	219
PENALIZACIÓN DE LA CORRUPCIÓN	221
OBSTRUCCIÓN DE LA JUSTICIA COMO FENÓMENO COMÚN QUE SIRVE A LOS INTERESES DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRASNACIONAL.....	226
DECOMISO E INCAUTACIÓN.....	227
EXTRADICIÓN.....	228
ASISTENCIA JURÍDICA MUTUA.....	230
PROTECCIÓN DE PERSONAS Y COLABORACIÓN DE TESTIGOS.....	231
PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS.....	234
TÉCNICAS ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN.....	236
IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROTOCOLOS COMPLEMENTARIOS.....	238
PROTOCOLO PARA PREVENIR, REPRIMIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS.....	238
TIPIFICACIÓN DE LA TRATA	238
PROTOCOLO DE TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES.....	240
PROTOCOLO CONTRA LA FABRICACIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITOS DE ARMAS DE FUEGO, SUS PIEZAS Y COMPONENTES Y MUNICIONES.....	242
LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS PARA EL COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.....	247
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO IV.....	251
CONCLUSIONES GENERALES.....	253
PROSPECTIVA GENERAL.....	261
REFORMAS Y ACCIONES EN EL CORTO PLAZO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA.....	263

ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA EN DIVERSOS ÁMBITOS DE GOBIERNO.....	263
REFORMAS Y ACCIONES EN EL MEDIANO PLAZO.....	264
ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA EN DIVERSOS ÁMBITOS DE GOBIERNO.....	265
REFORMAS Y ACCIONES EN EL LARGO PLAZO.....	266
FUENTES DE CONSULTA.....	267

ELSY LILIÁN
ISABEL, MAYTE, JORGE EUGENIO

ALICIA, SAÚL

LES OFREZCO
NO LOS MAGROS FRUTOS;
SÍ EL ANHELO Y EL AMOR QUE SE MIDEN
TIERRA ADENTRO DE LA VIDA
Y EN EL ALTAMAR DE SU ALEGRÍA.

**LA RECEPCIÓN DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS
CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL Y SUS
PROTOCOLOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO**

INTRODUCCIÓN

La prevención y el combate efectivo al cada vez más preocupante fenómeno de la delincuencia organizada transnacional son una prioridad para cualquier estado y para la comunidad de naciones. Los efectos que esta expresión criminal generan han obligado al desarrollo de una serie de políticas de estado que buscan ser eficaces para tal fin. El despliegue de funciones de autoridad debe ser realizado ubicando en el centro de la actividad estadual al ciudadano y la plenitud de dignidades que le son propicias.

Tomando en cuenta estas premisas básicas, la comunidad internacional articulada por la Organización de las Naciones Unidas y sus organismos especializados han desarrollado una serie de instrumentos internacionales para prevenir y combatir a la delincuencia organizada transnacional (DOT). Dentro de estos instrumentos el más importante es la denominada Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional conjuntamente con sus Protocolos complementarios (CNUCDOT y PP).

En el presente trabajo se analizará el contenido de dichos instrumentos así como el grado, forma y procesos de implementación y recepción de esta tetralogía normativa internacional asumida por el Estado Mexicano, dentro del desarrollo soberano de su capacidad de comprometerse ante el orden jurídico internacional, con la convicción de prevenir y combatir a la amenaza criminal señalada.

El tener un cabal conocimiento del grado y calidad de recepción de estas directrices sustantivas internacionales es importante por las siguientes razones. En primer lugar para saber el grado de cumplimiento del país con la ONU y los estados parte de la CNUCDOT y PP.

En segundo lugar, y considerando la pertinencia de la CNUCDOT y sus protocolos siempre será útil el identificar cuál de las instituciones jurídicas que se han creado al efecto aún están en vías de ser aprovechadas o a qué grado están siendo útiles.

En tercer lugar, una vez conociendo el grado de implementación se podrá estar en condiciones de poder señalar omisiones o insuficiencias de otros estados, sobre todo aquellos con los que se tiene un tráfico jurídico internacional intenso y extenso, en este caso, respecto de asunto del orden penal doméstico y también internacional en las materias más delicadas para el interés nacional.

Como se podrá observar en el trabajo, las naciones que han concurrido a las negociaciones de los instrumentos objeto de estudio, lo han hecho bajo la premisa de fomentar la cooperación internacional para el combate al delito. Esta posición refleja una loable y ejemplar interacción de las naciones que han decidido el condicionar e incluso reformar partes muy importantes de su legislación interna y sus procesos domésticos a efectos de lograr un fin común.

Esta disposición es una muestra del institucionalismo referido por la teoría de la relaciones internacionales.

El presente trabajo se desarrollará en cuatro capítulos. En el primero de ellos se abordará lo referente a la CNUCDOT, sus antecedentes y estatus de ratificación.

Para esos efectos, tendremos que abordar la Problemática de la delincuencia organizada transnacional, desarrollar definiciones, diagnóstico y

prospectivas. Será pertinente hablar sobre la Organización de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito. Se hará referencia al contexto y pertinencia de la negociación, los estados convocantes, la convocatoria, las rondas de negociación, los temas y las perspectivas.

El segundo capítulo versará sobre el contenido y alcances de la Convención de Palermo. Se revisarán los temas y el tenor de las aportaciones. Será relevante el analizar normas sustantivas y normas de orden adjetivo, en la inteligencia de que los dos tipos de normas tienen un correlato legislativo doméstico. Se hará alusión a la naturaleza jurídica de las obligaciones contraídas por los Estados Parte, las distintas categorías de preceptos así como los procesos de implementación en el derecho interno, sus mecanismos y obstáculos.

En el tercer capítulo se abordará el tema de los Protocolos complementarios de la CNUCDDOT. En tal virtud se hará un análisis del contenido y de los procesos de negociación, suscripción y ratificación de los Protocolos para Combatir la Trata de Personas, el Protocolo para Combatir el Tráfico de Migrantes y el Protocolo para combatir el tráfico ilícito de armas. Al igual que la CNUCDDOT, estos protocolos no son autoaplicativos y están a expensas de que los estados partes desplieguen esfuerzos de recepción en sus marcos normativos y administrativos domésticos, por lo que se revisará el caso de México en el IV capítulo.

En el cuarto y último capítulo se revisará la siguiente temática: La implementación de la Convención de Palermo y sus protocolos complementarios en el derecho mexicano. Su eficacia en el combate de la DOT en México. Asimismo se hará una revisión de los contenidos pertinentes en la legislación vigente tanto del orden federal como local. La política legislativa que en la materia de delincuencia organizada ha seguido el Estado

Mexicano y su impacto en las relaciones internacionales de México con la comunidad de naciones. Se hará una evaluación del grado de recepción de las normas más importantes de los cuatro instrumentos, a efecto de contar con un panorama general que nos permita obtener las conclusiones y recomendaciones respectivas. En dicho apartado se explicará que nuestro país se encuentra en un proceso de transición normativa derivado de reformas constitucionales muy importantes tanto al sistema de justicia penal como al régimen de salvaguarda a los derechos humanos. Se verá que las figuras inherentes a la regulación jurídica de la DO, son incluso previas a la suscripción de los tratados internacionales que se estudian. Se analizará cómo se avanza en las distintas asignaturas de regulación sustantiva y las perspectivas a futuro.

Una evaluación integral de la implementación de esta normatividad internacional conduce a afirmar que México es un actor internacional responsable y consecuente. Si bien con serios desafíos y retos por enfrentar, la determinación del titular del Poder Ejecutivo en estos últimos años sobre todo es reconocida por la comunidad internacional. Lo anterior encuentra sustento, no solo por el hecho de que acude a apoyar las mejores causas del concierto internacional, sino que asume de manera proactiva, dentro de la esfera de sus órganos internos, los trabajos que implican las obligaciones contraídas en el tipo de instrumentos a los que se hace referencia.

I. LA CONVENCION DE PALERMO, SUS PROTOCOLOS ADICIONALES.

ANTECEDENTES Y ESTATUS DE RATIFICACION.

Se requiere una red para vencer a una red

Gary Lewis, Representante de la ONUDD para Asia y el Pacifico

PROBLEMÁTICA DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRASNACIONAL.

La delincuencia organizada trasnacional es un fenómeno complejo. No es posible definirla ni analizarla sin conocer primero la problemática de la delincuencia organizada dentro del contexto interno de las naciones, aunque la característica de transnacionalidad en la actualidad es inherente al propio fenómeno criminal.

Incluso en algunos casos, como el de la Delincuencia Organizada (DO) que se ha desarrollado en los Estados Unidos casi desde fines del siglo XIX, así como en la mafia italiana, la *yakuza* japonesa y otras expresiones semejantes, los elementos de orden multinacional y trasnacional han estado presentes de manera permanente y son inherentes al *modus operandi*.

La delincuencia organizada doméstica, no obstante, puede ser utilizada como una categoría epistemológica y jurídica básica útil para conocer las características generales del fenómeno. Es, por así decirlo, una variable de una fórmula que se puede complejizar.

La delincuencia suele ser entendida “como el conjunto de delitos observables en un grupo social determinado y en un momento histórico dado”.¹

La criminalidad o delincuencia implican la existencia de un orden normativo que proscribe conductas que en cada caso sean consideradas como contrarias al arreglo social determinado. En dicho orden normativo se contemplarán castigos o reprimendas, así como otro tipo de medidas punitivas a efecto de que dichas conductas o bien no sean cometidas o cuya comisión produzca consecuencias dentro de la teleología que la política criminal establezca en cada caso. Estos dos objetivos son conocidos como la dualidad de la prevención general y la prevención particular del orden penal.

En ese orden de ideas la DO en la actualidad implica la existencia de una criminalidad que incrementa el desafío al orden social dado: Si la sociedad es un conjunto de personas que se han organizado para coexistir bajo un determinado orden y con la aspiración de construir el bien común, la DO se presenta como un grupo que antagoniza en contra del primero, que adopta una serie de mecanismos y funciones que le posibilitan obtener ventajas fuera del susodicho orden, pero aprovechando las ventajas del mismo.

Nos explicamos: El objetivo más importante de la DO es el de obtener beneficios materiales y económicos, a costa de la legalidad.² Para hacerlo utiliza instituciones que la propia sociedad ha creado para su desarrollo, como

¹ CORREA GARCÍA, Sergio. Diccionario Jurídico Mexicano, Voz DELINCUENCIA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa, 1995, México, pag. 886.

² En algunos casos se discute que esa sea su finalidad exclusiva. No se debe perder de vista que hay delincuencia organizada en muchos casos en los que se cometen delitos relacionados con la pornografía infantil.

la libertad en términos generales, la libertad de profesión y otras prerrogativas que el orden jurídico-político actual conceden al ciudadano como el derecho de propiedad o la utilización de herramientas sociales como el dinero.

Para ejemplificar la idea de cómo la delincuencia abusa de las instituciones y las libertades ciudadanas hablaremos de uno de los instrumentos universales que la cultura ha generado para facilitar la vida social: El dinero. El dinero es una de las herramientas sociales más importantes en la historia de la humanidad. Implica una unidad de medida y una convención social que posibilita y simplifica las transacciones económicas y con estas el devenir cotidiano de prácticamente todos los seres humanos. Como herramienta que el ser humano ha ideado, supone un manejo basado en la buena fe, una utilización virtuosa del mismo, acorde con los objetivos finales de la propia sociedad. Su eficacia se sustenta en la existencia de derechos universales del ciudadano consolidados en el iluminismo como el derecho de propiedad, de trabajo, entre otras. Sin embargo el delincuente común y el organizado, utilizan al dinero de una manera tal que pervierten su función social. Revierten su objetivo y lo explotan para atentar en contra de la sociedad que lo creó. Lo mismo ocurre con el derecho de propiedad. El derecho de propiedad existe porque la sociedad y el arreglo jurídico político que le da forma ha considerado que es un derecho necesario y propicio para el desarrollo de la persona y del grupo social. Sin embargo la organización criminal pervierte y abusa del derecho de propiedad. Incluso lo vuelve instrumento de sus delitos.

Esta perversidad es una de las características peculiares e inherentes al grupo criminal organizado. Es una capacidad de elaborar de manera creativa y destructiva a la vez, estrategias antisociales por parte de sus miembros,

darles eficacia y ejecutarlas a través de una sistemática que no se detiene y que se convierte en un círculo vicioso.

Esta característica, que implica el escalamiento de la antisocialidad, y otras que serán vistas, han obligado a los legisladores nacionales y a los organismos internacionales a considerar provisiones para reprender, perseguir y prevenir la existencia de la DO.

Hoy en día, la DO implica uno de los más grandes desafíos no solo al orden social, sino que incluso ya llega a significar riesgos para la organización estadual y por lo mismo, llega a lesionar la convivencia de las naciones. Hoy en día, debido al escalamiento de la amenaza que implica la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) ya es considerada como una amenaza a la estabilidad política de regiones enteras del orbe y se cataloga como un delito conexo al terrorismo y puede vincularse al terrorismo nuclear:

“While most of the materials peddled internationally qualify as radioactive junk than cannot be used to fashion nuclear weapons, certain betaan gamma-radiation sources such as cesium-137, cobalto-60, and strontium-90 pose very significant environmental hazards. Also, in today’s worl, the possibility of significant leakages of fissile materials (highly enriched uranium and plutonium) and weapon components into World markets cannot be ruled out. Materials and components Could easily be smuggled to the United States by criminal conspiracies or terrorista groups and assembled to make a bomb.”³

El fenómeno de la criminalidad internacional también es objeto de reflexiones importantes, a propósito de sus características instrumentales y su inserción en la época previa a la globalización y a su expansión intensiva en la globalización:

³ LEE III, Rensselaer W. Transnational Organized Crime: An Overview, en FARER, Tom, Transnational Crime in The Americans, Routledge, New York, 1999, Edición Electrónica para Kindle. Sin paginación.

“El cambio y desarrollo socioeconómico y tecnológico han compartido el fenómeno concomitante de una importante internacionalización del delito; la frecuencia de los delitos propiamente transnacionales y otros delitos de carácter puramente internacional, en gran variedad de formas han aumentado. En las últimas décadas, la delincuencia transnacional se ha intensificado hasta alcanzar niveles difícilmente imaginables, circunstancias propiciadas y facilitadas por los medios modernos de comunicación, viajes a velocidades ultrasónicas con precios accesibles, la transferencia de bienes, servicios y fondos a nivel internacional.

“En opinión de la doctora Emma Mendoza, la internacionalización de la delincuencia organizada se refleja en la proliferación de los mercados mundiales ilícitos de drogas, bienes hurtados, armamentos, otros bienes y servicios ilícitos suministrados y manipulados mediante una red mundial de operaciones comerciales ilícitas. Es común que para esto se utilicen empresas legítimas, por ejemplo, hoteles, sociedades comerciales de importación y exportación, negocios de bienes raíces, entre otros.

“Un aspecto verdaderamente grave de la delincuencia organizada — asevera la maestra— lo constituyen las actividades terroristas, en constante aumento, disponiendo siempre, gracias a los traficantes de armas, de estos instrumentos en lo más avanzado tecnológicamente hablando, de la mayor publicidad a través de los medios masivos de información, de las vías más discretas y rápidas para la fuga en caso necesario (mediante lo más moderno de la transportación) y utilizando la mejor tecnología para la coordinación de sus acciones.

“Ha quedado claro que es altamente dudosa la cuestión de si hay un derecho internacional penal o penal internacional, que contenga algo más que simples recomendaciones dirigidas a los Estados, para que promulguen determinados preceptos penales.”⁴

DEFINICIONES, DIAGNÓSTICO Y PROSPECTIVA.

Existen muchas definiciones de lo que son la DO y la DOT. La propia definición del fenómeno ha sido objetivo de un debate muy añejo. La

⁴ CHAMPO SÁNCHEZ, Nimrod Mihael, *El Derecho Penal Frente a la Globalización*, En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* No. 116, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.

CNUCDOT no propone una definición de dicho fenómeno, más bien define lo que es “grupo delictivo organizado”, “delito grave” y lo que debe entenderse por el carácter transnacional del delito. Por tratarse este trabajo de las consecuencias jurídicas y políticas de dichas definiciones, las abordaremos más adelante.

No es arriesgado incluso afirmar que la DO existió como fenómeno incluso antes de ser categorizada, estudiada e incorporada en la tipología del derecho penal de las naciones.

Durante muchos años el Buró Federal de Investigaciones utilizó la siguiente definición creada por Donald Cressey: “Un crimen organizado es cualquier crimen cometido por una persona que ocupa, en una división de trabajos establecida, una posición diseñada para la comisión de delitos en el entendido de que dicha división de tareas incluya al menos una posición para un corruptor, una posición para el corrompible y una posición para el perpetrador.”⁵

De esta definición podemos destacar la división de tareas, la especialización. Lo anterior confirma el carácter de subproducto cultural de la sociedad moderna de la DOT, ya que imita de manera antisocial, las formas de reproducción societaria.

El Departamento de Justicia de los Estados Unidos definió en 1970 el término como “todas las actividades ilegales perpetradas por los miembros de grupos criminales activos en los Estados Unidos y todas las actividades ilegales perpetradas por los asociados conocidos y confederados de dichos miembros.”⁶

⁵ ABADINSKY, Howard, *Organized Crime*, Wadsworth, Novena Edición, Belmont, CA, 2010, p. 2.

⁶ ABADINSKY, Howard, *Opus cit* p. 2.

En esta noción, tienen relevancia las figuras de “asociados conocidos y asociados”. El gregarismo, considerado como una virtud y característica de los grupos humanos es, paradójicamente, indispensable para esta forma sofisticada que atenta en contra de la sociedad.

Según comenta Abadinsky, el FBI actualmente define al crimen organizado “como cualquier grupo que posee alguna manera de estructura formalizada y cuyo objetivo primario es obtener recursos a través de actividades ilegales. Dichos grupos mantienen su posición a través del uso de la violencia, real o a través de amenaza, corromper a servidores públicos, cohecho, o extorsión y generalmente tienen un impacto significativo en la gente de sus localidades, regiones o el país, en su conjunto.”⁷

Esta definición es más compleja y adosa elementos que van desde la parte sustantiva relativa a las actividades ilegales, como a la orgánica y a la procedimental.

Porteous, citado por Madsen, señala que la DO es: “... *economically motivated illicit activity undertaken by any Group, association or other body consisting of two or more individuals, whether formally or informally organized, where the negative impact of said activity Could be considered significant from an economic, social, violence generation, health, and safety and/or environmental perspective*”.⁸

Respecto al antiguo debate entre la relación existente de la DO y el terrorismo, la Comisión Europea reportó que “*although links between organized crimen and terrorism exists, organized crime continues to pose in itself a threat to society.*”

⁷ ABADINSKY, Howard, Idem.

⁸ MADSEN Frank G., *Trasnational Organized Crime* (2009) University of Cambridge Kindle Edition s/p. (Impact Study Highlights (Ottawa: Public Works and Government Services of Canada, 1998)

Organized crimen undermines legitimate economies and is a destabilising factor for society's social and democratic fabric".⁹

Esta definición acepta que, si bien puede haber conexidad con terrorismo, la DO es de hecho una amenaza a toda la sociedad, no solo a una parte de ella.

Como se puede observar, las características comunes de las definiciones aquí presentadas implican la existencia de grupos con alguna formalidad, con división de funciones y con capacidad de influir por vías corruptas en los servidores públicos.

Es de destacar que la CNUCDOT no hiciera una definición directa de DOT, sino de los elementos constitutivos de la misma. Dicho instrumento define, en su artículo 2(a) que:

“a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;”

Habiendo señalado que uno de los países en el que la DO se ha desarrollado es Estados Unidos (por un sinnúmero de razones que van desde el tamaño de su economía, la diversidad social y la complejidad cultural que alberga), vale mencionar que dicha nación ha contado desde 1970 con una potente provisión legislativa para combatir a este tipo de criminalidad. En efecto, la denominada Ley RICO es un ejemplo a nivel internacional y sobre todo para los países del *Common Law* de provisiones especialmente diseñadas para este problema. En virtud de la misma, se avitualla a las autoridades e incluso a particulares con medidas inusitadas y extremas para el combate a los

⁹ Communication to the Council and the European Parliament, “Developing a strategic concept on tackling organised crime, COM (2005) 232 final, en McCLEAN David, *Trasnational Organized Crime*, Oxford, 2007, Gran Bretaña, 2007.

delinquentes organizados para delinquir. La denominación de la Ley RICO se debe a que es un acrónimo de *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act* (Ley para Organizaciones Corruptas e Influidas por Ilicitud). Esta, es una ley federal que dispone penas severas y causa para demandas civiles por hechos realizados como parte de una organización criminal. La Ley RICO fue promulgada en la sección 901(a) del Acta de control al crimen organizado de 1970. Esta ley se codificó como el capítulo 96 del título 18 del Código de los Estados Unidos. “Aunque su objetivo era la persecución de la Mafia así como a otras organizaciones ilegales, su aplicación se ha extendido”.¹⁰

José Hurtado Pozo ensaya sobre los elementos constitutivos de la DO

“ (La DO)... puede ser descrita como el hecho consistente en que los delinquentes constituyen grupos dotados de una importante capacidad económica y técnica, también les permite prever sus objetivos y planear nuevas estrategias delictivas a nivel internacional. En sus diversas manifestaciones se presenta como una verdadera empresa o industria delictiva que busca obtener el máximo provecho, racionalizar sus recursos e infiltrar tanto el sistema económico como político. Para alcanzar sus fines, se escuda generalmente en el desarrollo de actividades lícitas, como la organización de empresas industriales o de servicios. Por la misma razón, sus miembros son reclutados, generalmente, en razón de sus vínculos familiares, étnicos, regionales o de clan. Todos estos factores permiten a la delincuencia organizada tener una gran capacidad financiera, ramificaciones locales e internacionales y una fuerte influencia política. De esta manera, poseen una particular capacidad para disimular sus actividades de acuerdo con los cambios políticos, económicos y jurídicos. Por tanto, para comprender mejor este fenómeno delictivo, hay que observar el conjunto de las actividades delictuosas y no sólo estos actos individualmente considerados, teniendo en cuenta el dinamismo que resulta de las alianzas y conflictos colectivos.”¹¹

¹⁰ BLAKEY, G. Robert, *The RICO Act*, 2011, Amazon Libro Electrónico Versión Kindle. Sin paginación.

¹¹ HURTADO POZO, José, *Globalización y Delincuencia Organizada* en MORENO MOISÉS (Coordinador), *Orientaciones de la política criminal legislativa*, Instituto Nacional de Ciencias Políticas, México, 2005, p. 20. En dicho artículo el autor se refiere a diversas experiencias que, en materia de regulación y cooperación regional, se han realizado en la Unión Europea. Destaca las virtudes, alcances y limitaciones que caracterizan a las iniciativas regionales en un entorno jurídicamente maduro y con amplia referenciación a la soberanía estatal respecto del *ius puniendi*.

Bajo este orden de ideas y para los efectos de este trabajo, es importante mencionar que la legislación mexicana también ha reaccionado en los últimos quince años y se ha transformado de una manera muy importante para afrontar los desafíos jurídicos que la DO implica.

A este respecto hay que decir que México ha destacado a nivel internacional por haber contado con una legislación de orden federal precisamente para el combate a la delincuencia con una antelación de cuatro años a la emisión del instrumento internacional que se analiza.

La Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada del 7 de noviembre de 1996 sancionaba en su artículo 2 lo siguiente:

Artículo 2º.- “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, previsto 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, previsto 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.

De acuerdo al artículo 3 de dicha ley las consecuencias jurídicas derivadas de la comisión de delitos predicados bajo la hipótesis de DO

implicaban el posibilitar mecanismo de investigación, persecución, procesamiento y sanción distintos a aquellos que no se encuentren bajo dicha condicionante.

Estas definiciones supusieron un avance muy importante tanto en el ámbito legislativo como en la actividad del Estado Mexicano ya que, como se comentó, se anticiparon en muchos aspectos a la discusión internacional. Como se verá a lo largo del presente estudio esta legislación tiene tres componentes esenciales: Una parte sustantiva, que prescribe las conductas típicas, los delitos que se consideran como propios del esquema organizativo y por lo tanto requieren de una sanción prefigurada por el legislador de acuerdo con la severa gravedad de los efectos de tales conductas; en segundo lugar proyecta formas y técnicas para investigar y perseguir dichos delitos. A este conjunto metodológico criminalístico se le conoce como técnicas especializadas de investigación; en tercer lugar distribuye competencias y facultades a diversos operadores del derecho mexicano, Procuraduría General de la República y Jueces.

Ahora bien, al trasladarnos a la actualidad podemos observar que como resultado de la muy trascendente reforma al sistema de justicia penal mexicano, realizada a través de la reforma constitucional del 28 de julio de 2008, las herramientas jurídicas para el combate a la DO también han sido modificadas. En primer lugar, el constituyente permanente mexicano decidió incluir en el texto constitucional una definición al respecto en el artículo 16, párrafo noveno:

“Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.”

Sin embargo, el texto constitucional no solo contiene esta definición. También desarrolla una serie de postulados de órdenes sustantivos y procesales sobre los que habremos de volver en el momento en que corresponda cotejar los compromisos internacionales contraídos por nuestro país. La decisión del constituyente de desarrollar con algún nivel de detalle esta normatividad dice mucho de la compleja problemática que enfrenta nuestro país en virtud de la existencia de grupos criminales que aprovechan las características geoestratégicas de México para la comisión de sus fechorías.

El estatuto doméstico de la Delincuencia Organizada también se ha transformado en los últimos años. Ahora, en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la definición ha quedado descrita de la siguiente manera:

Artículo 2o.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho 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 los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; 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; y el previsto en el artículo 424 Bis, todos del Código Penal 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;

V. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de

personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; Tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter, y Robo de vehículos, previsto en los artículos 376 Bis y 377 del Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal;

VI. Trata de personas, previsto y sancionado en los artículos 5 y 6 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, y

VII. Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta nueva formulación implica que el estándar mexicano para la delincuencia organizada tiene dos partes: La definición básica de la organización criminal y un catálogo específico de delitos predicados, es decir de los delitos que son indispensables para adjetivar a las conductas del grupo criminal como del orden que se previene.

La descomposición de los elementos constitutivos de la práctica criminal que analizamos es una de las tareas más arduas a realizar, puesto que de dicha separación se desprenden las categorías jurídico-penales que, de acuerdo a la visión particular de cada escuela de pensamiento y cultura jurídica, deben ser proyectadas en la configuración específica de tipos penales.

Dentro de este análisis criminológico de la DO se ha pretendido identificar algunas de las características distintivas de dicho fenómeno. Hay tantas taxonomías como autores que analizan el fenómeno. Por ejemplo, Abadinsky afirma que la DO tiene las siguientes características:

1. No tiene fines políticos
2. Es jerárquica
3. Tiene una membresía limitada o exclusiva
4. Constituye una subcultura única

5. Se perpetúa a sí misma
6. Exhibe una proclividad a usar violencia ilegal
7. Es monopolística
8. Se gobiernan por reglas y patrones específicos.¹²

Las conceptualizaciones y definiciones varían tanto en componentes como en enfoques. Existen tanto en el ámbito académico, el político, el legal y el convencional.

Un ejemplo del enfoque político es la configuración que se dio en abril de 2008 cuando se reunió el Consejo sobre Crimen Organizado (CCO) del gobierno de Estados Unidos a convocatoria del entonces Procurador General, Michael Mukasey. A efecto de analizar la evolución de las amenazas de la DO, además de las actividades ilegales perpetradas por los grupos criminales, el CCO señaló que estas organizaciones pueden:

- “Penetrar el sector energético y otros estratégicos de la economía;
- “Facilitar apoyo logístico y de otro tipo a terroristas, servicios de inteligencia extranjeros y gobiernos ajenos;
- “Introducir ilícitamente y realizar trata de migrantes y contrabandear con bienes en territorio norteamericano;
- “Explotar los sistemas financieros de Estados Unidos e internacional para transferir fondos ilícitos;
- “Usar el ciberespacio para tener como blancos a víctimas e infraestructura estadounidense;
- “Manipular el intercambio de valores y perpetrar fraudes complejos;
- “Corromper o buscar corromper servidores públicos en los Estados Unidos y otras naciones; y

¹² ABADINSKY, Howard, Opus cit. P. 3

- “Usar la violencia y la amenaza de violencia como recurso disuasorio.”¹³

Es muy probable que en el análisis de cada una de estas características y posibilidades de infringir daño sea discutible que todas ellas se cumplan en un solo momento y a cabalidad, sobre todo en el ámbito de algunas organizaciones criminales domésticas tanto de México como de otros países y más aún en la fenomenología de la DOT. Sin embargo el riesgo de su ocurrencia es cada vez mayor e incluso en aspectos que pueden ser más preocupantes a los señalados. Esta relatividad es otra de las características del fenómeno que se analiza y que además lo convierte en un hecho mudable, dinámico, plástico y en muchas ocasiones no previsto por la norma jurídica. Es muy importante que el estudioso del fenómeno y los operadores nacionales e internacionales del derecho y la cooperación internacional estén muy atentos a este dinamismo para no quedar inermes ante la habilidad de los liderazgos delincuenciales que siempre están a la búsqueda de la optimización de sus ganancias y de burlar la acción de la justicia.

La definición o conceptualización de la DOT se realiza a partir de la comprensión de la categoría de DO, pero es necesario incluir el elemento de transnacionalidad en el análisis.

Este aspecto no resulta palmario, ya que debe distinguirse la cualidad trasnacional con la de delito internacional. Desde luego la diferencia es significativa.

¹³ FINKLEA, Kristin M., *Organized Crime in the United States, Trends and Issues for Congress*, Congressional Research Service, Washington, D.C. 2010, P. 1.

Para entender el alcance de la connotación de transnacionalidad, Madsen afirma que:

“Los delitos transnacionales son delitos que en uno o varios sentidos implican a dos o más jurisdicciones soberanas, pero que están codificados en las legislaciones domésticas de dichas jurisdicciones. Por otra parte, es importante enfatizar que “delito transnacional” no es un sinónimo de “delito internacional” como se tipificaría en el derecho penal internacional; un delito transnacional puede estar tipificado bajo el derecho penal internacional, por ejemplo, el narcotráfico, que es objeto de diversos tratados internacionales y por lo tanto del derecho internacional; sin embargo, no siempre es así. Otra diferencia importante es que una violación del derecho penal internacional no tiene porqué involucrar a más de un país, mientras que un delito transnacional sí lo hace.”¹⁴

DIAGNÓSTICO

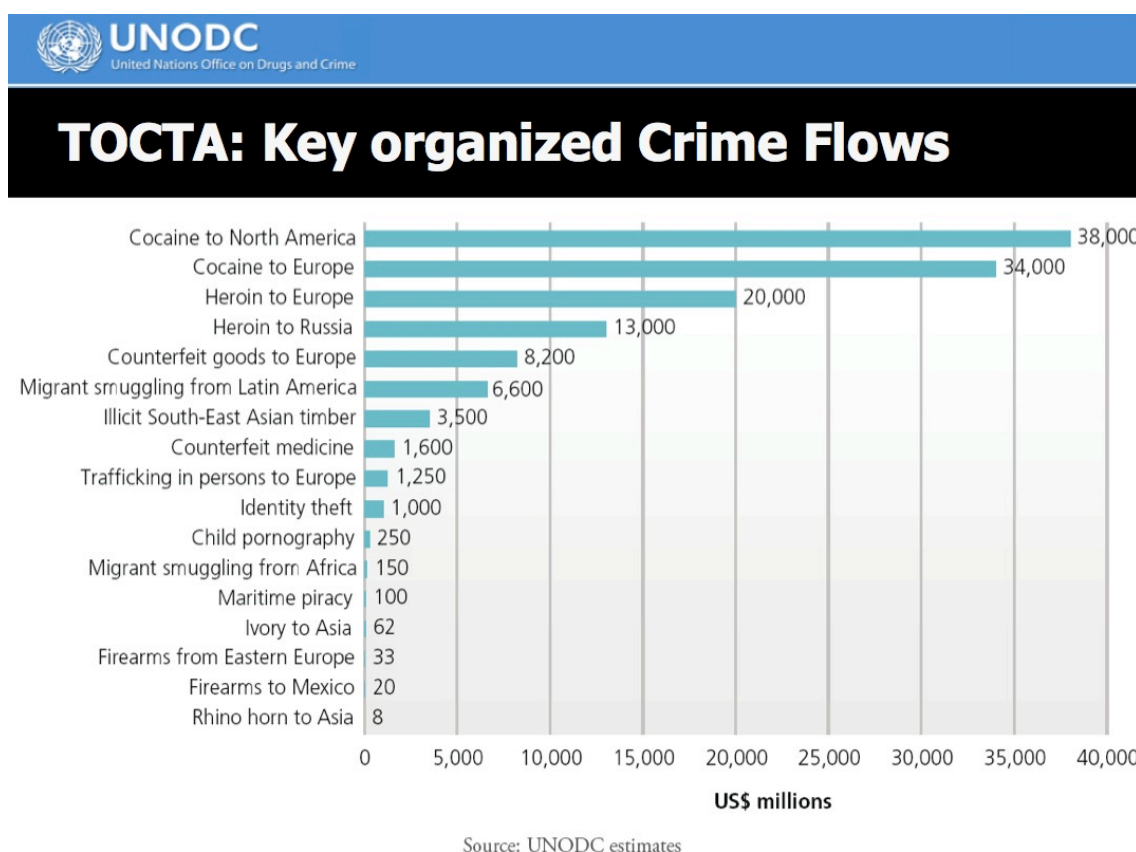
La Delincuencia Organizada Transnacional es uno de los mayores problemas que enfrenta la humanidad en el mundo contemporáneo. El haberla soslayado como parte del catálogo de problemas emergentes a lo largo de varias décadas en el siglo XX propició su enquistamiento y su consecuente arraigo y crecimiento. La DO ha sido un mal largamente inoculado, que se ha valido de su carácter clandestino, acomodaticio y simbiótico con las estructuras de poder corruptas o corrompibles, así como con entornos sociales que padecen debilidad institucional o deficiencias en materia de apego a valores.

Sin embargo la cualidad en la que radica la mayor fuerza y capacidad de incrustarse en las sociedades contemporáneas es su poderío económico. En ese sentido, la DO es un sistema económico paralelo que implica la existencia de amplios mercados en los que la oferta y demanda de bienes ilícitos posibilita su prevalencia. Asimismo, la posibilidad de legitimar activos a través del lavado

¹⁴ MADSEN, Opus Ct. s/p.

de dinero, establece vínculos entre los mercados ilícitos y la economía legal y formal. Sin lavado de dinero, el mercado de bienes ilícitos de la DO tendería a verse acotado y a desaparecer en algún momento.

De acuerdo a estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito, los flujos ilícitos generados por la delincuencia organizada cada año ascienden a más de 121 mil millones de dólares americanos, sin incluir el flujo correspondiente a la mariguana, como se puede observar en el siguiente cuadro.



Llama la atención desde diversos puntos de vista que la mariguana no fuese incluida en el análisis de la ONU. Para tener una referencia de las dimensiones del mercado de dicho enervante se puede tener como referencia al cálculo que en 2006 hiciera la Oficina de Política Nacional para el Control

de la Droga de Estados Unidos (ONDCP), y que indica que tan sólo el mercado de marihuana entre México y Estados Unidos se eleva a ocho mil 500 millones de dólares, si bien tal cifra no genera consensos¹⁵ es útil como indicio.

Como se observa, la DOT implica la comisión de diversos delitos, que a su vez generan cantidades muy importantes de recursos. Dicha afluencia económica alimenta el ciclo criminal al ser reinvertidos tanto en actividades lícitas como ilegales por las redes delincuenciales a efecto de conseguir mas mercancías ilícitas, armas, y para la corrupción de miembros de las corporaciones de seguridad y justicia de autoridades de los países del mundo entero.

Este ciclo criminal se está convirtiendo no solo en una amenaza en el ámbito interno de las naciones y su seguridad pública. En algunos casos, las organizaciones criminales son tan poderosas en términos financieros y logran

¹⁵ En el artículo Mitos de la Mota (KILMER, Beau, 2011) se discute dicho monto: **Mito 1. Más del 60% de los ingresos del narco mexicano proviene de la marihuana** La afirmación de que más de 60% de los ingresos de los narcos mexicanos proviene de la marihuana se ha filtrado y se repite en varios medios de comunicación prestigiados. Ha sido utilizada por todos los bandos en el debate sobre la legalización. Muy recientemente, los defensores de la Propuesta 19 en California recurrieron a esta cifra para reforzar la aseveración de que legalizar la marihuana en ese estado disminuiría las utilidades del narco en México. Pese a la ubicuidad de la cifra “60%” es difícil rastrear su origen. Luego de cierto trabajo detectivesco mis colegas y yo descubrimos que venía del documento sobre la *Estrategia Nacional para el Control de Drogas 2006* de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas (ONDCP, por sus siglas en inglés). Ese informe incluye una gráfica de barras que muestra los ingresos de las organizaciones de narcotráfico mexicanas por concepto de cocaína, heroína, marihuana y metanfetaminas. Las fuentes de la gráfica son la ONDCP y el Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas. El texto dice muy poco sobre el origen de los ingresos, pero señala específicamente que “61% de esos ingresos, o sea, ocho mil 500 millones de dólares, se vincula directamente con las ventas de exportación de marihuana”. KILMER, Beau, Mitos de la Mota. Revista Nexos en línea, 1 de septiembre de 2009, <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo2print&Article=2099495>, consultada el 9 de febrero de 2011.

contar con tal capacidad de fuego que llegan a poner en riesgo el funcionamiento de las instituciones públicas de algunas sociedades, erosionando incluso de manera muy riesgosa el entorno político.

Si bien la DOT no nace con el denominado proceso de globalización, se puede decir que se ha valido de este, en tanto que ha facilitado la existencia de flujos de mercancías criminales y la realización de prácticas ilícitas en escalas transnacionales.

La relación entre política y criminalidad es un fenómeno complejo y que ha existido siempre. En algunos países ha tenido costos muy importantes. El saneamiento de la política y el combate a la influencia de la criminalidad sobre esta es uno de los objetivos de la ONUDD y de los instrumentos que bajo sus auspicios se promueven en la comunidad internacional.

En la actualidad, el fenómeno criminal que implica el conjunto de actividades que incluyen al tráfico de drogas, la corrupción, los ciberdelitos, el fraude corporativo, la trata de personas, el tráfico de migrantes y de armas representa, si no la única, sí la mayor amenaza para Latinoamérica y para México. Una de las causas de esta situación es la vecindad con los Estados Unidos, que son uno de los mayores mercados para los estupefacientes, un centro de atracción de migrantes sin documentos de todo el mundo, un mercado emisor de dólares sucios y de armas largas en proporciones inestimables, propicias para los narcotraficantes.

En términos de su localización geográfica, se puede afirmar que México es visto por la delincuencia mundial como uno de los espacios con más ventajas para consolidar negocios ilícitos multimillonarios.

Por tal razón es importante que todo el conjunto de autoridades mexicanas, las del orden federal, estatal y municipal, así como la propia sociedad civil cobren conciencia del tamaño de esta amenaza. En dicho

entorno se impone la realización de estrategias y acciones coordinadas, coherentes y consecuentes tanto con el fin como con las razones y proporciones del problema y las soluciones.

Adicionalmente, cabe señalar que en la actualidad la delincuencia vive un proceso de consolidación vertical. Lo anterior implica que los jefes y capos (término tomado del italiano y que sirve para designar a los cabezas y cabecillas del narcotráfico) al pretender consolidar su presencia en una plaza o lugar, pretende controlar no solo sus actividades *tradicionales*, como la venta de estupefacientes, incluso al menudeo, sino que también generan esquemas de control respecto de la delincuencia común, de poca monta, e incursionan en otros crímenes como el secuestro, la extorsión, la extorsión en su forma de cobro de piso, venta de protección, delitos contra la propiedad industrial, tráfico de madera, especies, etc.

Todas estas actividades generan recursos que, del modo que los meandros y arroyos son tributarios de ríos medianos y estos a su vez de los grandes ríos, se van acumulando a distintos caudales que pugnan por llegar a la economía formal, vía el lavado de dinero. Por esta última razón es posible afirmar que el delito de lavado de dinero es el delito de delitos, el más peligroso y por sus características e implicaciones, uno de los más difíciles de combatir.

La existencia de organizaciones criminales en México es producto de una larga y compleja historia. Diversos factores han alimentado al fenómeno, algunos que incluso tienen aspectos mitológicos como aquel que señala que durante la guerra de Vietnam las laderas de la Sierra Madre Occidental fueron utilizadas para la producción de amapola para surtir las necesidades de opio y morfina de los contingentes bélicos norteamericanos que eran heridos en ese conflicto.

Abadinsky esquematiza a los grupos criminales mexicanos de la siguiente manera:

- *“México has a history of one-party domination intertwined with corruption, particularly in the underpaid law enforcement sector. Drug groups are bureaucratily organized, but in a Mexica fashion butil around familial relationships.*
- *“As opposed to organized crime groups that expend resources to defend territorial hegemony, Mexican organizations usually focus on enterprise that, nevertheless, often brings them into violent conflict with competing groups. Originating as heroin distributors, links with Colombian cartels led them to expand into cocaine.*
- *“The dismantling of the major Colombian cartels has enabled the Mexican to deal directly with Bolivian and Prewian sources for cocaine. Better organization and an extensive drug portfolio have enabled Mexicans cartels to Diversity, dividing operations into heroin, cocaine, marijuana, and now methamphetamine units.*
- *“Rounding out the portfolio of Mexican criminal organizations is involvement in the smuggling of immigrants, particularly young girls and women, to work in Brothers, especially those catering to migrante workers.”¹⁶*

La caracterización que antecede es correcta. No pasa de largo la alusión que dicho autor hace al sistema político y al régimen del partido único que ha dominado la política de nuestro país. Al respecto hay que aclarar que precisamente, el superar el grave estado de rezago, de descuido institucional y de corrupción que fue heredado, ha sido una de las prioridades del gobierno del presidente Felipe Calderón, quien ha promovido el mayor cambio y fortalecimiento de instituciones de seguridad y justicia de la historia reciente de México. Como contraste se hace evidente el estado de atraso de las fuerzas policiales que todavía persiste en diversos estados de la República, que siguen funcionando bajo las reglas políticas del antiguo régimen.

PROSPECTIVA

La posibilidad de realización de una prospectiva respecto del combate a la DOT depende de la determinación de distintas variables que superan los

¹⁶ ABADINSKY, Op. Cit. P. 191.

objetivos del presente trabajo. En un afán de escenarios elaborados de manera muy esquemática, se pueden derivar tres hipótesis cuya realización dependerá de dicho complejo de variables.

Escenario de éxito relativo de la comunidad internacional en el combate a la DOT. La posibilidad de que la comunidad internacional y cada uno de los países que la componen tengan éxito en su función exclusiva de hacer prevalecer el estado de derecho y el orden sobre las actividades criminales puede parecer muy compleja, sin embargo es necesario que se realicen todos los esfuerzos necesarios y se desplieguen las estrategias consecuentes para lograrlo. En aras de dicha finalidad es que se hace necesario actualizar los marcos jurídicos y las acciones gubernativas pertinentes. La CNUCDOT y sus Protocolos complementarios son instrumentos que la comunidad internacional ha desarrollado a manera de guías para que, a través de su aplicación, la DOT sea combatida de manera eficaz y en esa medida, se pueda mantener el orden y la armonía social. Uno de los aspectos más importantes de este conjunto de prescripciones internacionales es el referente a las técnicas de investigación que se proponen. Estas implican metodologías de investigación criminal y criminalística idóneas para el combate a la criminalidad más sofisticada. La realización de este escenario supone el compromiso de las partes que han suscrito los instrumentos internacionales mencionados.

Otro escenario posible es el que implica un control relativo de las actividades criminales internacionales y la prevalencia de países dominados por fuerzas criminales hegemónicas. Una de las tendencias que se puede identificar en el modus operandi de la actualidad es la que implica la identificación y establecimiento de grupos criminales en algunos lugares del mundo en mayor grado que en otros. En términos generales, esta tendencia se puede deber a dos factores: La lógica del negocio criminal y la poca resistencia

de las estructuras de gobierno y las instituciones públicas para repeler y combatir a la criminalidad.

El escenario intermedio posible para el futuro, implica un mayor fortalecimiento en general de los sistemas estatales para evitar, prevenir y combatir el delito. Sin embargo en la actualidad se puede constatar cómo en algunos países del mundo, existe una debilidad institucional endémica o incluso una franca connivencia con el crimen. Estos paraísos criminales son la causa de un futuro complicado en el que las posibilidades de que sea este escenario intermedio sea el más posible.

Escenario de prevalencia criminal. El más indeseado e indeseable de los escenarios en el combate mundial contra la DOT es aquel en el que los estados se aíslen del entorno, se abandonen las directrices de cooperación y asistencia. Varios pueden ser los factores que produzcan tan indeseable resultado: Intereses políticos, despliegue de políticas pseudo-soberanistas, heterogeneidad y falta de integración de sistemas jurídicos, ente otros.

Como puede observarse en cualquiera de estos tres escenarios el cumplimiento de las prescripciones de la Convención de Palermo tiene un lugar central, por lo que no es exagerado señalar a dicho instrumento como uno de los baluartes para la consecución de un futuro de mayor seguridad e incluso paz mundial.

LA OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL COMBATE A LAS DROGAS Y EL DELITO

La Organización de las Naciones Unidas tiene como propósitos aquellos que se señalan en el artículo 1 de su Carta fundante:

Los propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;

2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y

4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.¹⁷

A efecto de hacer frente a la problemática internacional inherente al narcotráfico y la delincuencia organizada, la ONU cuenta con un organismo especializado que es la Oficina de Naciones Unidas para la Droga. Esta Oficina fue establecida en 1977 a través de la fusión entre el Programa de Control de Drogas de la ONU y el Centro para la Prevención del Delito Internacional.

De acuerdo al Portal de la ONUDD, esta oficina tiene las siguientes características: *“UNODC is a global leader in the fight against illicit drugs and international crime. Established in 1997 through a merger between the United Nations Drug Control Programme and the Centre for International Crime Prevention, UNODC operates in all regions of the world through an extensive network of field offices. UNODC relies on voluntary contributions, mainly from Governments, for 90 per cent of its budget.*

UNODC is mandated to assist Member States in their struggle against illicit drugs, crime and terrorism. In the Millennium Declaration, Member States also resolved to intensify efforts to fight transnational crime in all its dimensions, to redouble the efforts to implement the commitment to counter the world drug problem and to take concerted action against international terrorism.

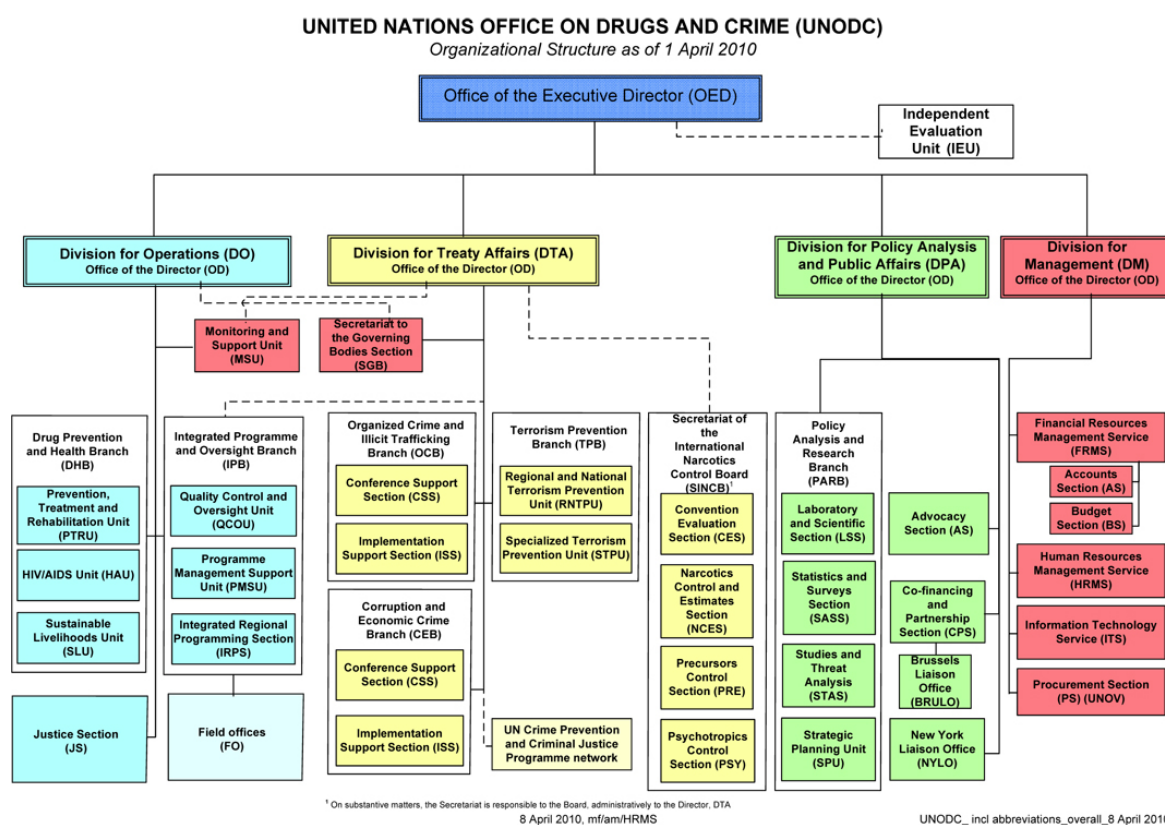
¹⁷ Carta de la Organización de las Naciones Unidas

The three pillars of the UNODC work programme are:

- Field-based technical cooperation projects to enhance the capacity of Member States to counteract illicit drugs, crime and terrorism
- Research and analytical work to increase knowledge and understanding of drugs and crime issues and expand the evidence base for policy and operational decisions
- Normative work to assist States in the ratification and implementation of the relevant international treaties, the development of domestic legislation on drugs, crime and terrorism, and the provision of secretariat and substantive services to the treaty-based and governing bodies

In pursuing its objectives, UNODC makes every effort to integrate and mainstream the gender perspective, particularly in its projects for the provision of alternative livelihoods, as well as those against human trafficking.¹⁸

La ONUDD funciona de acuerdo al siguiente organigrama¹⁹



¹⁸ (<http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html?ref=menutop>)

¹⁹ ([http://www.unodc.org/images/about-unodc/UNODC Organizational Structure April 2010.jpg](http://www.unodc.org/images/about-unodc/UNODC%20Organizational%20Structure%20April%202010.jpg)). (Consulta 12 de junio de 2011).

Actualmente la ONUDD realiza labores de difusión, capacitación y promoción para ayudar a combatir el flagelo de la criminalidad organizada alrededor del mundo. Sin embargo es necesario cuestionar si una estructura tan compacta, con facultades tan limitadas es actualmente la necesaria para una misión tan grande y compleja. Nosotros afirmamos que es urgente el replantear un redimensionamiento de esa y otras instancias internacionales, que implique mayores recursos y facultades. Ese redimensionamiento es urgente y debería de ser una de las prioridades de la comunidad internacional.

CONTEXTO DE LA NEGOCIACIÓN.
LA GESTACIÓN Y LA ENTRADA EN VIGOR
DE LA CNUCDOT Y SUS PROTOCOLOS

Antes de realizar el análisis de la negociación de la CNUCDOT es importante señalar que si bien, dicho instrumento y sus Protocolos son compromisos centrales en la lucha internacional contra el flagelo de la DOT, no son los únicos y que en el campo de la legislación doméstica también existen cuerpos normativos paradigmáticos previos a su negociación. Una de las convenciones más importantes, emitida previamente y cuyos contenidos incluso se pueden reconocer en la CNUCDOT es la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de Viena de 1988. Asimismo, destacan: “(...) la elaboración de normas regionales a través de la Organización de Estados Americanos (OEA)

mediante los trabajos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y (...) la normativa Europea de legislación contra drogas y delincuencia organizada, así como la normativa internacional de lucha contra el Lavado de Dinero de la OCDE a través del Grupo de Acción Financiera Internacional.”²⁰

La aludida Convención de Viena contiene las obligaciones para los Estados Partes que se enumeran a continuación: tipificar las conductas de a) conversión o transferencia de bienes a sabiendas de que proceden del narcotráfico con objeto de ocultar su origen ilícito; b) ocultación o encubrimiento de la naturaleza, origen, la ubicación o el destino, el movimiento o la propiedad real de bienes o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de tales delitos; c) adquisición, posesión o utilización de bienes a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que proceden de tales actividades; d) posesión de equipos, materiales o sustancias precursoras químicas según la tabla, a sabiendas de que serán utilizadas para la fabricación de drogas. También se señala que ninguno de esos delitos deberá ser considerado como delito fiscal o político para los fines de extradición.²¹

²⁰ BUSCAGLIA, Edgardo y otros, Reflexiones en torno a la Delincuencia Organizada, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2005, p. 116. Sobre las 40 recomendaciones del GAFI para el combate al lavado de dinero, consultar <http://www.fatf-gafi.org/>.

²¹ MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, Política Criminal y Globalización, en MORENO, Moisés (coordinador), Orientaciones de la Política Criminal Legislativa, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2005, p. 70.

Un instrumento internacional posterior a la Convención de Palermo, que igualmente tiene como objetivo el combate a una de las expresiones más serias de la impunidad es la denominada Convención Internacional Contra la Corrupción, firmada en Mérida, México en el 2003 y cuya vigencia inició en 2005. Esta es mejor conocida como la Convención de Mérida y tiene previsiones de orden sustantivo y adjetivo conexas a las de Palermo. Es evidente que la diversidad de normativas internacionales implica su aplicación e interpretación armónicas, tanto en los foros supranacionales como en los domésticos.

El amplio esfuerzo desplegado y por ejecutar de manera constante por la comunidad de naciones se puede definir por lo expresado por Correa García: “La lucha contra el crimen organizado implica acciones nacionales e internacionales preventivas y de persecución que atiendan simultáneamente el desaliento de la demanda de bienes y de servicios ilícitos, la detección y desarticulación de las estructuras criminales y el reforzamiento de la aplicación de la ley.”²²

Buscaglia señala adicionalmente ordenamientos domésticos relevantes, algunos de los cuales ya señalamos. Dentro de estos, “es posible destacar tres modelos de criminalización contra la delincuencia organizada: a) la Conspiracy Law del Common Law, b) la Racketeering Influenced and Corrupted Organization Act (Ley RICO) de 1970 en Estados Unidos, y, c) el modelo de la Ley Rognoni-La Torre de 1982 en Italia. Otros avances importantes en legislaciones nacionales contra la delincuencia organizada son:

²² CORREA GARCÍA, Sergio J., Los Nuevos Retos de la Justicia Penal Frente a la Criminalidad Emergente, en MORENO, Moisés (coordinador), Orientaciones de la Política Criminal Legislativa, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2005, p. 128.

la legislación Colombiana en su artículo 186 del Código Penal; la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de México 1996, la legislación francesa.”²³

El proceso de negociación de la CNUCDOT fue gestándose en varias etapas. El proceso ha sido lento y tuvo como antecedente un largo proemio de 30 años de reflexión al interior de los órganos especializados de la ONU respecto de la problemática que iba configurando la presencia y la evolución de la DOT entre las naciones. Dichas deliberaciones se aceleraron sobre todo en los congresos quinquenales de la ONU sobre prevención del delito y justicia penal.

En dicho proceso se puede advertir que la proactividad, apertura, ánimo propositivo y creatividad de las naciones fueron muy importantes para lograr el objetivo planteado. Si se realiza una evaluación general de la CNUCDOT y sus protocolos en realidad lo que se observará es que el resultado final es un conjunto de normas internacionales que tiene como objeto preponderante la realización de cambios en la legislación doméstica de los Estados Partes. Dichos cambios son fundamentalmente de tres tipos: De orden sustantivo, ya que proponen la creación de nuevos tipos penales y categorías dogmáticas de participación delictiva; de orden adjetivo o procesal, ya que propone la adopción de mecanismos de orden jurídico-procesal para la investigación y judicialización eficaz de los delitos previamente categorizados, incluyendo normas de orden internacional relacionadas con la cooperación y asistencia entre soberanías a efecto de dotar de oportunidad y validez a dichas actuaciones, lo cual constituye una de las notas más sobresalientes del

²³ BUSCAGLIA, Edgardo y otros, *Idem*.

conjunto normativo que nos ocupa; en tercer lugar se prescriben formas organizativas necesarias para que las instituciones encargadas del combate a la DOT tengan mayores y mejores facultades, complementadas con las medidas administrativas del caso.

A efecto de contar con un panorama general de cómo fue el proceso de gestación de la CNUCDOT y sus protocolos de orden complementario, a continuación se presenta la cronología de los acontecimientos más relevantes ocurridos en el seno de la ONU y sus órganos especializados, que al final desembocaron en la suscripción de los instrumentos que nos ocupan.²⁴

1975, 1º al 12 de septiembre, Ginebra. Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Se trató el aspecto del delito como negocio en los planos nacional y trasnacional. Se prestó atención al delito organizado, al delito financiero y a la corrupción. Una de las conclusiones fue la solicitud de más información sobre la criminalidad económica.

1980, 25 de agosto al 5 de septiembre, Caracas. Sexto Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Programa titulado “Delito y abuso de poder: delitos y delincuentes fuera del alcance de la ley”. Se trataron los obstáculos inherentes a la realización de justicia por la impunidad generada por las posiciones políticas y económicas de los sujetos activos de los delitos. Las recomendaciones fueron orientadas a frenar en los planos correspondientes el abuso de poder y a reformar la legislación correspondiente, entre otras.

²⁴ ONUDD Traubaux Preparatory of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Organized Crime and the Protocols thereto, en www.unodc.org, 2011.

1985, 26 de agosto a 6 de septiembre, Milán. Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Se analizó la evidente dimensión trasnacional de la criminalidad estudiando el tema del programa titulado "Nuevas dimensiones de la criminalidad y de la prevención del delito en el contexto del desarrollo: desafíos para el futuro", enfatizaron los desafíos para la comunidad internacional y cómo las fronteras habían dejado de ser un obstáculo para la criminalidad.

“Reconociendo las dimensiones internacionales de la delincuencia y la necesidad de una respuesta concertada por parte de la comunidad nacional, el Séptimo Congreso adoptó el Plan de Acción de Milán, aprobado posteriormente por la Asamblea General en su resolución 40/32 de 29 de noviembre de 1985, en el que determinó que era imprescindible emprender una acción de gran envergadura para controlar y, en último término, erradicar los fenómenos destructivos del tráfico y el uso indebido de drogas y de la DO, que minan y desestabilizan la sociedad. Además, previó que las Naciones Unidas deberían desempeñar un importante papel facilitando el intercambio de información y de experiencia entre los Estados Miembros con miras a mejorar los sistemas de justicia penal y adecuarlos mejor a las condiciones y necesidades cambiantes de la sociedad y a las nuevas dimensiones del delito y de la delincuencia.”²⁵

Además, se aprobó la resolución “Delincuencia Organizada” en la que se pide a los Estados Miembro la intensificación de esfuerzos y modernizar leyes y procedimientos penales “en particular la adopción de medidas para crear nuevos delitos que tipificaran formas nuevas y complejas de conductas

²⁵ ONUDD, *Idem*.

criminales, prescribir la pérdida de los bienes adquiridos ilegalmente, facilitar la obtención de pruebas en el extranjero para utilizarlas en los procedimientos penales sustanciados ante los tribunales nacionales y modernizar las leyes nacionales relativas a la extradición; el reforzamiento de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley; la creación de instituciones nacionales, tales como organismos o comisiones penales nacionales, con poderes suficientes para investigar y obtener pruebas a fin de proceder contra los que dirigen las actividades de la delincuencia organizada; y la revisión de las leyes sobre tributación, abuso del secreto bancario y casas de juego, o su promulgación, a fin de garantizar que fueran adecuadas para ayudar en la lucha contra la delincuencia organizada y en particular contra la transferencia de fondos a través de las fronteras nacionales para la comisión de estos delitos o procedentes de los mismos; y recomendó al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia que elaborara un marco amplio de directrices y normas que ayudara a los gobiernos a preparar medidas para hacer frente a la delincuencia organizada en los planos nacional, regional e internacional”²⁶

1988, aprobación de la Convención de la Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, que compromete a los Estados Partes a luchar contra el tráfico internacional de drogas, entre otras cosas penalizando el blanqueo del producto del tráfico de drogas y fortaleciendo la cooperación internacional, en particular en la esfera de la extradición y la asistencia judicial recíproca. Esta Convención marca un hito muy importante y su contenido fundamental puede verse incluso reflejado en la CNUCDOT.

²⁶ ONUDD, Idem.

1990, 27 de agosto al 7 de septiembre, La Habana. Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Programa titulado “Medidas nacionales e internacionales eficaces contra la delincuencia organizada y las actividades delictivas de carácter terrorista”.

Uno de los puntos señalados fue una novedad alarmante en el ámbito de las conductas criminales y a la que era necesario hacer frente y que se apuntó, era la penetración insidiosa de las actividades comerciales legítimas por la DO con miras a invertir el producto de su actividad delictiva, blanquear la fachada de sus operaciones y reducir los riesgos mediante la diversificación de sus inversiones.

En dicho Octavo Congreso, la Asamblea General aprobó el Tratado modelo de extradición (resoluciones 45/116, anexo, y 52/88, anexo, de la Asamblea), el Tratado modelo de asistencia recíproca en asuntos penales (resoluciones (45/117, anexo, y 53/112, anexo I), el Tratado modelo sobre la remisión del proceso en materia penal (resolución 45/118, anexo) y el Tratado Modelo sobre el traspaso de la vigilancia de los delincuentes bajo condena condicional o en libertad condicional (resolución 45/119).

Se aprobaron también un conjunto de medidas para prevenir y reprimir la DO que abarcaban aspectos nacionales de las estrategias preventivas, la legislación penal, la investigación penal y las actividades de represión y administración de justicia penal, así como cuestiones relativas a la cooperación internacional. La resolución fue acogida con beneplácito por la Asamblea General en su resolución 45/121 de 14 de diciembre de 1990 e instó a los Estados Miembro a comunicar a la Secretaría General las disposiciones

contenidas en sus respectivas legislaciones contra la DO y el blanqueo de dinero.

1991, 21 al 23 de noviembre, París. Reunión Ministerial sobre la elaboración de un programa eficaz de la ONU sobre prevención del delito y justicia penal, recomendada por el Octavo Congreso. La Reunión elaboró una Declaración de principios y programa de acción del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal que la Asamblea General aprobó en su resolución 46/152 de 18 de diciembre de 1991. Se determinó fortalecer la asistencia a los Estados que la solicitasen.

Se determinó desaparecer el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, órgano rector del Programa compuesto por expertos nombrados por los gobiernos pero que desempeñaban sus funciones a título personal y fue sustituido por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en calidad de comisión orgánica del Consejo Económico y Social, compuesta por representantes de 40 gobiernos, garantizando así una participación gubernamental directa tanto en la adopción de decisiones como en la supervisión de las actividades del Programa.

1992, 30 de Julio. Se aprobó la resolución 1992/22 del Consejo Económico y Social de la ONU, en que por recomendación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su primer período de sesiones, celebrado del 21 al 30 de abril de 1992. Se definió que uno de los temas prioritarios que deberían orientar la labor de la Comisión y del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal se relacionaría con la delincuencia nacional y transnacional, la delincuencia organizada y económica, incluido el blanqueo de dinero, y la función del

derecho penal en la protección del medio ambiente.

El Consejo aprobó también “la resolución 1992/23 de 30 de julio de 1992, en la que tomó nota de las recomendaciones de la Reunión del Grupo *Ad Hoc* de Expertos sobre estrategias para luchar contra la delincuencia transnacional, celebrada en Smolenice (Checoslovaquia), del 27 al 31 de mayo de 1991, y de las medidas prácticas contra la delincuencia organizada formuladas por el Seminario Internacional sobre represión de la delincuencia organizada, celebrado en Suzdal (Federación de Rusia), del 21 al 25 de octubre de 1991 (anexos I y II); y pidió al Secretario General que continuara el análisis de la información sobre el impacto de las actividades de la delincuencia organizada sobre la sociedad en general, así como sobre las medidas legislativas y la promoción de la cooperación internacional destinadas a combatir esa delincuencia, con especial hincapié en los delitos económicos y el blanqueo de fondos ilícitos.”²⁷

1993, 27 de Julio, el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1993/29. (Recomendación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal para la organización de una conferencia mundial a nivel ministerial sobre la delincuencia transnacional organizada, y aceptó el ofrecimiento del Gobierno de Italia de acoger esa Conferencia). Uno de los fines sería evaluar la factibilidad de confeccionar instrumentos internacionales en contra de la DOT.

1994, 10 al 12 de octubre. (Preparativos para la Conferencia). el Gobierno de Italia, en cooperación con la *Fondazione Giovanni e Francesca Falcone*, organizó en Palermo (Italia) una reunión oficiosa de miembros de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y representantes de otros

²⁷ ONUDD, *Idem*.

países interesados a fin de elaborar los documentos de trabajo que constituirían la plataforma sustantiva que se sometería al examen de la Conferencia.

1994, 18 al 20 de junio. Courmayeur, Italia, Conferencia Internacional sobre la prevención y represión del blanqueo de dinero y el empleo del producto del delito: un enfoque mundial. Sus conclusiones fueron enviadas por el Consejo Económico y Social, el 25 de Julio de 1994 para la Conferencia Ministerial Mundial.

1994, 21 al 23 de noviembre, Nápoles, Italia. Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional. Tuvo delegaciones de 142 estados (86 representados con Ministros y el resto por Jefes de Estado o Gobierno) y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Participaron más de 2,000 asistentes.

Dicha Conferencia fue el parteaguas que señala un antes y un después rumbo a la celebración de la CNUCDOT y sus protocolos. En ella se vertieron las opiniones de los diversos estados miembros respecto de la viabilidad, pertinencia y contenidos de un eventual instrumento internacional, así como de sus características jurídicas. Si bien hubo posiciones conservadoras y acaso escépticas respecto de un tratado, prevalecieron sobre de estas, aquellas que urgieron a su realización, debido a la apremiante situación que muchas naciones enfrentaban *vis-à-vis* la DOT.

Entre los contenidos a incluir en el temario de la convención fueron sugeridos, entre otros: “la tipificación como delito penal de la participación en organizaciones de tipo mafioso; la tipificación como delito penal de la participación en actos preparatorios vinculados a la DO; la responsabilidad penal de las personas por las acciones de los grupos a que pertenecieran; la previsión de poderes especiales de investigación; y medidas para la protección

de los testigos.”²⁸

La Conferencia aprobó por unanimidad la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada (A/49/748, anexo, sección I.A.), en la que señaló la urgencia de adoptar medidas en contra de la DOT, considerando estructuras y *modus operandi*.

En dicha Declaración, la Conferencia promovió entre los Estados el estudio de la factibilidad de nuevos instrumentos internacionales para armonizar las legislaciones domesticas, y para aplicar medidas especiales técnicas para obtener evidencias pertinentes, tales como la vigilancia electrónica, las operaciones encubiertas y la entrega vigilada.

“Se prestó especial atención a la necesidad de que los Estados Miembros se cercioraran de contar con los componentes básicos de un sistema funcional de cooperación internacional a fin de combatir eficazmente la capacidad de la delincuencia organizada transnacional de trasladar sus actividades de un país a otro y ampliar su alcance. Se prestó igualmente atención a la necesidad de intensificar las actividades de cooperación técnica con miras a prestar asistencia a los países en desarrollo y a los países con economía en transición para aumentar la capacidad de sus sistemas de justicia penal.

“La Conferencia subrayó además que los Estados Miembros deberían concentrar sus esfuerzos en la prevención y el control del blanqueo de dinero y en el control del producto del delito adoptando medidas legislativas para decomisar todo producto ilícito, incluido el decomiso de activos, así como para garantizar la disponibilidad de arreglos provisionales, como el embargo preventivo o la incautación de activos, respetando siempre debidamente los intereses de los terceros de buena fe. También se puso de relieve la adopción

²⁸ ONUDD, *Idem*.

de medidas legislativas y reglamentarias a fin de promover un control eficaz del blanqueo de dinero y estimular la cooperación internacional, incluidas medidas destinadas a limitar el carácter secreto de la información financiera a tales efectos.”²⁹

1994. En su resolución 49/159 de 23 de diciembre de 1994, la Asamblea General aprobó la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada y urgió a los Estados a ponerla en práctica.

1995. Noveno Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en El Cairo del 29 de abril al 8 de mayo. Tema: “Medidas contra la delincuencia organizada y la delincuencia económica de ámbito nacional y transnacional, y cometido del derecho penal en la protección del medio ambiente: experiencias nacionales y cooperación internacional”. El énfasis se dio sobre la expansión de la delincuencia organizada y los peligros que planteaban sus dimensiones transnacionales.

1995, 30 de mayo al 9 de junio. Cuarto período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.

1995, 24 de Julio. El Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1995/11 en la que pidió al Secretario General que iniciara el proceso de solicitar el parecer de los gobiernos sobre la oportunidad y repercusión de instrumentos internacionales como una convención o convenciones contra la delincuencia transnacional organizada y sobre los contenidos que deberían abordar en tales instrumentos y tomara las acciones necesarias para su concreción.

En cumplimiento de la resolución 49/159 de la Asamblea General y de la resolución 1995/11 del Consejo Económico y Social, se celebró en Buenos

²⁹ ONUDD, *Idem*.

Aires del 27 al 30 de noviembre de 1995 el Seminario Regional Ministerial de seguimiento de la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada.

Su objetivo fue examinar las maneras de reforzar y mejorar la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para hacer frente a la DOT y perfeccionar los mecanismos de cooperación regional y multilateral para combatirla. El Seminario pidió una mayor cooperación técnica, coordinación estratégica y medidas legislativas y de otro tipo para combatir la DOT en todas sus manifestaciones. A fin de promover las actividades tanto a nivel nacional como regional para alcanzar esos objetivos, el Seminario aprobó por consenso la Declaración de Buenos Aires sobre la prevención y el control de la delincuencia transnacional organizada (E/CN.15/1996/2/Add.1, anexo).

1996, 21 al 31 de mayo. Quinto período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. Se presentó un informe sobre la base de las opiniones proporcionadas por los Estados Miembros, que reflejaba la favorable disposición de la mayoría de los Estados que habían presentado respuestas en lo que respecta a la necesidad de un marco internacional de cooperación contra la delincuencia organizada transnacional. Sin embargo durante dicha reunión prevalecía la incertidumbre respecto de la forma concreta para la realización de tal acuerdo internacional de voluntades.

1996. El Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1996/27 de 24 de julio de 1996, en la que tomó nota de la Declaración de Buenos Aires sobre la prevención y el control de la delincuencia transnacional organizada y pidió al Secretario el ejecutar la acciones ahí contenidas.

1996. De acuerdo a la recomendación formulada por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su quinto período de sesiones, la Asamblea General aprobó en el Código Internacional de Conducta para los

titulares de cargos públicos y la Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales.

No obstante su naturaleza no vinculante, se reconocieron como componentes del conjunto de directrices de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal en las que se consagra un ideal común en cuanto a la forma de elaborar y aplicar las políticas de lucha contra la corrupción.

De conformidad con la recomendación formulada por la Comisión en su quinto período de sesiones, la Asamblea General aprobó también la Declaración de las Naciones Unidas sobre el delito y la seguridad pública (resolución 51/60). Con arreglo a esa Declaración, los Estados Miembros se comprometieron a tratar de proteger la seguridad y el bienestar de todos sus ciudadanos adoptando medidas nacionales eficaces para luchar contra las graves manifestaciones de la delincuencia transnacional.

“Los Estados se comprometieron también a adoptar medidas a fin de ponerse en mejores condiciones para detectar e interceptar el paso a través de las fronteras de quienes estén involucrados en graves delitos transnacionales, así como de los instrumentos del delito, y a proteger las fronteras de su territorio; convinieron en adoptar medidas para combatir la ocultación o el encubrimiento del verdadero origen de los fondos dimanados de graves delitos transnacionales y la conversión o transferencia intencional de esos fondos para dicho fin, solicitar de las instituciones financieras y afines que lleven un registro contable adecuado de las transacciones y que denuncien las que sean sospechosas, así como en cerciorarse de que existan normas jurídicas y procedimientos eficaces que posibiliten la incautación y el decomiso del producto de graves delitos transnacionales; y reconocieron la necesidad de limitar la aplicación de las normas usuales en materia de secreto bancario respecto de las operaciones delictivas y de obtener la cooperación de las instituciones financieras para la detección de ese tipo de operaciones y de toda otra operación que pueda ser utilizada para fines de blanqueo de dinero.”³⁰

³⁰ ONUDD, *Idem*.

1996. El Gobierno de Polonia presentó en la Asamblea General un texto de un proyecto de convención contra la DO que desarrolló la cuestión de una convención marco. A esa acción recayó la resolución 51/120.

La Asamblea pidió al Secretario General que invitara a todos los Estados a que presentaran sus opiniones sobre la cuestión de la elaboración de una Convención Internacional contra la Delincuencia Transnacional Organizada, incluidas sus observaciones sobre el proyecto de convención marco de las Naciones Unidas propuesto; pidió a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal que examinara con carácter prioritario la cuestión de la elaboración de una convención internacional de esa índole, con miras a concluir lo antes posible su labor sobre esa cuestión; y pidió también a la Comisión que le presentara en su quincuagésimo segundo período de sesiones, por conducto del Consejo Económico y Social, un informe sobre los resultados de su labor en la materia.

1997. Sexto período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado del 28 de abril al 9 de mayo de 1997. Se dieron a conocer los comentarios de 24 Estados Miembros sobre el proyecto de convención marco propuesto por el Gobierno de Polonia.

Uno de los materiales de trabajo fueron los resultados de una reunión oficiosa sobre la elaboración de un convenio internacional contra la delincuencia transnacional organizada, celebrada en Palermo (Italia) del 6 al 8 de abril de 1997 por la *Fondazione Giovanni e Francesca Falcone* en colaboración con la Secretaría, en la que se analizaron cuestiones de fondo y forma y los documentos derivados de la propuesta de Polonia.

Se estableció un Grupo de Trabajo de composición abierta que se reuniría entre períodos de sesiones con el propósito de examinar la posibilidad

de elaborar un convenio o convenios contra la DOT. Dicho Grupo consideró las observaciones del Gobierno de los Estados Unidos de América acerca de los medios más eficaces para garantizar una evaluación al respecto. Dichas observaciones incluían en el apéndice un proyecto de convenio para la represión de la delincuencia transnacional organizada, así como un documento que recogía las observaciones del Gobierno de Alemania acerca de la posibilidad de una solución que no fuera una convención marco de las Naciones Unidas para luchar contra la delincuencia transnacional organizada (resolución 1997/22).

El Grupo de Trabajo ya abordó temas importantes de forma y de fondo. Un ejemplo de cuestión sustantiva difícil era el convenir una definición aceptable de la delincuencia organizada. Algunos Estados opinaron que sí se debería establecer una definición y otros considerando que no. Finalmente se convino que esta cuestión debería dejarse en manos de los expertos.

Otro debate fue si se debería considerar el aspecto del terrorismo, cuestión que terminó siendo desechada.

El Grupo de Trabajo convino en que sería útil centrarse en los elementos constitutivos de la delincuencia organizada respecto de los cuales había consenso general.

En el debate posterior se concretaron, entre otros, los siguientes: algún tipo de organización; continuidad; el uso de la intimidación y la violencia; una estructura jerarquizada de grupos, con división del trabajo; los fines de lucro, y los fines de influir en el público, los medios de información y las estructuras políticas.

1997. La Secretaría organizó un Seminario Regional Ministerial Africano sobre medidas contra la delincuencia organizada y la corrupción en Dakar del 21 al 23 de julio de 1997.

1997, 12 de diciembre. la Asamblea General (52/85) estableció un grupo intergubernamental de expertos entre períodos de sesiones y abierto para realizar un anteproyecto de convenio internacional amplio de lucha contra la delincuencia transnacional organizada, con miras a presentar un informe a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su séptimo período de sesiones.

1998, 2 al 6 de febrero. Reunión del grupo intergubernamental de expertos de composición abierta, celebrada en Varsovia.

Se hizo patente el consenso a favor de una convención contra la DOT. Se delinearon los esquemas de método a efecto de poder definir principios, contenidos y alcances.

1998, 23 al 25 de marzo. Curso Práctico Ministerial Regional de Asia sobre la delincuencia transnacional organizada y la corrupción.

1998, 21 al 30 de abril. Séptimo período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.

Se estableció un grupo de trabajo sobre la aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada, que revisó el proyecto de convención contra la DOT. El grupo mencionado coincidió en que la elaboración de la convención debía avanzar a un ritmo acelerado, a efecto de tener listo el producto para finales del año 2000.

En el mismo período algunos Estados indicaron algunos delitos que ameritaban un tratamiento específico. Por ejemplo, Argentina propuso la creación de una nueva convención contra la trata de menores (que a la postre incluiría a mujeres).

Austria presentó un proyecto de convenio contra la introducción clandestina de migrantes ilegales. Italia presentó un protocolo para combatir

el tráfico y el transporte ilícito de migrantes por mar, para anexarlo al documento austriaco.

Aunado a lo anterior la Secretaría ya había recibido el mandato de realizar un estudio sobre la necesidad de regular las armas de fuego.

Se propuso un nuevo instrumento sobre el tema, que se basaría en la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuegos, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, (CIFTA) firmada en Washington, D.C., Una trascendente decisión tomada al finalizar el séptimo período fue el relacionar las tres propuestas anteriores con el instrumento principal, sin llamarlos en principio “protocolos”.

1998, 9 de diciembre. La Asamblea General decidió establecer un comité especial intergubernamental de composición abierta con la finalidad de elaborar una convención internacional amplia contra la delincuencia transnacional organizada y de examinar, si procedía, la posibilidad de elaborar instrumentos internacionales que abordaran la trata de mujeres y niños, la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones, y el tráfico ilícitos de migrantes y el transporte de éstos, incluso por mar (resolución 53/111).

Se eligió como Presidente del comité especial intergubernamental al Sr. Luigi Lauriola (Italia).

1998, 9 de diciembre . La Asamblea General (resolución 53/114) hizo un llamamiento al Comité Especial para que prestara atención a la redacción del texto principal de la Convención, así como de los instrumentos internacionales complementarios.

A partir de entonces iniciaron los trabajos, los grupos especiales y las reuniones de estudio y discusión.

A través de la resolución 52/111 estableció el antedicho Comité, abierto a todos los estados para la realización de los instrumentos correspondientes.

1999, enero 19 a 29. Primera sesión del Comité *Ad-Hoc* en Viena, Austria.

1999, marzo 8 a 12. Segunda sesión.

1999, 28 de abril a 3 de mayo. Tercera sesión.

1999, 28 de junio a 9 de julio. Cuarta sesión.

1999, 4 a 15 de Octubre. Quinta sesión.

1999, 6 a 17 de noviembre. Sexta sesión.

2000, 17 a 28 de enero. Séptima sesión.

2000, 21 de febrero a 3 de marzo. Octava sesión.

2000, 5 a 16 de junio. Novena sesión.

2000, 17 a 28 de julio. Décima sesión.

2000, 2 a 27 de octubre. Décimo primera sesión.

2000, 26 de febrero a 2 de marzo. Décimo segunda sesión.

2000, 15 de Noviembre. La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adopta la CNUCDOT a través de la resolución 55/25.

2000, 12 a 15 de Diciembre. Se abre a firma de los Estados Miembros en una conferencia Política de alto nivel en Palermo, Italia. (Dicha reunión es la que le da el apelativo a la CNUCDOT de “Convención de Palermo”. Con tal denominación se rinde homenaje a Giovanni Falcone y se alude en forma positiva a una de las ciudades que mayor afectación a padecido de la DO).

2003, 29 de Septiembre. Entró en vigor y plena aplicación la CNUCDOT.

2003, 25 de Diciembre. Entró el vigor el Protocolo para Prevenir, Suprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños. Dicho Protocolo tiene el objetivo de desarrollar la convergencia de los

esfuerzos de cada Estado a efecto de tipificar los delitos y establecer mecanismos eficaces para la cooperación internacional para combatir la trata de personas. Otro objetivo de este instrumento es proteger y asistir a las víctimas de trata con un pleno respeto a sus derechos humanos.

2004, 26 de enero a 6 de febrero. Décimo Tercera sesión.

2004, 28 de enero de 2004. El Protocolo en contra del Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, adoptado por la Asamblea General a través de la resolución 55/25, entra en vigor. Se trata de un instrumento que pretende resolver uno de los principales delitos transnacionales contemporáneos y que más atenta en contra de la personas y su dignidad. El tráfico ilícito de migrantes, como se vio en la tabla respectiva es una de las fuentes de ingreso más importantes para los grupos criminales. Las características principales del Protocolo son las siguientes: Contiene una definición de tráfico de migrantes consensuada y acordada, prevé disposiciones tanto para la prevención como para la persecución de dicho delito, promueve la cooperación entre los Estados Partes. Contiene mecanismos de protección de los derechos de las víctimas de este delito y caracteriza para efectos jurídicos las formas de explotación a las que son sometidas.

2001, 31 de mayo. Se emite la resolución 55/255 de la Asamblea General que adopta El Protocolo en contra de la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego. Dicho instrumento, que ha resultado ser el que menos actos de suscripción ha concitado, entro en vigor el 3 de julio de 2005. Los objetivos de dicho tratado son promover, facilitar y fortalecer la cooperación entre los Estados Partes para prevenir, combatir y erradicar las actividades ilícitas señaladas respecto de armas de fuego.

Dicho instrumento obliga a los estados para adoptar medidas para controlar los delitos relacionados e implementar en sus respectivos

ordenamientos tres tipos de normatividad. En primer lugar, normas relativas a penalizar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas, de acuerdo a las definiciones sustantivas del instrumento. En segundo lugar un sistema para expedición de licencias gubernamentales para asegurar la producción y la venta lícitas de armas. En tercer lugar, mecanismos de marcaje y rastreo de armas de fuego.

Luego de revisar el largo y arduo proceso que tuvo que ser desahogado para arribar a conclusiones instrumentales es pertinente inquirir sobre las razones de la tardanza. Bien se puede argumentar que las negociaciones fueron muy complejas por la dificultad intrínseca del tema, por la heterogeneidad de culturas jurídicas de los Estados Partes, por la disparidad de ánimos de negociación, entre otras razones. Lo que en todo caso debe quedar como lección para las naciones y desde luego para México es que en el rubro de la creación de instituciones para el combate a la delincuencia organizada, cualquier demora juega a favor de los criminales y que los espacios de maniobra que la descoordinación de las autoridades les posibilita son implacablemente aprovechados para el avance de la ilicitud.

NOTAS INTERPRETATIVAS

Como se acostumbra en la configuración de este tipo de instrumentos de orden multilateral, en los cuatro tratados que se analizan los negociadores utilizan la figura de las Notas Interpretativas para resolver discusiones particulares.³¹

³¹ Para referencia de la interpretación de los tratados y la pertinencia de las Notas Interpretativas, es necesario considerar lo dispuesto por los artículo 31 y 32 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados:

En los casos que nos ocupan se acordaron más de cien notas interpretativas que permiten conocer el sentido de expresiones y párrafos completos de ciertos artículos, razón por la cual es necesario tenerlas siempre presentes cuando se de lectura a los tratados que se analizan. No obstante que

31. Regla general de interpretación. I. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado. el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado:

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado;

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones:

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado:

c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de

interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o

b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable

las Notas Interpretativas son de utilidad para resolver dudas respecto de los alcances, en ocasiones estas también arriesgan el cumplimiento cabal de lo negociado en términos sustantivos.³²

CLÁUSULAS DE SALVAGUARDIA Y OTROS MECANISMOS DE FACILITACIÓN

Además de las Notas Interpretativas, La CNUCDOT y sus Protocolos tuvieron que ser acompañadas de cláusulas de salvaguardia, a efecto de no cumplir con lo que pacta el consenso. Esta es una práctica común del derecho de los tratados. Tiene dos vertientes, una positiva y una negativa. La favorable es que estas cláusulas permiten que todas las partes hagan un compromiso en lo general con lo negociado y la negativa es que dichas salvaguardas minan en alguna medida los objetivos de las prescripciones normativas.

Como lo hace notar McClean la convención de Palermo contiene además una serie de normas de implementación no vinculante: “*So far as the text of the Convention itself is concerned, the following picture emerge. Instead of mandatory requirement expressed in the words ‘a State Party shall...’, the text provides that a State Party ‘shall consider’ in nine articles (Arts. 7, 8, 13, 18, 19, 21, 24, 26 and 28), ‘may’ in two more (Arts. 15 and 22), and ‘give special consideration’ in a further one (Art. 14).*”³³

Adicionalmente a lo anterior, en el cuerpo de los tratados que se estudian, existen diferentes referencias que condicionan la naturaleza vinculante de la provisiones a los alcances del derecho doméstico o a los principios fundamentales del derecho de cada Estado Parte. Continúa McClean: “*Some of the more aspirational provisions are in terms that a State Party ‘shall*

³² McCLEAN, David, *Trasnational Organized Crime, A Commentary On The UN Convention And Its Protocols*, Oxford University Press, Nueva York, 2007.

³³ McCLEAN, David, *Opus Cit.* P. 14.

endeavour (Arts. 7, 11, 16, 27, 30). Other phrases are found in particular contexts, such as *'shall, to the extent appropriate and consistent with its legal system'* (Art. 9), and the word *'appropriate'* (often a necessary drafting service) sometimes serves to give the State Party a concerned measure of discretion.”³⁴

PROCESO DE FIRMA Y RATIFICACIÓN

La CNUCDOT entró en vigencia, de acuerdo a su artículo 38, el 29 de septiembre de 2003. Tiene 163 Estados Partes y firmantes 147. ³⁵

México firmó la Convención de Palermo el 13 de diciembre de 2000. El 7 de noviembre de 2001 en una comparecencia ante comisiones de Justicia y de Derechos Humanos del Senado de la República, el entonces Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha, se refirió a la firma de los instrumentos y de la pertinencia de su ratificación en los siguientes términos:

³⁴ McCLEAN David, Idem., p. 14.

³⁵ http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en Fecha de consulta 17 de julio de 2011

12 . United Nations Convention against Transnational Organized Crime

New York, 15 November 2000

Entry : 29 September 2003, in accordance with article 38

into force

Registration : 29 September 2003, No. 39574

ion

Status : Signatories : 147. Parties : 163

Text : Doc. A/55/383; depositary notifications C.N.488.2004.TREATIES-10 of 18 May 2004 [Russian Federation: proposed correction to the original of the Convention (authentic Russian text)] and C.N.619.2004.TREATIES-23 of 21 June 2004 [Russian Federation: Rectification of the original of the Convention (Russian authentic text) and transmission of the relevant procès-verbal]. United Nations, Treaty Series , vol. 2225, p. 209.

Note : The Convention was adopted by resolution A/RES/55/25 of 15 November 2000 at the fifty-fifth session of the General Assembly of the United Nations. In accordance with its article 36, the Convention will be open for signature by all States and by regional economic integration organizations, provided that at least one Member State of such organization has signed the Convention, from 12 to 15 December 2000 at the Palazzi di Giustizia in Palermo, Italy, and thereafter at United Nations Headquarters in New York until 12 December 2002.

“Yo creo (...) sobre el tema de delincuencia transnacional, organizada y está ahora el Ejecutivo Federal, próximamente enviará a ustedes para su ratificación la Convención de las Naciones Unidas, contra delincuencia transnacional organizada, creo que ahí nos podrá ayudar mucho en este tema, y tenemos que observar precisamente lo que queremos hacer.

“Aquí hay tráfico de emigrantes, y también explotación de mujeres y niños migrantes, hay que atenderlo y hay que enfrentarlo con toda responsabilidad. Muchas gracias.

“También el aspecto de ratificar el Protocolo de Palermo, que es sobre explotación de niños y mujeres emigrantes, el cual también estará en manos de ustedes, esto es muy importante también.

“Como ustedes pueden apreciar, es un tema que en la Procuraduría nos preocupa, nos preocupa mucho, y creo que aquí es algo que yo puedo ampliar todavía más.

“Yo creo que la Procuraduría General de la República debe servir integralmente a la comunidad, desarrollando medidas de carácter preventivo y, desde luego, de carácter punitivo en todo este esfuerzo, y que la unidad de la delincuencia organizada en este proyecto que les presentaremos a ustedes próximamente, esté perfectamente establecido este tema, porque obviamente preocupa e impacta a toda la sociedad. Muchas gracias.”³⁶

El Senado mexicano la aprobó el 22 de octubre de 2002. La aprobación se publicó en el Diario Oficial el 2 de diciembre de 2002. Fue ratificada el 4 de marzo de 2003 y promulgada el 11 de abril de 2003. Su entrada en vigor internacional y para México tuvo ocasión el 29 de septiembre de 2003.

Al darse a conocer la ratificación de los instrumentos, la Licenciada Patricia Olamendi, Subsecretaria para Temas Globales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dictó una conferencia de prensa en las instalaciones de la Procuraduría General de la República en los siguientes términos:

“...En México se depositó el instrumento de ratificación de esta Convención y de sus protocolos en marzo de 2003. De 1999 al 2001, México participó activamente en la negociación de esa Convención y sus protocolos. Quiero decir que particularmente la experiencia legislativa y práctica del

³⁶ SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS DURANTE LA COMPARECENCIA DEL C. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, LICENCIADO RAFAEL MACEDO DE LA CONCHA ANTE SENADORES DE LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, 7 de noviembre de 2001, Diario de los Debates.

combate al crimen organizado, sin duda alguna, es un aporte muy significativo para avanzar en la construcción de esta Convención.

“A nosotros nos parece que esta Convención de Palermo, es el instrumento de mayor importancia en el derecho penal internacional que las Naciones Unidas hayan adoptado, después del Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional.

“Como ustedes saben (se refiere a los periodistas) la Convención de Palermo, se convierte en un parteaguas en el derecho penal internacional por diversas razones:

“En primer lugar, es el primer instrumento que penaliza un amplio número de conductas ilícitas cuando éstas tienen una naturaleza transnacional y entrañan la participación de un grupo delictivo organizado.

“A diferencia de otros instrumentos que penalizan actos ilícitos específicos, por ejemplo, tráfico de drogas, atentados con bombas terroristas, financiamiento del terrorismo. La Convención de Palermo resulta aplicable a cualquier forma de delincuencia organizada.

“En segundo lugar, la Convención de Palermo contiene el marco jurídico necesario para llevar a cabo la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada, en particular, la Convención permitirá que todos los estados en parte cooperen entre sí, para llevar a cabo la extradición de presuntos responsables, para prestar mutuamente asistencia jurídica necesaria y para realizar el decomiso del producto del delito, así como la disposición de este producto decomisado.

“Quiero decirles, que además de esta Convención, sus tres protocolos, que en el caso por ejemplo, de tráfico de migrantes o el de trata de personas, particularmente mujeres y niños, así como el de tráfico de armas, esperamos que estos entren en vigor rápidamente.

“En el caso del Protocolo contra la Trata de Personas, éste entrará en vigor el 25 de diciembre del 2003.

“Sin duda alguna para nuestro país, es significativo formar parte de los estados que han ratificado esta Convención y que próximamente se llevará a cabo la reunión de Estados Partes para definir los mecanismos de coordinación.

“Como parte del mandato y lo que establece esta Convención es, precisamente, la modificación o actualización de las legislaciones nacionales.

“Como ustedes saben, el Senado de la República ha aprobado ya la ratificación de ésta y sus protocolos, y corresponderá ahora a nuestro Poder Legislativo apoyar las modificaciones necesarias para lograr estar de acuerdo con esta Convención y sus tres protocolos. Muchas gracias.”³⁷

³⁷ PALABRAS DE LA LICENCIADA PATRICIA OLAMENDI, SUBSECRETARIA PARA TEMAS GLOBALES Y DERECHOS HUMANOS DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, DURANTE LA CONFERENCIA DE PRENSA PARA DAR A CONOCER LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CONVENCION DE PALERMO SOBRE CRIMEN ORGANIZADO, QUE SE REALIZÓ EN EL SALÓN "JURISTAS" DE REFORMA 211 DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO D. F., A 29 DE SEPTIEMBRE DE 2003.

El proceso de implementación aludido por la Subsecretaría aún no concluye. El alargamiento de los tiempos para la habilitación de las nuevas normativas es producto de diversos factores: la complejidad técnica, la falta de una visión unificada entre las partes facultadas para intervenir en el proceso legislativo, entre otras dentro de las cuales no podemos descartar incluso alguna actividad sutilmente deliberada para propiciar retrasos o instrumentaciones eficaces.

Al ratificar la Convención, el Gobierno de México formuló las declaraciones interpretativas siguientes, en virtud de los Artículos 5 (3), 16 (5)(a), 18 (13) y 18 (14):

“Artículo 5(3).- Los Estados Unidos Mexicanos desea precisar que el derecho interno del Estado Mexicano comprende todos los delitos graves que entrañan la participación de un grupo delictivo organizado en la penalización de los delitos tipificados con arreglo en el artículo 5, párrafo 1, apartado a), inciso i). La penalización del acuerdo con una o más personas para cometer un delito grave con un propósito que guarde relación directa o indirecta con la obtención de un beneficio económico u otro beneficio de orden material, entraña la participación de un grupo delictivo organizado en el delito de la delincuencia organizada previsto en el artículo 2 de la ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, por cuanto hace a los delitos que el mismo artículo se refiere. El delito de asociación delictuosa, previsto en el artículo 164 del Código Penal Federal, resulta aplicable por cuanto hace al resto de los delitos graves a que se refiere la Convención.

Artículo 16(5)(a).- El Estado Mexicano considerará la Convención como la base jurídica de la cooperación en materia de extradición, respecto de aquellos Estados Partes con los que no tenga celebrados tratados en la materia.

Artículo 18(13).- Se designa como autoridad central en materia de asistencia judicial recíproca, a la Procuraduría General de la República.

Artículo 18(14).- Para el caso de solicitudes de asistencia judicial, éstas deberán ser presentadas en idioma español. Las solicitudes también podrán ser presentadas en el idioma del Estado requirente, siempre y cuando vayan acompañadas de una traducción al español.”

NOTA 2: Asimismo, la Convención cuenta con los Protocolos siguientes, que están en vigor y de los que México forma Parte (ver ficha correspondiente):(a) Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención, que está en vigor; Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención que está en vigor.(b) Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado en Nueva York, el 15 de noviembre de 2000.(c) Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptado en Nueva York, el 31 de mayo de 2001.

FACTORES PARA LA RATIFICACIÓN DE LA TETRALOGÍA DE PALERMO

Cada uno de los instrumentos ha atravesado por diversos procesos para su validación soberana y sus correspondientes ratificaciones, de acuerdo a sus ordenamientos internos.

Sin lugar a dudas la principal ventaja para la suscripción de la CNUCDOT y sus Protocolos consiste en su gran importancia como

instrumentos centrales para el ataque a la DOT y sus efectos dentro de la comunidad internacional en un entorno en que la DOT demuestra cada vez sus nefastas consecuencias para los países. El hecho de ser signatario de estos tratados ubica a los Estados dentro del compromiso mundial en la materia e implica acceso a diversos mecanismos de cooperación internacional, además del implicar el beneficio *per sé* de contar con el instrumental necesario para combatirla, tanto en el ámbito interno como en el externo.

Adicionalmente a lo anterior, y como ya se ha señalado, una de las principales ventajas y característica propiciatoria de los tratados es que su contenido no es necesariamente en todos los casos y para todas las provisiones taxativo. Diversas provisiones no son obligatorias y se sujetan a lo que dispongan las legislaciones domésticas.

No obstante el protocolo relativo al tráfico de armas es uno de los menos exitosos, aunque sus disposiciones no sean vinculantes, quizá por que el contenido del mismo tiene una relación muy importante con una de las decisiones soberanas que revelan el desiderátum de cada estado y gobierno en la materia armamentista.

Una de las principales dificultades no solo para el desarrollo de los procesos de ratificación sino de la propia negociación y adopción de los instrumentos que tratamos sea que la percepción de DO sea distinta a lo largo del orbe.³⁸ Un ejemplo evidente de esta discrepancia sustantiva y fundamental lo tenemos, como ya se señaló, en la falta de consenso mundial para firmar y ratificar el Protocolo para combatir la manufactura y tráfico ilícito de armas y municiones.

³⁸ OBOKATA, Tom, *Trasnational Organised Crime In International Law*, Hart Publishing, Oregon, 2010, p. 9.

PROCESOS DE ARMONIZACIÓN

Ante la diversidad normativa, la heterogeneidad de sistemas jurídicos y de mecanismos de implementación, no cabe duda que uno de los retos más importantes para las partes que forman se han adherido a este tipo de instrumentos es el relativo a los procesos de armonización.

Si bien es fundamental para la vigencia de los tratados del tipo de los que se analizan que exista un compromiso verificable de parte de los estados para darles vida en su legislación doméstica, muchas veces, en aras de dicha vigencia y positividad se requiere que la implementación sea armónica y coherente con la de los demás estados o por lo menos con aquellos con los que se tiene la mayor cantidad de puntos de contacto.

Para los efectos de la armonización de las legislaciones estatales en el marco de la implementación de los tratados y protocolos abordados en este trabajo es importante tener siempre presente la enorme tipología de corrientes jurídicas, políticas criminales y diversidad legislativa que coexiste en el mundo. Adicionalmente a lo anterior es necesario recordar que de los cuatro instrumentos se desprenden normas que tienen una vinculación diferenciada, así como existen normas obligatorias para las partes, también hay recomendaciones que tienen un estándar menor de aplicabilidad, así como notas interpretativas, reservas y criterios soberanos de aplicación.

La propia ONUDD previene de la dificultades en relación con la armonización y la implementación al señalar que “..quienes participaron en la negociación de la Convención y sus Protocolos fueron plenamente conscientes de la necesidad de flexibilidad, así como de coherencia y de cierto grado de armonización en el plano internacional. Con ese espíritu, las guías enumeran las cuestiones obligatorias o facultativas para los Estados Partes y relacionan

cada artículo y disposición con otros instrumentos regionales o internacionales y con ejemplos de cómo Estados con diferentes ordenamientos jurídicos han aplicado la Convención y sus Protocolos.”³⁹

Como hemos observado, la comunidad internacional ha tenido que responder ante los desafíos que impone la DOT a través de la mejor respuesta con la que cuenta: La cooperación internacional. Encarar el reto no es fácil, si se toma en cuenta no sólo la complejidad de la operación de los criminales, sino también por la heterogeneidad legislativa, de culturas jurídicas, de principios, valores y procedimientos imperantes en la comunidad de naciones. Estas dificultades fueron más que evidentes en el proceso de negociación de los instrumentos que se analizan. Como se verá en siguiente capítulo, los Estados Partes tuvieron que realizar un trabajo de aproximaciones sucesivas para el abordaje de las soluciones que cada tema planteado reclamaba. El resultado, como se ve, no fue todo lo homogéneo o claridoso. Se tuvieron que formular categóricos demasiado genéricos para posibilitar la mayor cantidad de adhesiones. Si bien, el objetivo político de asegurar el consenso se consiguió, también es necesario señalar que la parte que fue sacrificada fue la categorización clara e indubitable de las prescripciones.

³⁹ ONUDD, Guía Legislativa para la implementación de la convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO I

1. La DOT es un fenómeno añejo que se ha agudizado en cuanto a su incidencia y sus efectos en la comunidad internacional. Dicho fenómeno es tan grave que a diferencia de lo que ocurría hace algunos años, ya se considera un factor de amenaza para la estabilidad de los Estados y de las propias relaciones internacionales.

2. Ante el fenómeno de la agudización de la DOT, la comunidad internacional ha tomado medidas de todo tipo, destacándose dentro de estas la creación de instituciones internacionales como la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD), así como instrumentos internacionales orientados a prevenir y resolver la DOT. Sin embargo el tamaño y las facultades de dicha Oficina son evidentemente insuficientes, por lo que proponemos su ampliación urgente, en ambos rubros.

3. El proceso de negociación de la CNUCDOT y sus protocolos complementarios tomo varios años y diversas rondas de negociación debido a la diversidad de visiones respecto de la naturaleza, efectos y procedimientos propuestos por los Estados Partes para el combate de la DOT.

4. La necesidad de impulsar la adhesión y suscripción por Estados que no lo hayan realizado sigue vigente debido a la necesidad que tiene la comunidad internacional de fortalecer los mecanismos de cooperación y asistencia para el combate a la DOT.

II. LA CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRASNACIONAL. CONTENIDO Y ALCANCE

La amenaza perfecta es aquella que no se tiene que cumplir.

Tom Shelling

EL CONTENIDO DE LA CONVENCIÓN, LOS TEMAS INCLUIDOS Y LA PARTICIPACIÓN DE MÉXICO.

La redacción final de la CNUCDOT tuvo que pasar por la resolución de una gran cantidad de dilemas normativos en medio de un entorno de pluralidad y diversidad derivada de la multiplicidad de Estados Partes concurrentes en la negociación. Después de las jornadas de trabajo que ya han sido referidas y en las que se trataron tanto cuestiones de orden metodológico como de la naturaleza del contenido, se dio cuenta con un tratado que se hace cargo de la expresión normativa tradicional con una parte sustantiva, una adjetiva y una de orden administrativo u orgánico.

Tanto la CNUCDOT y sus protocolos complementarios, cumplen con la definición de tratado internacional que propone Paul Reuter, quien define que: “Un tratado es la expresión de voluntades concurrentes, imputable a dos o más sujetos de derecho internacional, que pretende tener efectos jurídicos de acuerdo con las normas de derecho internacional”.¹

¹ REUTER, Paul, Introducción al Derecho de los Tratados, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 47.

La cuestión terminológica y la naturaleza jurídica de los instrumentos de que se estudian en el presente trabajo para el orden jurídico mexicano se termina por resolver al acudir al artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969, que en su parte conducente dispone:

Artículo 2. Terminología

1. Para los propósitos de la presente Convención:
 - a) “tratado” significa un acuerdo internacional concluido por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya sea que se incorpore en un instrumento único o en dos o más instrumentos relacionados entre sí, y cualquiera que sea su particular designio;
 - b) ...

La instrumentación de los objetivos de los Estados Partes realizada en instrumentos internacionales, no obstante la complejidad de la misión, no podía ser de otra manera. Se ha acreditado a lo largo de la historia de la humanidad que los tratados internacionales son la concreción del ánimo civilizatorio y de la búsqueda del bien común internacional.

Coincidimos en que los tratados tienen dos funciones, según señala Reyes Cadena, y que son:

“Fuente del Derecho Internacional: Mediante estos instrumentos no sólo se crean disposiciones jurídicas internacionales –derechos y obligaciones sustantivos y disposiciones adjetivas- sino que en sí mismos son normas escritas de Derecho Internacional, además de crear y regular organizaciones y procedimientos internacionales.

“Medio de desarrollar la cooperación pacífica internacional: Esta función está prevista así, expresamente, en el preámbulo de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969: “Reconociendo la importancia cada vez mayor de los tratados como fuente del Derecho Internacional y como

medio de desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones, sean cuales fueren sus regímenes constitucionales y sociales”.²

La definición legal de Tratado se encuentra en la Ley Federal de Celebración de Tratados, que en su artículo 2 dispone lo siguiente:

Artículo 2o.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- “Tratado”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

En consecuencia, los cuatro instrumentos de esta tetralogía son tratados internacionales.

Este conjunto de instrumentos puede ser catalogado dentro de lo que Schünemann llama Derecho penal global y que implica la realización de compromisos entre las concepciones sustantivas de los diversos órdenes jurídico-penales nacionales. En ese sentido, refiriéndose a la sustantividad, dicho autor señala que se debe determinar “el perímetro común más amplio posible de la punibilidad (y que) se fijen aquellas extensiones posibles de la misma, las cuales caen en el campo de la discrecionalidad legislativa conforme a las bases jurídico-constitucionales de todos los Estados participantes (además

² REYES CADENA, Ernesto, Derecho de los Tratados, Secretaría de Gobernación, México, 2009, p. 22.

de señalar) los límites infranqueables de la política criminal en las constituciones nacionales respectivas.”³

CONTENIDO DE LA CNUCDOT

La Convención de Palermo está compuesta por 41 artículos. El contenido del articulado puede dividirse en disposiciones generales, disposiciones sustantivas –que suponen primordialmente la tipificación de conductas a efecto de convertirlas en delitos, así como el establecimiento de las correspondientes sanciones, normas adjetivas que instauran mecanismos procedimentales y otros para propiciar la eficaz penalización y medidas legislativas y administrativas para mejorar la asistencia judicial y el cumplimiento de la ley y otras formas de cooperación internacional.

En términos generales, de lo que trata la CNUCDOT es de instaurar un régimen homogéneo que pueda replicar el éxito de algunas experiencias que en ámbitos domésticos han sido útiles para remontar los desafíos planteados por la DO sin incurrir en retrocesos en materias de derechos humanos o en el fortalecimiento o endurecimiento o menos aún en la retracción del estado democrático de derecho que se ha logrado consolidar como ideal de la comunidad internacional. A propósito de la experiencia adquirida por Italia, el profesor de filosofía política Ermanno Vitale ha señalado que:

“En particular, desde nuestro punto de vista de la lucha a la mafia, han resultado útiles cuatro medidas: 1) la constitución de un núcleo de magistrados especializados coordinados a nivel nacional por la *Direzione Investigativa*

³ SCHÜNEMANN, Bernd, El Derecho en el Proceso de la Globalización Económica, en MORENO, Moisés (coordinador), Orientaciones de la Política Criminal Legislativa, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2005, p. 13.

Antimafia (DIA); 2) un régimen carcelario duro para los mafiosos capturados, el cual pretende cortar las conexiones con las organizaciones criminales, y que de alguna manera favorece 3) la colaboración – el “arrepentimiento”, como suele decirse – con los magistrados – incentivada por medidas específicas de protección y beneficios penales - ; y 4) la confiscación de bienes ilícitamente adquiridos y su reutilización por medio de asociaciones de jóvenes que luchan, en el ámbito social, contra la mafia y por una cultura de la legalidad. Todo ello no significa –nadie es tan ingenuo- que las organizaciones criminales hayan sido definitivamente derrotadas. Significa sencillamente que el Estado de Derecho no se rinde y no se transforma en Estado autoritario que militariza la acción de oposición y la represión de la delincuencia organizada.”⁴

Sin duda esta última aseveración marca el derrotero idóneo a ser seguido. En México estamos en la vía de construcción de instituciones de seguridad pública fuertes y confiables. Gracias a la conducción de la políticas públicas desde la titularidad del Poder Ejecutivo cada vez se avanza más para conseguir dicho objetivo. Una de las acciones más importantes para la plena vigencia del régimen propuesto por Palermo tiene que ver, precisamente con el requisito fundamental, de previo y especial cumplimiento, de contar con policías, fiscales y peritos confiables y no infiltrados por la criminalidad.

De acuerdo a la Guía Legislativa para la Aplicación de la Convención, la CNUCDOT tiene las siguientes características:

“La Convención contra la Delincuencia Organizada:

“a) Define y normaliza determinados términos que se utilizan con diferentes significados en diversos países o círculos;

⁴ VITALE, Ermanno, Democracia, Derechos y Uso de la Fuerza Pública en El Uso de la Fuerza Pública en un Estado Democrático de Derecho, memorias del Congreso Internacional, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2011. P 26.

- “b) Pide que los Estados tipifiquen determinados delitos;
- “c) Pide la introducción de medidas de control específicas como, por ejemplo, la protección de las víctimas y de los testigos;
- “d) Prevé el decomiso del producto del delito;
- “e) Promueve la cooperación internacional mediante, por ejemplo, la extradición, la asistencia judicial y las investigaciones conjuntas;
- “f) Estipula la adopción de medidas respecto de la capacitación, la investigación y el intercambio de información;
- “g) Alienta la adopción de políticas y medidas de protección,
- “h) Contiene disposiciones de carácter técnico, como las relativas a la firma y a la ratificación.”⁵

Todo lo anterior supone la realización de acciones dentro de las soberanías de los Estados Partes.

A continuación se hará referencia al contenido temático de acuerdo a la taxonomía propuesta por la guía citada. A efecto de facilitar la identificación de los verbos rectores de las obligaciones de la Convención, en las referencias textuales del articulado de los instrumentos convencionales se destacarán en negrillas las prescripciones nuclear que en cada caso ordenen, mandaten o recomienden las acciones legislativas o de política pública correspondientes.

DISPOSICIONES GENERALES

Son disposiciones generales las relativas al *Ámbito de Aplicación* de la Convención, artículo 34; las *Definiciones* (glosario indispensable para ceñir las interpretaciones de diversas instituciones jurídicas a la intencionalidad general

⁵ ONUDD, *Guías Legislativas para la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, Naciones Unidas, Nueva York, 2004.

del instrumento), Artículo 2; el artículo 3 precisamente referido a la delimitación material del ámbito de aplicación es decir, los delitos que se procura cubrir; y D, estipulaciones relativas a la Protección de la Soberanía, Artículo 4. Este es un artículo muy pertinente ya que si bien la CNUCDOT posibilita un amplio espectro de acciones entre las naciones, se preserva intacta la soberanía de los Estados Partes en la realización de cualesquiera de dichas acciones de asistencia y cooperación internacional.

DISPOSICIONES SUSTANTIVAS

Como disposiciones sustantivas se deben entender aquellas que tienden a regular el fondo de la cuestión. En este caso, las disposiciones normativas son un conjunto de prescripciones que ordenan la tipificación penal de ciertas conductas relevantes para los Estados Partes en materia de DOT. Es posible afirmar que en materia de lineamientos de política criminal para la comunidad internacional este conjunto de normas es el más relevante del tratado, tanto por la configuración típica en sí como de las consecuencias que se siguen de la actualización de la hipotética.

Las disposiciones sustantivas de la Convención de Palermo son las siguientes:

A. Requisitos generales como 1. norma mínima de aplicación, v. gr. Artículo 34, párrafo 3 (establecimiento de estándares mínimos de sanción que los Estados Partes pueden superar); 2, ámbito de aplicación, v. gr. Artículo 34, párrafo 2 (no exigencia del elemento de transnacionalidad para la tipificación doméstica); y 3, Sanciones y disuasión, contenidas en el artículo 11 (dotar de máxima eficacia a las medidas sancionadoras de los delitos de que se trata). Los artículos señalados constituyen el marco general de encuadramiento,

hipótesis generales, ámbitos de aplicación, que para efectos de la denotación de transnacionalidad se convierte en tema de sustancia, entre otras.

B. Penalización de la participación en un grupo delictivo. Contenida en el párrafo 1 del artículo 5:

Artículo 5. Penalización de la participación en un grupo delictivo organizado

1. Cada Estado Parte **adoptará** las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

a) Una de las conductas siguientes, o ambas, como delitos distintos de los que entrañen el intento o la consumación de la actividad delictiva:

i) El acuerdo con una o más personas de cometer un delito grave con un propósito que guarde relación directa o indirecta con la obtención de un beneficio económico u otro beneficio de orden material y, cuando así lo prescriba el derecho interno, que entrañe un acto perpetrado por uno de los participantes para llevar adelante ese acuerdo o que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado;

ii) La conducta de toda persona que, a sabiendas de la finalidad y actividad delictiva general de un grupo delictivo organizado o de su intención de cometer los delitos en cuestión, participe activamente en:

a. Actividades ilícitas del grupo delictivo organizado;

b. Otras actividades del grupo delictivo organizado, a sabiendas de que su participación contribuirá al logro de la finalidad delictiva antes descrita;

b) La organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento en aras de la comisión de un delito grave que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado.

2. El conocimiento, la intención, la finalidad, el propósito o el acuerdo a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo podrán inferirse de circunstancias fácticas objetivas.

Este artículo establece el paradigma organizativo del cual se desprenden consecuencias jurídicas de la mayor trascendencia. Implica la actualización de

modelos que van más allá de la simple asociación delictuosa e implica el reconocimiento de la existencia de corporaciones criminales, que podemos entender como entidades jurídicas colectivas con teleologías antisociales.

Sobre este punto resulta de la mayor importancia, para los efectos generales del tratado y para los particulares de análisis de este trabajo el constatar que para la ONUDD el contenido del artículo 5, párrafo 1, apartado a) es requisito obligatorio.⁶

Señala la mencionada Guía Legislativa que: “El delito mencionado en primer lugar es similar al modelo de conspiración del sistema basado en el derecho anglosajón y se describe de la siguiente manera en el inciso i) del apartado a) del párrafo 1 del artículo 5:

“El acuerdo con una o más personas de cometer un delito grave con un propósito que guarde relación directa o indirecta con la obtención de un beneficio económico u otro beneficio de orden material, y, cuando así lo prescriba el derecho interno, que entrañe un acto perpetrado por uno de los participantes para llevar adelante ese acuerdo o que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado.”⁷

Adicionalmente a la tipificación aludida por el artículo 5 se debe tener en cuenta obligaciones derivadas de la CNUC DOT como son:

La no inclusión de la transnacionalidad en los delitos tipificados en el derecho interno; El establecimiento de medidas legislativas como medio propicio para la penalización; La intencionalidad para la comisión de los delitos; La penalización con sanciones que consideren la gravedad; que la descripción del delito quede reservada al derecho interno de los Estados Partes; la Responsabilidad de las personas jurídicas (artículo 10, párrafo 2);

⁶ ONUDD, Guías Legislativas, p. 25.

⁷ ONUDD, Opus Cit., pp. 25 y 26.

Prescripción; Mitigación de la pena e inmunidad; Notificación de dicha recepción ante la Secretaría General de las Naciones Unidas.

De estas medidas llama la atención que la Convención estipule la no inclusión de la transnacionalidad en los delitos tipificados en el derecho interno. Desde nuestro punto de vista esta prevención es positiva y puede ser útil en dos vertientes importantes: en primer lugar, facilita la tipificación haciendo a un lado un elemento nuclear que, de quedar en el núcleo del tipo, solamente entorpecería las investigaciones y enjuiciamientos; en segundo lugar y no es de ningún modo menor, la convención se convierte en una guía normativa para combatir no sólo a la DOT sino a la DO doméstica. El trasfondo de lo anterior tiene una connotación categórica y es el hecho de reconocer que en realidad la DO es consustancial y constitutiva de la DOT.

OTRAS MEDIDAS, INCLUIDOS ASPECTOS FACULTATIVOS

Además de la alternativa relativa entre la comisión del acto que concrete el acuerdo conspiratorio o la participación de un grupo delictivo organizado, no existen otras prescripciones facultativas respecto del artículo 5.

Si bien los Estados Partes sí deben tipificar alguna de las dos opciones. Pueden incluir ambas, lo que de realizarse daría una extensión a la normativa que pudiera imprimirle mayor potencia incriminante.

TIPIFICACIÓN DEL LAVADO DE DINERO

Otras disposiciones sustantivas indispensables para el combate a la DO son las que están encaminadas a prevenir y perseguir el delito de lavado de dinero, contenidas en el Artículo 6.

Robinson no se equivoca: El lavado de dinero es “*The life blood of drug dealers, fraudsters, smugglers, kidnappers, arms dealers, terrorists, extortionists and tax evaders, it is perhaps the closest anyone has ever come to alchemy.*”⁸

Esta conducta es quizá la más relevante dentro de todo el espectro criminal y los Estados están llamados a desplegar el esfuerzo institucional que sea necesario para hacerle frente al que, por sus causas y efectos, podemos considerar como el “rey de los delitos”. El lavado de dinero también es conocido con otros nombres como blanqueo de activos, legitimación de activos, operaciones con recursos de procedencia ilícita, etc. La CNUCDOY no es el único tratado internacional que compele a su combate, también la Convención de Viena para el combate al tráfico ilícito de sustancias sicotrópicas lo contempla y la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción.

En el caso que nos ocupa, los artículos 6 y 7 contienen una sustancial provisión que implica la tipificación básica de la conducta (artículo 6), así como medidas para la prevención y estipulaciones de orden administrativo (artículo 7).

Sobresalen en este tratado los lineamientos de orden penal, ya que resuelven con claridad algunos de los parámetros en la construcción dogmáticas de los tipos penales, que en este tema específicamente, en el que son muy importantes los elementos subjetivos es una tarea ciertamente compleja:

Artículo 6. Penalización del blanqueo del producto del delito

1. Cada Estado Parte **adoptará**, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan

⁸ ROBINSON, Jeffrey, *The Laundrymen*, Edición Electrónica para Kindle, New York, 2009, Sin paginación.

intencionalmente:

a) i) La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;

“ii) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;

“b) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico:

“i) La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito;

“ii) La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, el intento de cometerlos, y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.

“2. Para los fines de la aplicación o puesta en práctica del párrafo 1 del presente artículo:

“a) Cada Estado Parte **velará por aplicar el párrafo 1 del presente artículo a la gama más amplia posible de delitos determinantes;**

“b) Cada Estado Parte **incluirá** como delitos determinantes todos los delitos graves definidos en el artículo 2 de la presente Convención y los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 8 y 23 de la presente Convención. Los Estados Partes cuya legislación establezca una lista de delitos determinantes **incluirán** entre éstos, como mínimo, una amplia gama de delitos relacionados con grupos delictivos organizados;

“c) A los efectos del apartado b), los delitos determinantes **incluirán** los delitos cometidos tanto dentro como fuera de la jurisdicción del Estado Parte interesado. No obstante, los **delitos cometidos fuera de la jurisdicción de un Estado Parte constituirán** delito determinante siempre y cuando el acto correspondiente sea delito con arreglo al derecho interno del Estado en que se haya cometido y constituyese asimismo delito con arreglo al derecho interno del Estado Parte que aplique o ponga en práctica el presente artículo si el delito se hubiese cometido allí;

“d) Cada Estado Parte **proporcionará** al Secretario General de las Naciones Unidas una copia de sus leyes destinadas a dar aplicación al presente artículo y de cualquier enmienda ulterior que se haga a tales leyes o una descripción de ésta;

“e) Si así lo requieren los principios fundamentales del derecho interno de un Estado Parte, **podrá** disponerse que los delitos tipificados en el párrafo 1 del presente artículo no se aplicarán a las personas que hayan cometido el delito determinante;

“f) El conocimiento, la intención o la finalidad que se requieren como elemento de un delito tipificado en el párrafo 1 del presente artículo podrán inferirse de circunstancias fácticas objetivas.”

Tal es la peligrosidad del delito de blanqueo de activos, que afirmamos la pertinencia de un tratado o protocolo adicional exclusivamente creado para prevenir y combatirlo. No dudamos en afirmar que en el horizonte del derecho penal internacional, habrá una gran actividad, todavía mayor a la actual, para el combate del blanqueo de activos.

Es el objetivo de este trabajo el analizar de qué manera el ordenamiento jurídico mexicano, tanto del nivel federal como estatal, ha resuelto la recepción de esta normatividad clave e inexcusable para el eficaz combate a la delincuencia, tanto organizada como la común.

Otra conducta delictiva, que si bien no implica la realización del crimen materialmente, sí es considerada como propiciatoria y facilitadora de la DO es la corrupción.

El hecho de que los grupos criminales puedan forzar, a través de mecanismos persuasivos o intimidatorios a los servidores públicos encargados de regular, prevenir, combatir y perseguir las conductas delictivas es, junto con el lavado de dinero, puede ser considerada como una de las debilidades más preocupantes de todo cuerpo estatal.

Por esa razón, la inclusión de la tipificación de esta conducta ha sido un acierto de parte de los negociadores del instrumento. No obstante es necesario advertir, que el tema de la corrupción no solamente erosiona a las sociedades en virtud de su vinculación peligrosa con la DO. La corrupción es *per se* una conducta antiestatal y antisocial que amerita una actividad vigorosa tanto del orden doméstico como del internacional para ser nulificada. Es por esta razón que la corrupción ha ameritado la celebración de un tratado multilateral

exclusivo para su combate. Este tratado es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida).⁹

En la CNUCDO, se establece la obligación de penalizar esta conducta, de acuerdo a los términos del artículo 8:

“Artículo 8. Penalización de la corrupción

“1. Cada Estado Parte **adoptará** las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

“a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;

“b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

“2. Cada Estado Parte **considerará** la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito los actos a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo cuando esté involucrado en ellos un funcionario público extranjero o un funcionario internacional. Del mismo modo, cada Estado Parte considerará la posibilidad de tipificar como delito otras formas de corrupción.

“3. Cada Estado Parte **adoptará** también las medidas que sean necesarias para tipificar como delito la participación como cómplice en un delito tipificado con arreglo al presente artículo.

“4. A los efectos del párrafo 1 del presente artículo y del artículo 9 de la presente Convención, por “funcionario público” se entenderá todo funcionario público o persona que preste un servicio público conforme a la definición prevista en el derecho interno y a su aplicación con arreglo al derecho penal del Estado Parte en el que dicha persona desempeñe esa función.”

Como se puede observar la conducta central, si bien no la única, es la del soborno en sus modalidades de activo y pasivo. Insistimos, la corrupción es tan

⁹ Para consultar el texto de este tratado: http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/vinc_conv_onu

grave por su característica criminógena, que la comunidad internacional ha decidido crear un tratado internacional específico para atacarlo.

RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS

La CNUCDOT rompe de una manera relevante con una de las premisas tradicionales del derecho penal que es la de circunscribir la responsabilidad penal al ámbito de las personas físicas. Para dicha escuela de pensamiento solamente los individuos pueden ser objeto de reproche penal respecto de su conducta, ya que esta se realiza en términos de la concreción del binomio volición-acción indivisible en el propio ámbito de la persona física. Por tal razón, durante siglos, el juicio de reproche se guardó sólo para individuos.

La experiencia criminológica y criminalística ha demostrado que no hay razón para que dicha situación prevalezca, ya que las personas colectivas también pueden infringir la ley penal y además, ser instrumento para que esto suceda. Esta evolución ha implicado una discusión dogmática que supera los límites de este trabajo. Nosotros consideramos que ha sido acertado que la CNUCDOT haya incluido en el catálogo de conductas criminales a sancionar ya no solo con medidas administrativas, sino con consecuencias incluso penales, las conductas de personas jurídicas (personas morales, según la categorización dentro del derecho interno). Tal mandato se encuentra en el artículo 10:

Artículo 10. Responsabilidad de las personas jurídicas

1. Cada Estado Parte **adoptará** las medidas que sean necesarias, de conformidad con sus principios jurídicos, a fin de establecer la responsabilidad de personas jurídicas por participación en delitos graves en que esté involucrado un grupo delictivo organizado, así como por los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la presente Convención.

“2. Con sujeción a los principios jurídicos del Estado Parte, la responsabilidad de las personas jurídicas **podrá** ser de índole penal, civil o administrativa.

“3. Dicha responsabilidad **existirá** sin perjuicio de la responsabilidad penal que incumba a las personas naturales que hayan perpetrado los delitos.

“4. Cada Estado Parte **velará** en particular por que se impongan sanciones penales o no penales eficaces, proporcionadas y disuasivas, incluidas sanciones monetarias, a las personas jurídicas consideradas responsables con arreglo al presente artículo.”

Implementar tales lineamientos tiene un alto grado de dificultad, tanto de orden técnico penal como de política criminal, justamente por lo que comentamos líneas arriba: la necesidad de transformar siglos de una tradición jurídica.

PENALIZACIÓN DE LA OBSTRUCCIÓN DE LA JUSTICIA

La Convención ordena que los Estados Partes penalicen específicamente el recurso de instigación, las amenazas o el uso de la fuerza para obstaculizar la labor de los servidores públicos y la función de los testigos. La consideración criminal de dichas conductas es un requisito palmario para darle eficacia al resto del conjunto normativo, además de que en la historia de la lucha universal contra la Delincuencia Organizada ha habido episodios cruentos relacionados con la obstrucción de la justicia. Uno de los episodios más importantes y lamentables fue el atentado que cegara la vida del fiscal italiano Giovanni Falcone y de su esposa, precisamente como una represalia por las investigaciones que él realizaba en contra de la mafia italiana y que sin duda tenía la intención de intimidar al aparato italiano de justicia.¹⁰ No hay que olvidar que la este tratado tiene como apelativo “Convención de Palermo”

¹⁰ ROBINSON, Jeffrey, *The Merger, The Conglomeration of International Organized Crime*, Edición Electrónica para Kindle, 1999, 2009. New York. Location 734 of 6495.

precisamente como homenaje a Falcone y en referencia al trabajo que realizó en ese puerto de la isla de Sicilia.

A ese propósito, es ilustrativo y ciertamente aleccionador lo señalado por Ottavio Sferlazza, Procurador Adjunto y director de Ministerios Públicos de la Fiscalía Antimafia de Reggio, Calabria: “En mi país, la historia judicial de los últimos años está plagada de gravísimos atentados contra hombres que dirigen las instituciones del Estado –considerados demasiado peligrosos y profesionalmente preparados en el terreno de la investigación y en el judicial-, con frecuencia realizados en momentos históricos en los que estas organizaciones se encontraban en dificultades y percibieron la necesidad de reafirmar su poder hegemónico en el territorio recurriendo, con frecuencia con *extrema ratio*, al asesinato de quienes, con su diario compromiso y el rechazo a cualquier forma de condicionamiento, demostraron haber elegido clara e irreversiblemente los valores de la legalidad y la justicia.”¹¹

El artículo 23 de la CNUCDOT contiene la obligación de la tipificación de estos delitos:

Artículo 23. Penalización de la obstrucción de la justicia

Cada Estado Parte **adoptará** las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

a) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a falso testimonio u obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en un proceso en relación con la comisión de uno de los delitos comprendidos en la presente Convención;

b) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación para obstaculizar el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario de la justicia o de los servicios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la comisión de los delitos comprendidos en la presente Convención. Nada de lo previsto en el

¹¹ SFERLAZZA, Ottavio, La Asociación Delictiva de Tipo Mafioso, en QUINTERO, Eloisa, (Coordinadora) Herramientas Para Combatir la Delincuencia Organizada, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2010.

presente apartado menoscabará el derecho de los Estados Partes a disponer de legislación que proteja a otras categorías de funcionarios públicos.

DISPOSICIONES ADJETIVAS O PROCEDIMENTALES

El derecho procesal es el conjunto de normas jurídicas que regula los procedimientos para hacer válido el derecho sustantivo y los derechos subjetivos.

En la CNUCDOT existe un número importante de provisiones distintas a las normas sustantivas que ya revisamos. Esta normativa contiene directrices *ad-hoc* para la investigación y procesamiento penal de conductas que ameritan excepcionarse del tradicional marco de protección de algunas garantías individuales, si bien, siempre bajo estrictos mecanismos estándares de control de legalidad y respeto a los derechos humanos.

A efecto de verificar la implementación de las normas ordenadas o recomendadas por Palermo es importante dilucidar cuáles de ellas son estrictamente adjetivas y cuáles son del orden administrativo, orgánico o incluso preventivo.

En este apartado señalaremos las disposiciones que consideramos que son estrictamente procedimentales en Palermo. Desde nuestro punto de vista este tipo de normas son las más trascendentes (conjuntamente con las de sustantividad obligatoria) respecto del orden doméstico de los Estados Partes ya que estas son las que dotan de mayor eficacia y potestades a las autoridades, sobre todo en el ámbito de la investigación y persecución de los delitos. Como se verá las normas adjetivas se concretizan en lo que se denomina técnicas especiales de investigación y que son una especie de mecanismos de actuación policial o ministerial dotados de gran eficacia, pero también de mayor riesgo,

en virtud de que suponen la realización de actos de molestia respecto de las garantías individuales de los individuos.

La creación de este tipo de normas es un reto complejo, sobre todo porque el combate a la delincuencia organizada tanto en el ámbito doméstico como en el internacional se debe realizar con estricto apego a los derechos humanos y respeto de las prerrogativas fundamentales de todos los individuos. Como lo señalan Buscaglia y otros: “Este logro (del establecimiento de reglas para castigar a las personas, atribuido al iluminismo) ha de ser respetado a cabalidad. Sin embargo esto no implica que no podamos advertir que en el caso de la DO, la tarea de obtener las pruebas necesarias para sancionar a las personas se convierta en un muy difícil cometido”¹²

En efecto, los mecanismos procesales prescritos en Palermo pueden ser comparados a un conjunto de medicinas antibióticas que suministradas sin cuidado pueden generar severos daños al organismo que las requiere. Son instrumentos extremos y por lo mismo deben estar afectos a controles: “Las técnicas de investigación de delincuencia organizada y corrupción... implican otorgarle más poderes a policías, jueces y fiscales. Debe existir un equilibrio entre estos poderes y el respeto de los derechos individuales. La construcción de equilibrios debe estar basada en tres tipos de elementos o controles: Uno, los elementos de control interno: determinar cuáles son las condiciones materiales que permiten utilizar estos medios de prueba; dos) los elementos de control formal; es decir, el cómo se dan las autorizaciones; tres) los elementos de control externo; es decir, cómo se construyen los equilibrios entre órganos independientes para controlar su uso.

¹² BUSCAGLIA, Edgardo y otros, artículo Delincuencia organizada y derechos humanos: ¿Cómo controlar el uso de las técnicas modernas de investigación?, en Reflexiones en torno a la delincuencia organizada, Opus cit. pp. 35 y ss.

“Todos estos requisitos procesales y de equilibrio permiten en nuestra opinión, sostener los principios del derecho penal iluminista y aún del garantista. En consecuencia, queremos dejar establecido que en la redacción de instrumentos necesarios para la delincuencia organizada como los contenidos en la Convención de Palermo es absolutamente necesario dejar establecida la naturaleza de ellos así como los problemas de control, ya que pueden ser calificadas como de naturaleza excepcional.”¹³

En el artículo 2 que contiene definiciones, se establece una que es relevante para los efectos del ámbito adjetivo del tratado. Es la definición de entrega vigilada, que es una técnica de investigación criminal considerada como una de las más importantes y eficaces. Para su realización se requiere una preparación muy importante y sobre todo la existencia de una normatividad que haga valer una excusa absolutoria, ya que en muchos casos la entrega vigilada implica, la comisión de un delito o bien, la omisión de actuación durante el *iter criminis* en el que la entrega, venta o transporte es la conducta tipificada. La entrega vigilada se permite para conocer detalles de la organización criminal, compradores, vendedores, miembros, cantidades, precios, autoridades implicadas, etcétera:

Artículo 2. Definiciones

i) Por “entrega vigilada” se **entenderá** la técnica consistente en dejar que remesas ilícitas o sospechosas salgan del territorio de uno o más Estados, lo atraviesen o entren en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de investigar delitos e identificar a las personas involucradas en la comisión de éstos;

Artículos preponderantemente adjetivos. Los artículos que a continuación se consignan pueden contener normatividad del orden sustantivo

¹³ BUSCAGLIA, Egdardo, Opus cit.

o administrativo pero en términos generales son preponderantemente adjetivos, de acuerdo a lo anteriormente señalado.

Artículo 11. Este es el artículo adjetivo por excelencia de la CNUCDOT. Prescribe la naturaleza del proceso, sentencia y penalidades que consideran la gravedad y delicadeza que implica la persecución de conductas delictivas de DO. Incluye elevación de estándares para libertades condicionales, plazos de prescripción prolongados así como el principio de jurisdicción con respeto a la soberanía de cada Estado Parte.

Artículo 11. Proceso, fallo y sanciones

1. Cada Estado Parte **penalizará** la comisión de los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la presente Convención con sanciones que tengan en cuenta la gravedad de esos delitos.

2. Cada Estado Parte **velará** por que se ejerzan cualesquiera facultades legales discrecionales de que disponga conforme a su derecho interno en relación con el enjuiciamiento de personas por los delitos comprendidos en la presente Convención a fin de dar máxima eficacia a las medidas adoptadas para hacer cumplir la ley respecto de esos delitos, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de prevenir su comisión.

3. Cuando se trate de delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la presente Convención, cada Estado Parte **adoptará** medidas apropiadas, de conformidad con su derecho interno y tomando debidamente en consideración los derechos de la defensa, con miras a procurar que al imponer condiciones en relación con la decisión de conceder la libertad en espera de juicio o la apelación se tenga presente la necesidad de garantizar la comparecencia del acusado en todo procedimiento penal ulterior.

4. Cada Estado Parte **velará** por que sus tribunales u otras autoridades competentes tengan presente la naturaleza grave de los delitos comprendidos en la presente Convención al considerar la eventualidad de conceder la libertad anticipada o la libertad condicional a personas que hayan sido declaradas culpables de tales delitos.

5. Cada Estado Parte **establecerá, cuando proceda, con arreglo a su derecho interno**, un plazo de prescripción prolongado dentro del cual pueda iniciarse el proceso por cualquiera de los delitos comprendidos en la presente Convención y un plazo mayor cuando el presunto delincuente haya eludido la administración de justicia.

6. Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará al

principio de que la descripción de los delitos tipificados con arreglo a ella y de los medios jurídicos de defensa aplicables o demás principios jurídicos que informan la legalidad de una conducta queda reservada al derecho interno de los Estados Partes y de que esos delitos han de ser perseguidos y sancionados de conformidad con ese derecho.

Artículo 12. Este artículo contiene figuras facultativas extremas que tienen naturaleza múltiple: implican mecanismos de investigación, medidas cautelares así como sanciones *per se*. Estas figuras deben ser aplicadas de manera intensiva y extensiva en la investigación de los delitos de DO. El decomiso y la incautación implican la afectación de los aspectos patrimoniales de la delincuencia y atacan la motivación fundamental de los delincuentes, que es la ambición material y económica, en la mayoría de los casos. Se incluyen figuras como el embargo preventivo, el decomiso por valor equivalente, entre otros.

Artículo 12. Decomiso e incautación

1. Los Estados Partes **adoptarán, en la medida en que lo permita su ordenamiento jurídico interno**, las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso:

- a) Del producto de los delitos comprendidos en la presente Convención o de bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto;
- b) De los bienes, equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en la comisión de los delitos comprendidos en la presente Convención.

2. Los Estados Partes **adoptarán** las medidas que sean necesarias para permitir la identificación, la localización, el embargo preventivo o la incautación de cualquier bien a que se refiera el párrafo 1 del presente artículo con miras a su eventual decomiso.

3. Cuando el producto del delito se haya transformado o convertido parcial o totalmente en otros bienes, esos bienes podrán ser objeto de las medidas aplicables a dicho producto a tenor del presente artículo.

4. Cuando el producto del delito se haya mezclado con bienes adquiridos de fuentes lícitas, esos bienes podrán, sin menoscabo de cualquier otra facultad de embargo preventivo o incautación, ser objeto de decomiso hasta el valor estimado del producto entremezclado.

5. Los ingresos u otros beneficios derivados del producto del delito, de bienes en los que se haya transformado o convertido el producto del delito o de bienes con los que se haya entremezclado el producto del delito también podrán

ser objeto de las medidas previstas en el presente artículo, de la misma manera y en el mismo grado que el producto del delito.

6. Para los fines del presente artículo y del artículo 13 de la presente Convención, cada Estado Parte **facultará** a sus tribunales u otras autoridades competentes para ordenar la presentación o la incautación de documentos bancarios, financieros o comerciales. Los Estados Partes **no podrán negarse** a aplicar las disposiciones del presente párrafo amparándose en el secreto bancario.

7. Los Estados Partes **podrán considerar la posibilidad** de exigir a un delincuente que demuestre el origen lícito del presunto producto del delito o de otros bienes expuestos a decomiso, en la medida en que ello sea conforme con los principios de su derecho interno y con la índole del proceso judicial u otras actuaciones conexas.

8. Las disposiciones del presente artículo no se interpretarán en perjuicio de los derechos de terceros de buena fe.

9. Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará al principio de que las medidas en él previstas se definirán y aplicarán de conformidad con el derecho interno de los Estados Partes y con sujeción a éste.

Artículo 13. Si el objetivo de la CNUCDOT es el combate a la DOT y si el decomiso es una de las figuras procesales más pertinentes para que dicho combate se realice desde una perspectiva estratégica, no podía faltar en el catálogo de instituciones y directrices del tratado que se analiza el correspondiente apartado para regular la cooperación internacional para efectos de la realización del decomiso.

El objetivo de dicho artículo es generar un marco de colaboración que vaya más allá de la simple detención y extradición de los delincuentes, sino el hecho de que un Estado agraviado por conductas criminales pueda extender los efectos de su jurisdicción en tratándose del mecanismo procesal del decomiso, para eliminar la impunidad e incluso resarcir daños a los sujetos que en el orden doméstico hubiesen sido violentados.

Diversos mecanismos son los que dan cauce a esta posibilidad procedimental de gran calado, según lo veremos más adelante. Figuras como la extinción de dominio, se pueden incluir en este apartado cuando se realicen con el concurso y el esfuerzo coordinado de los Estados Partes.

Artículo 13. Cooperación internacional para fines de decomiso

1. Los Estados Partes que reciban una solicitud de otro Estado Parte que tenga jurisdicción para conocer de un delito comprendido en la presente Convención con miras al decomiso del producto del delito, los bienes, el equipo u otros instrumentos mencionados en el párrafo 1 del artículo 12 de la presente Convención que se encuentren en su territorio **deberán**, en la mayor medida en que lo permita su ordenamiento jurídico interno:

a) **Remitir** la solicitud a sus autoridades competentes para obtener una orden de decomiso a la que, en caso de concederse, darán cumplimiento; o

b) **Presentar** a sus autoridades competentes, a fin de que se le dé cumplimiento en el grado solicitado, la orden de decomiso expedida por un tribunal situado en el territorio del Estado Parte requirente de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 12 de la presente Convención en la medida en que guarde relación con el producto del delito, los bienes, el equipo u otros instrumentos mencionados en el párrafo 1 del artículo 12 que se encuentren en el territorio del Estado Parte requerido.

2. A raíz de una solicitud presentada por otro Estado Parte que tenga jurisdicción para conocer de un delito comprendido en la presente Convención, el Estado Parte requerido **adoptará medidas** encaminadas a la identificación, la localización y el embargo preventivo o la incautación del producto del delito, los bienes, el equipo u otros instrumentos mencionados en el párrafo 1 del artículo 12 de la presente Convención con miras a su eventual decomiso, que habrá de ordenar el Estado Parte requirente o, en caso de que medie una solicitud presentada con arreglo al párrafo 1 del presente artículo, el Estado Parte requerido.

3. Las disposiciones del artículo 18 de la presente Convención serán aplicables *mutatis mutandis* al presente artículo. Además de la información indicada en el párrafo 15 del artículo 18, las solicitudes presentadas de conformidad con el presente artículo contendrán lo siguiente:

a) Cuando se trate de una solicitud relativa al apartado a) del párrafo 1 del presente artículo, una descripción de los bienes susceptibles de decomiso y una exposición de los hechos en que se basa la solicitud del Estado Parte requirente que sean lo suficientemente explícitas para que el Estado Parte requerido pueda tramitar la orden con arreglo a su derecho interno;

b) Cuando se trate de una solicitud relativa al apartado b) del párrafo 1 del presente artículo, una copia admisible en derecho de la orden de decomiso expedida por el Estado Parte requirente en la que se basa la solicitud, una exposición de los hechos y la información que proceda sobre el grado de ejecución que se solicita dar a la orden;

c) Cuando se trate de una solicitud relativa al párrafo 2 del presente artículo, una exposición de los hechos en que se basa el Estado Parte requirente y una descripción de las medidas solicitadas.

4. El Estado Parte requerido **adoptará** las decisiones o medidas previstas en los párrafos 1 y 2 del presente artículo conforme y con sujeción a lo dispuesto en su derecho interno y en sus reglas de procedimiento o en los

tratados, acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales por los que pudiera estar vinculado al Estado Parte requirente.

5. Cada Estado Parte **proporcionará** al Secretario General de las Naciones Unidas una copia de sus leyes y reglamentos destinados a dar aplicación al presente artículo y de cualquier enmienda ulterior que se haga a tales leyes y reglamentos o una descripción de ésta.

6. Si un Estado Parte opta por supeditar la adopción de las medidas mencionadas en los párrafos 1 y 2 del presente artículo a la existencia de un tratado pertinente, ese Estado Parte **considerará** la presente Convención como la base de derecho necesaria y suficiente para cumplir ese requisito.

7. Los Estados Partes podrán denegar la cooperación solicitada con arreglo al presente artículo si el delito al que se refiere la solicitud no es un delito comprendido en la presente Convención.

8. Las disposiciones del presente artículo no se interpretarán en perjuicio de los derechos de terceros de buena fe.

9. Los Estados Partes **considerarán** la posibilidad de celebrar tratados, acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales con miras a aumentar la eficacia de la cooperación internacional prestada con arreglo al presente artículo.

Artículo 14. Este dispositivo es complementario al anterior y señala la forma en que habrán de ser dispuestos los bienes decomisados o productos del delito, derivado de un proceso de cooperación internacional. Se menciona por ejemplo que los Estados Partes darán consideración prioritaria a la devolución del producto del delito o de los bienes a la parte requirente para actuar en consecuencia con las víctimas.

También se prevé la posibilidad de que los Estados Partes celebren acuerdos de competición, los cuales, en un entorno de circulación extensiva e intensiva de bienes ilícitos a nivel internacional, son más que necesarios.

Artículo 14. Disposición del producto del delito o de los bienes decomisados

1. Los Estados Partes **dispondrán** del producto del delito o de los bienes que hayan decomisado con arreglo al artículo 12 o al párrafo 1 del artículo 13 de la presente Convención de conformidad con su derecho interno y sus procedimientos administrativos.

2. Al dar curso a una solicitud presentada por otro Estado Parte con arreglo al artículo 13 de la presente Convención, los Estados Partes, en la medida en que lo permita su derecho interno y de ser requeridos a hacerlo, **darán** consideración prioritaria a la devolución del producto del delito o de los

bienes decomisados al Estado Parte requirente a fin de que éste pueda indemnizar a las víctimas del delito o devolver ese producto del delito o esos bienes a sus propietarios legítimos.

3. Al dar curso a una solicitud presentada por otro Estado Parte con arreglo a los artículos 12 y 13 de la presente Convención, los Estados Partes **podrán considerar en particular la posibilidad** de celebrar acuerdos o arreglos en el sentido de:

a) Aportar el valor de dicho producto del delito o de dichos bienes, o los fondos derivados de la venta de dicho producto o de dichos bienes o una parte de esos fondos, a la cuenta designada de conformidad con lo dispuesto en el apartado c) del párrafo 2 del artículo 30 de la presente Convención y a organismos intergubernamentales especializados en la lucha contra la delincuencia organizada;

b) Repartirse con otros Estados Partes, sobre la base de un criterio general o definido para cada caso, ese producto del delito o esos bienes, o los fondos derivados de la venta de ese producto o de esos bienes, de conformidad con su derecho interno o sus procedimientos administrativos.

Artículo 15. La posibilidad de que dos o más países puedan reivindicar la competencia para procesar y juzgar los casos de DO bajo las premisas sustantivas ya señaladas impone la necesidad de generar reglas de competencia o jurisdicción, a efecto de establecer con claridad en qué casos debe de conocer cada Estado. Las reglas de competencia entre países para casos de DOT las señala el artículo 15.

Artículo 15. Jurisdicción

1. Cada Estado Parte **adoptará** las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción respecto de los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 6, 8 y 23 de la presente Convención cuando:

a) El delito se cometa en su territorio; o
b) El delito se cometa a bordo de un buque que enarbole su pabellón o de una aeronave registrada conforme a sus leyes en el momento de la comisión del delito.

162. Con sujeción a lo dispuesto en el artículo 4 de la presente Convención, un Estado Parte también **podrá establecer su jurisdicción** para conocer de tales delitos cuando:

a) El delito se cometa contra uno de sus nacionales; b) El delito sea cometido por uno de sus nacionales o por una persona apátrida que tenga residencia habitual en su territorio; o
c) El delito:

i) Sea uno de los delitos tipificados con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 de la presente Convención y se cometa fuera de su territorio con miras a la

comisión de un delito grave dentro de su territorio;

ii) Sea uno de los delitos tipificados con arreglo al inciso ii) del apartado b) del párrafo 1 del artículo 6 de la presente Convención y se cometa fuera de su territorio con miras a la comisión, dentro de su territorio, de un delito tipificado con arreglo a los incisos i) o ii) del apartado a) o al inciso i) del apartado b) del párrafo 1 del artículo 6 de la presente Convención.

3. A los efectos del párrafo 10 del artículo 16 de la presente Convención, cada Estado Parte **adoptará** las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción respecto de los delitos comprendidos en la presente Convención cuando el presunto delincuente se encuentre en su territorio y el Estado Parte no lo extradite por el solo hecho de ser uno de sus nacionales.

4. Cada Estado Parte **podrá también adoptar** las medidas que sean necesarias para establecer su jurisdicción respecto de los delitos comprendidos en la presente Convención cuando el presunto delincuente se encuentre en su territorio y el Estado Parte no lo extradite.

5. Si un Estado Parte que ejerce su jurisdicción con arreglo a los párrafos 1 ó 2 del presente artículo ha recibido notificación, o tomado conocimiento por otro conducto, de que otro u otros Estados Partes están realizando una investigación, un proceso o una actuación judicial respecto de los mismos hechos, las autoridades competentes de esos Estados Partes **se consultarán**, según proceda, a fin de coordinar sus medidas.

6. Sin perjuicio de las normas del derecho internacional general, la presente Convención no excluirá el ejercicio de las competencias penales establecidas por los Estados Partes de conformidad con su derecho interno.

Artículo 16. La extradición es una de las instituciones más importantes para la cooperación internacional y más aún si se trata de perseguir y procesar a presuntos partícipes de la DOT es tan antigua como las relaciones internacionales. La denominación de esta figura proviene del vocablo latín *ex*: fuera, y *traditio-onis* entregar.

La Enciclopedia Jurídica Omeba refiere sobre esta institución lo siguiente:

“Extradición. Origen del término. La palabra extradición que, pese a sus claras resonancias latinas, dice Quintano Ripollés, se acuña en la jerga político diplomática francesa, aparece por primera vez en 1804 en un despacho del ministro ruso, príncipe Czartorisky al embajador de Berlín, Alopeus, según testimonio de Martens.

“Concepto, naturaleza y fundamento. La extradición es un acto, por el cual un Estado entrega por imperio de una ley expresa (tratado o ley) un

individuo a otro Estado, que lo reclama con el objeto de someterlo a un proceso penal o al cumplimiento de una pena.”¹⁴

La naturaleza jurídica de la extradición es administrativa con profundas connotaciones políticas, adicionalmente tiene efectos muy relevantes para la eficacia de la labor punitiva, por lo que también se le ubica como institución penal. Derivado de la practica extradicional de un país se puede realizar una definición de su postura ante la comunidad internacional, de su posición ante los nacionales de ese país y de su voluntad de combatir la impunidad, al tanto al buscar sancionar a quien lastima su orden penal doméstico como cuando se trata de respaldar a la otros países cuando un presunto o probable delincuente pretenda eludir la justicia por el simple traslado de un lugar a otro.

Las reglas de la extradición son complejas. Se requiere de entendimientos entre diversas autoridades de dos o países para hacerla factible. A falta de tratados bilaterales o multilaterales se puede realizar en base a la reciprocidad. En ese orden de ideas, el artículo 16 contiene disposiciones que pueden ser aplicadas para colmar la falta de tratados bilaterales. Asimismo este artículo aligera los estándares de detención y entrega, respetando los preceptos garantistas tradicionales de la extradición.

Huelga señalar que este artículo es medular a efectos de poder contar con un herramental básico y más que suficiente para posibilitar la entrega, de un país a otro, de un presunto delincuente, sin que lo anterior pueda considerarse sumisión o aceptación de la superioridad de una jurisdicción sobre otra.

Artículo 16. Extradición

1. El presente artículo se aplicará a los delitos comprendidos en la

¹⁴ GALLINO YANZI, Carlos V. Voz Extradición de Delincuentes, en Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, S.A., Buenos Aires, 1981.

presente Convención o a los casos en que un delito al que se hace referencia en los apartados a) o b) del párrafo 1 del artículo 3 entrañe la participación de un grupo delictivo organizado y la persona que es objeto de la solicitud de extradición se encuentre en el territorio del Estado Parte requerido, siempre y cuando el delito por el que se pide la extradición sea punible con arreglo al derecho interno del Estado Parte requirente y del Estado Parte requerido.

2. Cuando la solicitud de extradición se base en varios delitos graves distintos, algunos de los cuales no estén comprendidos en el ámbito del presente artículo, el Estado Parte requerido **podrá** aplicar el presente artículo también respecto de estos últimos delitos.

3. Cada uno de los delitos a los que se aplica el presente artículo se **considerará** incluido entre los delitos que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición vigente entre los Estados Partes. Los Estados Partes se **comprometen** a incluir tales delitos como casos de extradición en todo tratado de extradición que celebren entre sí.

4. Si un Estado Parte que supedita la extradición a la existencia de un tratado recibe una solicitud de extradición de otro Estado Parte con el que no lo vincula ningún tratado de extradición, **podrá considerar la presente Convención como la base jurídica de la extradición** respecto de los delitos a los que se aplica el presente artículo.

5. Los Estados Partes que supediten la extradición a la existencia de un tratado **deberán:**

a) En el momento de depositar su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación de la presente Convención o de adhesión a ella, informar al Secretario General de las Naciones Unidas de si considerarán o no la presente Convención como la base jurídica de la cooperación en materia de extradición en sus relaciones con otros Estados Partes en la presente Convención; y

b) Si no consideran la presente Convención como la base jurídica de la cooperación en materia de extradición, esforzarse, cuando proceda, por celebrar tratados de extradición con otros Estados Partes en la presente Convención a fin de aplicar el presente artículo.

6. Los Estados Partes que no supediten la extradición a la existencia de un tratado **reconocerán** los delitos a los que se aplica el presente artículo como casos de extradición entre ellos.

7. La extradición estará sujeta a las condiciones previstas en el derecho interno del Estado Parte requerido o en los tratados de extradición aplicables, incluidas, entre otras, las relativas al requisito de una pena mínima para la extradición y a los motivos por los que el Estado Parte requerido puede denegar la extradición.

8. Los Estados Partes, de conformidad con su derecho interno, **procurarán** agilizar los procedimientos de extradición y simplificar los requisitos probatorios correspondientes con respecto a cualquiera de los delitos a los que se aplica el presente artículo.

9. A reserva de lo dispuesto en su derecho interno y en sus tratados de extradición, el Estado Parte requerido **podrá**, tras haberse cerciorado de que las circunstancias lo justifican y tienen carácter urgente, y a solicitud del Estado

Parte requirente, proceder a la detención de la persona presente en su territorio cuya extradición se pide o adoptar otras medidas adecuadas para garantizar la comparecencia de esa persona en los procedimientos de extradición.

10. El Estado Parte en cuyo territorio se encuentre un presunto delincuente, si no lo extradita respecto de un delito al que se aplica el presente artículo por el solo hecho de ser uno de sus nacionales, **estará obligado**, previa solicitud del Estado Parte que pide la extradición, a someter el caso sin demora injustificada a sus autoridades competentes a efectos de enjuiciamiento. Dichas autoridades adoptarán su decisión y llevarán a cabo sus actuaciones judiciales de la misma manera en que lo harían respecto de cualquier otro delito de carácter grave con arreglo al derecho interno de ese Estado Parte. Los Estados Partes interesados **cooperarán** entre sí, en particular en lo que respecta a los aspectos procesales y probatorios, con miras a garantizar la eficiencia de dichas actuaciones.

11. Cuando el derecho interno de un Estado Parte le permita conceder la extradición o, de algún otro modo, la entrega de uno de sus nacionales sólo a condición de que esa persona sea devuelta a ese Estado Parte para cumplir la condena que le haya sido impuesta como resultado del juicio o proceso por el que se haya solicitado la extradición o la entrega, y cuando ese Estado Parte y el Estado Parte que solicite la extradición acepten esa opción, así como otras condiciones que estimen apropiadas, esa extradición o entrega condicional será suficiente para que quede cumplida la obligación enunciada en el párrafo 10 del presente artículo.

12. Si la extradición solicitada con el propósito de que se cumpla una condena es denegada por el hecho de que la persona buscada es nacional del Estado Parte requerido, éste, si su derecho interno lo permite y de conformidad con los requisitos de dicho derecho, **considerará**, previa solicitud del Estado Parte requirente, la posibilidad de hacer cumplir la condena impuesta o el resto pendiente de dicha condena con arreglo al derecho interno del Estado Parte requirente.

13. En todas las etapas de las actuaciones se **garantizará** un trato justo a toda persona contra la que se haya iniciado una instrucción en relación con cualquiera de los delitos a los que se aplica el presente artículo, incluido el goce de todos los derechos y garantías previstos por el derecho interno del Estado Parte en cuyo territorio se encuentre esa persona.

14. Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá interpretarse como la imposición de una obligación de extraditar si el Estado Parte requerido tiene motivos justificados para presumir que la solicitud se ha presentado con el fin de perseguir o castigar a una persona por razón de su sexo, raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opiniones políticas o que su cumplimiento ocasionaría perjuicios a la posición de esa persona por cualquiera de estas razones.

15. Los Estados Partes **no podrán denegar** una solicitud de extradición únicamente porque se considere que el delito también entraña cuestiones tributarias.

16. Antes de denegar la extradición, el Estado Parte requerido, cuando proceda, **consultará** al Estado Parte requirente para darle amplia oportunidad

de presentar sus opiniones y de proporcionar información pertinente a su alegato.

17. Los Estados Partes procurarán celebrar acuerdos o arreglos bilaterales y multilaterales para llevar a cabo la extradición o aumentar su eficacia.

Artículo 17. Este artículo, de orden adjetivo, hace permisible o aceptable que los Estados Partes pacten el traslado a su territorio a quien se encuentre cumpliendo penas por los delitos referidos en la Convención de Palermo.

Artículo 17. Traslado de personas condenadas a cumplir una pena

Los Estados Partes **podrán considerar la posibilidad** de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales sobre el traslado a su territorio de toda persona que haya sido condenada a pena de prisión o a otra pena de privación de libertad por algún delito comprendido en la presente Convención a fin de que complete allí su condena.

Artículo 18. La complejidad jurídica que implica la persecución de delitos de DO cuando estos se preparan o realizan en un ambiente transnacional o bien cuando existe información para perseguirlos en soberanías diversas, justifica la necesidad de que los Estados se puedan prestar distintos tipos de auxilio. El Artículo 18 de la CNUCDOT es, en ese sentido, uno de los más importantes, ya que establece el marco para la prestación suficiente y oportuna de acciones de asistencia jurídica entre los Estados Partes.

Al igual que la correspondiente a la de la extradición, la naturaleza jurídica de esta institución es de orden administrativo pero sirve a ordenes sustantivos penales muy importantes.

La asistencia judicial, tal y como se establece en este documento puede ser para solicitar documentos, testimonios, pruebas de toda laya y para la realización de todos los actos procedimentales que sean necesarios y permitidos en la legislación interna, a efecto de que la persecución de los delitos sea eficaz y la actividad sancionadora también lo sea. No hay que

perder de vista, que los adelantos en tecnologías de la información pueden ponerse al servicio de este tipo de diligencias a efecto de hacerlas más efectivas, baratas y pertinentes.

El principio de reciprocidad es fundamental y por eso se desarrolle y se hace explícito en un instrumento multilateral como es el que se analiza.

Artículo 18. Asistencia judicial recíproca

1. Los Estados Partes **se prestarán** la más amplia asistencia judicial recíproca respecto de investigaciones, procesos y actuaciones judiciales relacionados con los delitos comprendidos en la presente Convención con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3 y **se prestarán** también asistencia de esa índole cuando el Estado Parte requirente tenga motivos razonables para sospechar que el delito a que se hace referencia en los apartados a) o b) del párrafo 1 del artículo 3 es de carácter transnacional, así como que las víctimas, los testigos, el producto, los instrumentos o las pruebas de esos delitos se encuentran en el Estado Parte requerido y que el delito entraña la participación de un grupo delictivo organizado.

2. **Se prestará** asistencia judicial recíproca en la mayor medida posible conforme a las leyes, tratados, acuerdos y arreglos pertinentes del Estado Parte requerido con respecto a investigaciones, procesos y actuaciones judiciales relacionados con los delitos de los que una persona jurídica pueda ser considerada responsable de conformidad con el artículo 10 de la presente Convención en el Estado Parte requirente.

3. La asistencia judicial recíproca que se preste de conformidad con el presente artículo **podrá solicitarse** para cualquiera de los fines siguientes:

- a) Recibir testimonios o tomar declaración a personas;
- b) Presentar documentos judiciales;
- c) Efectuar inspecciones e incautaciones y embargos preventivos;
- d) Examinar objetos y lugares;
- e) Facilitar información, elementos de prueba y evaluaciones de peritos;
- f) Entregar originales o copias certificadas de los documentos y expedientes pertinentes, incluida la documentación pública, bancaria y financiera, así como la documentación social o comercial de sociedades mercantiles;
- g) Identificar o localizar el producto del delito, los bienes, los instrumentos u otros elementos con fines probatorios;
- h) Facilitar la comparecencia voluntaria de personas en el Estado Parte requirente;
- i) Cualquier otro tipo de asistencia autorizada por el derecho interno del Estado Parte requerido.

4. Sin menoscabo del derecho interno, las autoridades competentes de un Estado Parte **podrán**, sin que se les solicite previamente, transmitir información relativa a cuestiones penales a una autoridad competente de otro Estado Parte si creen que esa información podría ayudar a la autoridad a emprender o concluir con éxito indagaciones y procesos penales o podría dar lugar a una petición formulada por este último Estado Parte con arreglo a la presente Convención.

5. La transmisión de información con arreglo al párrafo 4 del presente artículo **se hará sin perjuicio** de las indagaciones y procesos penales que tengan lugar en el Estado de las autoridades competentes que facilitan la información. Las autoridades competentes que reciben la información **deberán** acceder a toda solicitud de que se respete su carácter confidencial, incluso temporalmente, o de que se impongan restricciones a su utilización. Sin embargo, ello no obstará para que el Estado Parte receptor revele, en sus actuaciones, información que sea exculpatoria de una persona acusada. En tal caso, el Estado Parte receptor **notificará** al Estado Parte transmisor antes de revelar dicha información y, si así se le solicita, consultará al Estado Parte transmisor. Si, en un caso excepcional, no es posible notificar con antelación, el Estado Parte receptor **informará** sin demora al Estado Parte transmisor de dicha revelación.

6. Lo dispuesto en el presente artículo no afectará a las obligaciones dimanantes de otros tratados bilaterales o multilaterales vigentes o futuros que rijan, total o parcialmente, la asistencia judicial recíproca.

7. Los párrafos 9 a 29 del presente artículo se aplicarán a las solicitudes que se formulen con arreglo al presente artículo siempre que no medie entre los Estados Partes interesados un tratado de asistencia judicial recíproca. Cuando esos Estados Partes estén vinculados por un tratado de esa índole se aplicarán las disposiciones correspondientes de dicho tratado, salvo que los Estados Partes convengan en aplicar, en su lugar, los párrafos 9 a 29 del presente artículo. **Se insta encarecidamente** a los Estados Partes a que apliquen estos párrafos si facilitan la cooperación.

8. Los Estados Partes **no invocarán** el secreto bancario para denegar la asistencia judicial recíproca con arreglo al presente artículo.

9. Los Estados Partes podrán negarse a prestar la asistencia judicial recíproca con arreglo al presente artículo invocando la ausencia de doble incriminación. Sin embargo, de estimarlo necesario, el Estado Parte requerido **podrá** prestar asistencia, en la medida en que decida hacerlo a discreción propia, independientemente de que la conducta esté o no tipificada como delito en el derecho interno del Estado Parte requerido.

10. La persona que se encuentre detenida o cumpliendo una condena en el territorio de un Estado Parte y cuya presencia se solicite en otro Estado Parte para fines de identificación, para prestar testimonio o para que ayude de alguna otra forma a obtener pruebas necesarias para investigaciones, procesos o actuaciones judiciales respecto de delitos comprendidos en la presente Convención podrá ser trasladada si se cumplen las condiciones siguientes:

- a) La persona, debidamente informada, da su libre consentimiento;

b) Las autoridades competentes de ambos Estados Partes están de acuerdo, con sujeción a las condiciones que éstos consideren apropiadas.

11. A los efectos del párrafo 10 del presente artículo:

a) El Estado Parte al que se traslade a la persona **tendrá la competencia y la obligación de mantenerla detenida**, salvo que el Estado Parte del que ha sido trasladada solicite o autorice otra cosa;

b) El Estado Parte al que se traslade a la persona **cumplirá** sin dilación su obligación de devolverla a la custodia del Estado Parte del que ha sido trasladada, según convengan de antemano o de otro modo las autoridades competentes de ambos Estados Partes;

c) El Estado Parte al que se traslade a la persona **no podrá exigir** al Estado Parte del que ha sido trasladada que inicie procedimientos de extradición para su devolución;

d) El tiempo que la persona haya permanecido detenida en el Estado Parte al que ha sido trasladada **se computará** como parte de la pena que ha de cumplir en el Estado del que ha sido trasladada.

12. A menos que el Estado Parte desde el cual se ha de trasladar a una persona de conformidad con los párrafos 10 y 11 del presente artículo esté de acuerdo, dicha persona, cualquiera que sea su nacionalidad, no podrá ser enjuiciada, detenida, condenada ni sometida a ninguna otra restricción de su libertad personal en el territorio del Estado al que sea trasladada en relación con actos, omisiones o condenas anteriores a su salida del territorio del Estado del que ha sido trasladada.

13. Cada Estado Parte **designará** a una autoridad central encargada de recibir solicitudes de asistencia judicial recíproca y facultada para darles cumplimiento o para transmitirlos a las autoridades competentes para su ejecución. Cuando alguna región o algún territorio especial de un Estado Parte disponga de un régimen distinto de asistencia judicial recíproca, el Estado Parte podrá designar a otra autoridad central que desempeñará la misma función para dicha región o dicho territorio. Las autoridades centrales velarán por el rápido y adecuado cumplimiento o transmisión de las solicitudes recibidas. Cuando la autoridad central transmita la solicitud a una autoridad competente para su ejecución, alentará la rápida y adecuada ejecución de la solicitud por parte de dicha autoridad. Cada Estado Parte **notificará** al Secretario General de las Naciones Unidas, en el momento de depositar su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación de la presente Convención o de adhesión a ella, el nombre de la autoridad central que haya sido designada a tal fin. Las solicitudes de asistencia judicial recíproca y cualquier otra comunicación pertinente **serán** transmitidas a las autoridades centrales designadas por los Estados Partes. La presente disposición no afectará al derecho de cualquiera de los Estados Partes a exigir que estas solicitudes y comunicaciones le sean enviadas por vía diplomática y, en circunstancias urgentes, cuando los Estados Partes convengan en ello, por conducto de la Organización Internacional de Policía Criminal, de ser posible.

14. Las solicitudes **se presentarán** por escrito o, cuando sea posible, por cualquier medio capaz de registrar un texto escrito, en un idioma aceptable para el Estado Parte requerido, en condiciones que permitan a dicho Estado

Parte determinar la autenticidad. Cada Estado Parte **notificará** al Secretario General de las Naciones Unidas, en el momento de depositar su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación de la presente Convención o de adhesión a ella, el idioma o idiomas que sean aceptables para cada Estado Parte. En situaciones de urgencia, y cuando los Estados Partes convengan en ello, las solicitudes podrán hacerse oralmente, debiendo ser confirmadas sin demora por escrito.

15. Toda solicitud de asistencia judicial recíproca **contendrá** lo siguiente:

- a) La identidad de la autoridad que hace la solicitud;
- b) El objeto y la índole de las investigaciones, los procesos o las actuaciones judiciales a que se refiere la solicitud y el nombre y las funciones de la autoridad encargada de efectuar dichas investigaciones, procesos o actuaciones;
- c) Un resumen de los hechos pertinentes, salvo cuando se trate de solicitudes de presentación de documentos judiciales;
- d) Una descripción de la asistencia solicitada y pormenores sobre cualquier procedimiento particular que el Estado Parte requirente desee que se aplique;
- e) De ser posible, la identidad, ubicación y nacionalidad de toda persona interesada; y
- f) La finalidad para la que se solicita la prueba, información o actuación.

16. El Estado Parte requerido podrá pedir información complementaria cuando sea necesaria para dar cumplimiento a la solicitud de conformidad con su derecho interno o para facilitar dicho cumplimiento.

17. Se **dará** cumplimiento a toda solicitud con arreglo al derecho interno del Estado Parte requerido y en la medida en que ello no lo contravenga y sea factible, de conformidad con los procedimientos especificados en la solicitud.

18. Siempre que sea posible y compatible con los principios fundamentales del derecho interno, cuando una persona se encuentre en el territorio de un Estado Parte y tenga que prestar declaración como testigo o perito ante autoridades judiciales de otro Estado Parte, el primer Estado Parte, a solicitud del otro, **podrá permitir** que la audiencia se celebre por videoconferencia si no es posible o conveniente que la persona en cuestión comparezca personalmente en el territorio del Estado Parte requirente. Los Estados Partes **podrán convenir** en que la audiencia esté a cargo de una autoridad judicial del Estado Parte requirente y en que asista a ella una autoridad judicial del Estado Parte requerido.

19. El Estado Parte requirente **no transmitirá** ni utilizará, sin previo consentimiento del Estado Parte requerido, la información o las pruebas proporcionadas por el Estado Parte requerido para investigaciones, procesos o actuaciones judiciales distintos de los indicados en la solicitud. Nada de lo dispuesto en el presente párrafo impedirá que el Estado Parte requirente revele, en sus actuaciones, información o pruebas que sean exculpatorias de una persona acusada. En este último caso, el Estado Parte requirente notificará al

Estado Parte requerido antes de revelar la información o las pruebas y, si así se le solicita, consultará al Estado Parte requerido. Si, en un caso excepcional, no es posible notificar con antelación, el Estado Parte requirente informará sin demora al Estado Parte requerido de dicha revelación.

20. El Estado Parte requirente **podrá exigir** que el Estado Parte requerido mantenga reserva acerca de la existencia y el contenido de la solicitud, salvo en la medida necesaria para darle cumplimiento. Si el Estado Parte requerido no puede mantener esa reserva, **lo hará saber** de inmediato al Estado Parte requirente.

21. La asistencia judicial recíproca podrá ser denegada:

a) Cuando la solicitud no se haga de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo;

b) Cuando el Estado Parte requerido considere que el cumplimiento de lo solicitado podría menoscabar su soberanía, su seguridad, su orden público u otros intereses fundamentales;

c) Cuando el derecho interno del Estado Parte requerido prohíba a sus autoridades actuar en la forma solicitada con respecto a un delito análogo, si éste hubiera sido objeto de investigaciones, procesos o actuaciones judiciales en el ejercicio de su propia competencia;

d) Cuando acceder a la solicitud sea contrario al ordenamiento jurídico del Estado Parte requerido en lo relativo a la asistencia judicial recíproca.

22. Los Estados Partes no podrán denegar una solicitud de asistencia judicial recíproca únicamente porque se considere que el delito también entraña asuntos fiscales.

23. Toda denegación de asistencia judicial recíproca **deberá** fundamentarse debidamente.

24. El Estado Parte requerido **cumplirá** la solicitud de asistencia judicial recíproca lo antes posible y tendrá plenamente en cuenta, en la medida de sus posibilidades, los plazos que sugiera el Estado Parte requirente y que estén debidamente fundamentados, de preferencia en la solicitud. El Estado Parte requerido **responderá** a las solicitudes razonables que formule el Estado Parte requirente respecto de la evolución del trámite de la solicitud. El Estado Parte requirente **informará** con prontitud cuando ya no necesite la asistencia solicitada.

25. La asistencia judicial recíproca podrá ser diferida por el Estado Parte requerido si perturbase investigaciones, procesos o actuaciones judiciales en curso.

26. Antes de denegar una solicitud presentada con arreglo al párrafo 21 del presente artículo o de diferir su cumplimiento con arreglo al párrafo 25 del presente artículo, el Estado Parte requerido **consultará** al Estado Parte requirente para considerar si es posible prestar la asistencia solicitada supeditándola a las condiciones que estime necesarias. Si el Estado Parte requirente acepta la asistencia con arreglo a esas condiciones, ese Estado Parte deberá observar las condiciones impuestas.

27. Sin perjuicio de la aplicación del párrafo 12 del presente artículo, el testigo, perito u otra persona que, a instancias del Estado Parte requirente, consienta en prestar testimonio en un juicio o en colaborar en una

investigación, proceso o actuación judicial en el territorio del Estado Parte requirente no podrá ser enjuiciado, detenido, condenado ni sometido a ninguna otra restricción de su libertad personal en ese territorio por actos, omisiones o declaraciones de culpabilidad anteriores a la fecha en que abandonó el territorio del Estado Parte requerido. Ese salvoconducto cesará cuando el testigo, perito u otra persona haya tenido, durante quince días consecutivos o durante el período acordado por los Estados Partes después de la fecha en que se le haya informado oficialmente de que las autoridades judiciales ya no requerían su presencia, la oportunidad de salir del país y no obstante permanezca voluntariamente en ese territorio o regrese libremente a él después de haberlo abandonado.

28. Los gastos ordinarios que ocasione el cumplimiento de una solicitud **serán sufragados** por el Estado Parte requerido, a menos que los Estados Partes interesados hayan acordado otra cosa. Cuando se requieran a este fin gastos cuantiosos o de carácter extraordinario, los Estados Partes se consultarán para determinar las condiciones en que se dará cumplimiento a la solicitud, así como la manera en que se sufragarán los gastos.

29. El Estado Parte requerido:

a) **Facilitará** al Estado Parte requirente una copia de los documentos oficiales y otros documentos o datos que obren en su poder y a los que, conforme a su derecho interno, tenga acceso el público en general;

b) **Podrá, a su arbitrio y con sujeción a las condiciones que juzgue apropiadas, proporcionar** al Estado Parte requirente una copia total o parcial de los documentos oficiales o de otros documentos o datos que obren en su poder y que, conforme a su derecho interno, no estén al alcance del público en general.

30. **Cuando sea necesario, los Estados Partes considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales que sirvan a los fines del presente artículo y que, en la práctica, hagan efectivas sus disposiciones o las refuercen.**

El artículo transcrito contiene una serie de directrices cuya aplicación no sólo es importante, sino que es indispensable para la consecución de los fines de la convención.

La asistencia jurídica, la cooperación y la asistencia de orden técnico son imprescindibles para prevenir y combatir la DOT.

Es por esta razón que distintos países han desarrollado iniciativas de trabajo conjunto, sobre todo en el aspecto de intercambio de información. Siempre cuidando el delicado aspecto de la salvaguarda de la soberanía, existen ejercicios de éxito relativo para cumplir este fin.

Este tipo de intercambios se realiza en dos velocidades. Existe una manera de intercambiar información de manera ágil, posibilitada por tratados (en este sentido la Convención de Palermo abre avenidas) y acuerdos. Bajo esta modalidad, las policías y fiscalías establecen protocolos y practicas de intercambio. Una vez que la información se considera como pertinente para ser judicializada, se recurre a la formalización del intercambio en una modalidad que implica mayor pausa y la cadencia propia del intercambio diplomático a través de las vías tradicionales policía-fiscal-juez-fiscal-cancillería a cancillería-fiscalía-juez y el procedimiento inverso.

Sobre la modalidad “rápida” y de orden práctico se han establecido verdaderas redes a lo largo del Mundo:

*“Not surprisingly, enforcement Networks are densest among those government officials whose job is actually law enforcement: police officers, custom officials, drug agents, and prosecutors. The best example is Interpol... Interpol has a General Secretariat that offers Exchange of information through an automated search facility operating twenty-four hours a day in four languages, issues International “wanted” notices, distributes International Publications and updates, convenes International conferences and symposia on policing matters, offers forensic services and makes specialist analysts available for assistance and support of local police efforts. With a membership of 179 police agencies from different countries, it is the second largest International organization alter the United Nations, which makes it all the more remarkable that it was not founden by a traty and does not belong within any otrer International political body”.*¹⁵

Artículo 19. Este artículo establece la posibilidad de la realización de una de las formas más complicadas de asistencia y cooperación entre países en el

¹⁵ SLAUGHTER, Anne-Marie, A New World Order, Princeton University Press, Princeton, 2004, Edición Digital para Kindle, Sin Paginación.

combate a la DO. Las investigaciones conjuntas representan un gran reto ya que implican el compartir información sensible, lo que supone un nivel importante de confianza entre las partes. También implican el permitir algún tipo de presencia o actuación e influencia en el ámbito interno por parte de autoridades de otro país, lo cual siempre acrecienta los riesgos de crítica respecto de la salvaguarda de la soberanía. Por eso Palermo prevé, que en caso de llevarse a cabo este tipo de investigaciones conjuntas –que pueden implicar la presencia de autoridades de un país en territorio ajeno-, la soberanía de los Estados será plenamente respetada.

Artículo 19. Investigaciones conjuntas

Los Estados Partes **considerarán** la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales en virtud de los cuales, en relación con cuestiones que son objeto de investigaciones, procesos o actuaciones judiciales en uno o más Estados, las autoridades competentes puedan establecer órganos mixtos de investigación. A falta de acuerdos o arreglos de esa índole, las investigaciones conjuntas **podrán** llevarse a cabo mediante acuerdos concertados caso por caso. Los Estados Partes participantes **velarán** por que la soberanía del Estado Parte en cuyo territorio haya de efectuarse la investigación sea plenamente respetada.

Artículo 20. Como ha sido mencionado anteriormente, para la eficaz persecución de la DO es necesario el contar con procedimientos excepcionales de investigación que posibiliten el escrutinio profundo de conductas, relaciones, comunicaciones privadas, prácticas criminales y demás hechos y actos de quienes atentan en contra del orden social. Por esa razón es que se han diseñado las técnicas especiales de investigación. Estas consisten en métodos de investigación que pueden incluir acciones de la autoridad facultada para inmiscuirse en las acciones de la delincuencia, aún en ellas que pueden formar parte de la intimidad de los miembros de esta. Como puede

advertirse, estamos en presencia de métodos que deben contar con estándares de desahogo, control y vigilancia muy estrictos puesto que supondrían la alteración de garantías individuales en otras condiciones. Por esa razón, tanto en el derecho internacional como en las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen las razones y mecanismos para su implementación. Este es uno de los artículos más sobresalientes que la comunidad internacional ha acordado para implementar este tipo de medidas. Incluso podemos afirmar que sin técnicas especiales de investigación, el combate a la DO sería prácticamente imposible.

Uno de los objetivos de las técnicas especializadas de investigación es el recabar suficientes elementos probatorios y que estos sean de máxima calidad y pertinencia.

Los Estados Partes deben contar con instrumentos de información adecuados para estos efectos. En este punto es donde entra en juego la llamada inteligencia para combatir el crimen. La inteligencia es la actividad que durante milenios ha desarrollado la humanidad, especialmente en ámbitos de orden político y bélico, consistente en recabar, sistematizar y explotar la información para la consecución de un fin. En el dicho ámbito la inteligencia se ha usado para efectos políticos o de prevalencia de un gobierno en determinadas circunstancias de conflicto. Actualmente se ha ampliado el margen de acción de las entidades encargadas de realizar labores de inteligencia hacia el área de seguridad y justicia e incluso se han creado organismos especializados para estos fines. La tarea de estos cuerpos especializados debe realizarse cumpliendo de manera estricta con el orden constitucional. Por eso es muy importante que el orden legal convencional admita, prevea e incentive la aplicación de estas medidas como a continuación veremos.

Artículo 20. Técnicas especiales de investigación

1. Siempre que **lo permitan los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno, cada Estado Parte adoptará**, dentro de sus posibilidades y en las condiciones prescritas por su derecho interno, las medidas que sean necesarias para permitir el adecuado recurso a la entrega vigilada y, cuando lo considere apropiado, la utilización de otras técnicas especiales de investigación, como la vigilancia electrónica o de otra índole y las operaciones encubiertas, por sus autoridades competentes en su territorio con objeto de combatir eficazmente la delincuencia organizada.

2. A los efectos de investigar los delitos comprendidos en la presente Convención, se **alienta** a los Estados Partes a que celebren, cuando proceda, acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales apropiados para utilizar esas técnicas especiales de investigación en el contexto de la cooperación en el plano internacional. Esos acuerdos o arreglos se concertarán y ejecutarán respetando plenamente el principio de la igualdad soberana de los Estados y al ponerlos en práctica se cumplirán estrictamente las condiciones en ellos contenidas.

3. De no existir los acuerdos o arreglos mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, toda decisión de recurrir a esas técnicas especiales de investigación en el plano internacional se **adoptará** sobre la base de cada caso particular y podrá, cuando sea necesario, tener en cuenta los arreglos financieros y los entendimientos relativos al ejercicio de jurisdicción por los Estados Partes interesados.

4. Toda decisión de recurrir a la entrega vigilada en el plano internacional podrá, con el consentimiento de los Estados Partes interesados, incluir la aplicación de métodos tales como interceptar los bienes, autorizarlos a proseguir intactos o retirarlos o sustituirlos total o parcialmente.

El artículo antecedente es uno de los más importantes de toda la tetralogía de Palermo. Establece medidas de investigación que por regla general no se admiten o se aplican para la delincuencia común, ya sea por su naturaleza invasiva o bien por el riesgo y los recursos que se requieren para su realización.

Una de las medidas previstas es la denominada operación encubierta. Esta técnica es muy potente pero a la vez conlleva un gran riesgo para el agente de la ley que la realice. Sobre esta técnica, encontramos la siguiente descripción:

“The use of undercover agents is a time-tested investigative technique where disguises

and pretexts are used to gain confidence of known or suspected criminals in order to undermine their illegal activities. Working undercover in a drug investigation does not mean that the drug agent will be living and working with drug dealers full-time. To the contrary, undercover drug agents should strive to minimize the amount of exposure they have with a drug dealer. Short-term undercover operations are the norm in modern drug investigations. Long-term investigations do take place, but they require extensive planning and preparation and expose the agent to risks not encountered in short-term undercover roles. The Longer the undercover agent is exposed to the suspect, the greater the odds he or she will be discovered to be a law enforcement official.”¹⁶

La vigilancia electrónica también se recomienda en este artículo. Dado el avance vertiginoso de las tecnologías de la información, en la actualidad existe un sinnúmero de medios e instrumentos para realizar este tipo de vigilancia. No obstante su uso puede ser ilegal e incluso constituir delito. Por tal razón se debe cuidar por parte de las autoridades correspondientes la legalidad de la aplicación de cada uno de los implementos existentes para la vigilancia electrónica para cada caso, según corresponda.

La descripción de la vigilancia electrónica es la siguiente:

“Twenty-first Century drug investigations often involve the use of technical listening equipment and cameras to keep suspects under constant surveillance or to alert them when they have arrived at a particular location. Law enforcement technicians are creative in ways of concealing cameras that are used by agents to maintain surveillance on suspects. A common piece of equipment is a hollow transformer container, which can be found on telephone and power poles, that has a video camera inside that transmits microwave signals to a receiver at the drug agents’ office. There the signals are recorded on videotape where it can be reviewed for

¹⁶ LEE, Gregory D., *Global Drug Enforcement, Practical Investigative Techniques*, CRC Press, Boca Raton, 2004, p. 115.

*activity overnight or at other times. The pole-cam, as it is called, is usually installed by drug agents posing as employees of the telephone or electric company servicing the area, and is nearly impossible to detect by suspects. They have been used successfully for many years.”*¹⁷

A efecto de que no sea conculcatorio de derechos, la vigilancia, por ejemplo en la intervención de comunicaciones, se tiene que realizar, solamente a través del ejercicio de atribuciones legales o judiciales: “Los avances tecnológicos y las nuevas necesidades en la investigación del delito han posibilitado la interceptación legal de comunicaciones privadas en forma de escuchas, almacenamientos y posterior difusión de las mismas, para ser utilizadas en causas criminales. Pero es claro que la posibilidad de escuchar la conversación privada de terceros sólo es legal cuando se hace en el marco de una investigación criminal, cuando existen supuestos fácticos claramente establecidos en la ley (la reserva legal), y cuando un juez penal competente autoriza de manera motivada que respete los principios de proporcionalidad, racionalidad y necesidad dicha medida limitativa de derecho (reserva judicial).”¹⁸

Un ejemplo exitoso de aplicación práctica de esta técnica lo aporta Antonio Ingroia, Procurador adjunto Antimafia de Palermo, quien describe cómo fue resuelto el asesinato del juez Giovanni Falcone:

“En mi experiencia, las investigaciones más exitosas son precisamente aquellas donde fue posible lograr una inteligente combinación de

¹⁷ LEE, Gregory D., *Global Drug Enforcement, Practical Investigative Techniques*, CRC Press, Boca Raton, 2004, p. 98.

¹⁸ ROSAS CASTAÑEDA, Juan Antonio ANÁLISIS DE LA VALIDEZ Y EFICACIA PROBATORIA DE LAS GRABACIONES OBTENIDAS A TRAVÉS DE "TRAMPAS DE ESCUCHAS", en Boletín de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011.

intervenciones telefónicas y revelaciones de arrepentidos. Así, por ejemplo, fueron encontrados los asesinos de Giovanni Falcone, el magistrado antimafia siciliano más notorio, asesinado en la masacre de Capaci el 23 de mayo de 1992, donde perdió la vida con su esposa Francesca Morvillo y los policías de su escolta, cuando la Cosa Nostra hizo saltar por los aires un tramo entero de la autopista que conecta Palermo con el aeropuerto. Las revelaciones sobre la dinámica de la masacre, hechas por uno de los integrantes del comando que participó en el asesinato de Falcone, plantando la dinamita en agujeros debajo de la autopista, fueron determinantes. Pero esta revelación fue el fruto de un largo trabajo de investigación que encontró sus primeros resultados importantes derivados de una intervención ambiental”.¹⁹

Artículo 21. Este artículo, de contenido eminentemente adjetivo posibilita el envío de expedientes o documentación penal de una autoridad a otra en los casos justificados.

Artículo 21. Remisión de actuaciones penales

Los Estados Partes **considerarán la posibilidad** de remitirse actuaciones penales para el enjuiciamiento por un delito comprendido en la presente Convención cuando se estime que esa remisión obrará en beneficio de la debida administración de justicia, en particular en casos en que intervengan varias jurisdicciones, con miras a concentrar las actuaciones del proceso.

Artículo 22. Los antecedentes penales son de gran importancia cuando se trata de investigar y de juzgar toda clase de delitos, máxime los de DO Por esa razón se considera atinada la inclusión de esta figura en la convención.

Artículo 22. Establecimiento de antecedentes penales

¹⁹ INGROIA, Antonio, Los Instrumentos de Investigación Antimafia en la Legislación Italiana: el Arrepentido y la Intervención de Comunicaciones, en QUINTERO, Eloisa, (Coordinadora) Herramientas Para Combatir la Delincuencia Organizada, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2010, p. 19

Cada Estado Parte **podrá adoptar** las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias para tener en cuenta, en las condiciones y para los fines que estime apropiados, toda previa declaración de culpabilidad, en otro Estado, de un presunto delincuente a fin de utilizar esa información en actuaciones penales relativas a un delito comprendido en la presente Convención.

Artículo 26. La razón de ser del siguiente artículo tiene que ver con la trascendencia que tiene para la investigación criminal de la DO y que las autoridades cuenten con todo tipo de información que esté disponible, en el mismo tenor de lo comentado a propósito de las técnicas especializadas de información. En muchas ocasiones esta información la tienen ciudadanos comunes y corrientes que no tienen relación con actividades delincuenciales debido a que circunstancialmente se pusieron en contacto aquella; sin embargo, en muchas otras ocasiones, quizá en la mayoría, son los propios delincuentes los que poseen datos fundamentales e indispensables para poder conseguir éxito en condenar a peligrosos delincuentes y jefes criminales. Para estos últimos casos se recomienda incluso la mitigación de la penalidad, cuando, en efecto, colaboren eficazmente con la autoridad. Este mecanismo también ha demostrado su potencia en la experiencia internacional del combate a la DO. De acuerdo a los expertos, el testimonio de los testigos colaboradores en conjunción con la intervención de comunicaciones privadas son los mecanismos más importantes y útiles en esta lucha.

Artículo 26. Medidas para intensificar la cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley

1. Cada Estado Parte **adoptará** medidas apropiadas para alentar a las personas que participen o hayan participado en grupos delictivos organizados a:

a) Proporcionar información útil a las autoridades competentes con fines investigativos y probatorios sobre cuestiones como:

i) La identidad, la naturaleza, la composición, la estructura, la ubicación o las actividades de los grupos delictivos organizados;

ii) Los vínculos, incluidos los vínculos internacionales, con otros grupos

delictivos organizados;

iii) Los delitos que los grupos delictivos organizados hayan cometido o puedan cometer;

b) Prestar ayuda efectiva y concreta a las autoridades competentes que pueda contribuir a privar a los grupos delictivos organizados de sus recursos o del producto del delito.

2. Cada Estado Parte **considerará la posibilidad** de prever, en los casos apropiados, la mitigación de la pena de las personas acusadas que presten una cooperación sustancial en la investigación o el enjuiciamiento respecto de los delitos comprendidos en la presente Convención.

3. Cada Estado Parte **considerará la posibilidad** de prever, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, la concesión de inmunidad judicial a las personas que presten una cooperación sustancial en la investigación o el enjuiciamiento respecto de los delitos comprendidos en la presente Convención.

4. La protección de esas personas será la prevista en el artículo 24 de la presente Convención.

5. Cuando una de las personas mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo que se encuentre en un Estado Parte pueda prestar una cooperación sustancial a las autoridades competentes de otro Estado Parte, los Estados Partes interesados **podrán considerar** la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos, de conformidad con su derecho interno, con respecto a la eventual concesión, por el otro Estado Parte, del trato enunciado en los párrafos 2 y 3 del presente artículo.

El artículo transcrito contiene una figura muy común, aunque no exclusiva del derecho anglosajón y del sistema acusatorio: El *Plea Bargain* o reconocimiento de culpabilidad, que tiene diversos efectos, juicios rápidos, seguros, con penalidades atenuadas y otros beneficios de orden procesal. Esta figura es observada por Kagan: “*Plea bargaining isn’t a new practice, and most nations, Weigend observes, have established a simplified, Speedy, and inexpensive dispositional system for the majority of criminal cases –those in which the evidence is strong and defendants do not have any plausible defense.*”²⁰

²⁰ KAGAN, Robert A. *Adversarial Legalism, The American Way of Law*, Harvard University Press, 2001, United States of America, Edición electrónica para Kindle. Sin paginación.

DISPOSICIONES DE ORDEN ADMINISTRATIVO

Toda vez que el objetivo del presente trabajo es el analizar el grado de recepción de las normas prescritas en la CNUCDOT, habremos de complementar la identificación de las disposiciones complementarias a las propiamente sustantivas y a las adjetivas.

Se tratarán en este apartado un conjunto de disposiciones de diversa naturaleza que pueden ser denominadas administrativas. Estos compromisos son de amplio contenido: son de orden preventivo, de apoyo a víctimas, de mecanismos de colaboración y dotación de eficacia, entre otros tipos. Todas ellas son muy importantes y tienen una íntima relación con el fenómeno de la DO.

A continuación se enumeran los artículos correspondientes a este tipo de normas acordadas.

Artículo 7. Este artículo contiene las obligaciones relativas al establecimiento de medidas legislativas para el combate al lavado de dinero. Este artículo es complementario del artículo 6 que ordena la tipificación penal del blanqueo de capitales. En lo que concierne a el numeral 7, este señala un catálogo de medidas preventivas y de supervisión de actividades bancarias y no bancarias susceptibles de ser usadas para este fin perverso. Dada la complejidad del fenómeno delictivo del lavado de dinero estas medidas implican la generación de información respecto de usuarios de servicios financieros y clientes en general, a efecto de que las autoridades responsables de la inteligencia financiera sean capaces de detectar practicas anómalas y estar en condiciones de ponerlas en conocimiento de las fiscalías y los jueces.

La problemática que implica el lavado de dinero nos hace reflexionar sobre la suficiencia y el alcance de esta normatividad. Al efecto podemos afirmar que sería necesario el convocar a la negociación de un instrumento

internacional específicamente para la prevención y el combate al lavado de dinero. La efectividad en el combate a este flagelo pasa por la voluntad de las autoridades de un estado para realizarlo. Al efecto, resulta preocupante conocer algunas opiniones como la que señala que de manera equivocada y con el objetivo de combatir el terrorismo, la administración de George W-Bush no combatió el lavado de dinero.²¹ Quizá es por esa razón que se ha dado a conocer que en una operación multianual un banco estadounidense, Wachovia Bank, sirvió a los intereses del cártel de Sinaloa y le blanqueó activos por tres billones de dólares.²²

Artículo 7. Medidas para combatir el blanqueo de dinero

1. Cada Estado Parte:

a) **Establecerá** un amplio régimen interno de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias y, cuando proceda, de otros órganos situados dentro de su jurisdicción que sean particularmente susceptibles de utilizarse para el blanqueo de dinero a fin de prevenir y detectar todas las formas de blanqueo de dinero, y en ese régimen se hará hincapié en los requisitos relativos a la identificación del cliente, el establecimiento de registros y la denuncia de las transacciones sospechosas;

b) **Garantizará**, sin perjuicio de la aplicación de los artículos 18 y 27 de la presente Convención, que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero (incluidas, cuando sea pertinente con arreglo al derecho interno, las autoridades judiciales) sean capaces de cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno y, a tal fin, considerará la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero.

2. Los Estados Partes **considerarán la posibilidad** de aplicar medidas viables para detectar y vigilar el movimiento transfronterizo de efectivo y de títulos negociables pertinentes, con sujeción a salvaguardias que garanticen la

²¹ ROBINSON, Jeffrey, *The Laundrymen*, Edición Electrónica para Kindle, New York, 2009, Sin paginación.

²² Lava cartel de Sinaloa 378 mil mdd en el Banco Wachovia, *El Financiero*, 4 de abril de 2011. México.

debidamente utilización de la información y sin restringir en modo alguno la circulación de capitales lícitos. Esas medidas podrán incluir la exigencia de que los particulares y las entidades comerciales notifiquen las transferencias transfronterizas de cantidades elevadas de efectivo y de títulos negociables pertinentes.

3. Al establecer un régimen interno de reglamentación y supervisión con arreglo al presente artículo y sin perjuicio de lo dispuesto en cualquier otro artículo de la presente Convención, se insta a los Estados Partes a que utilicen como guía las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales de lucha contra el blanqueo de dinero.

4. Los Estados Partes se **esforzarán** por establecer y promover la cooperación a escala mundial, regional, subregional y bilateral entre las autoridades judiciales, de cumplimiento de la ley y de reglamentación financiera a fin de combatir el blanqueo de dinero.

Artículo 9. Como ya se comentó, la corrupción de los servidores públicos es uno de los premisas sobre las que la DO se desarrolla y se consolida. Por esa razón la Convención de Palermo obliga a establecer medidas legislativas y de orden administrativo para combatir y prevenir la desviación de la actuación de los servidores públicos. La problemática de la corrupción es tan grande que además de Palermo, la comunidad internacional ya ha negociado y emitido un tratado, del que nuestro país es parte, para combatirla. A dicho instrumento se le conoce también como Convención de Mérida y data del 2005.

Artículo 9. Medidas contra la corrupción

1. Además de las medidas previstas en el artículo 8 de la presente Convención, cada Estado Parte, en la medida en que proceda y sea compatible con su ordenamiento jurídico, **adoptará** medidas eficaces de carácter legislativo, administrativo o de otra índole para promover la integridad y para prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos.

2. Cada Estado Parte **adoptará** medidas encaminadas a garantizar la intervención eficaz de sus autoridades con miras a prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos, incluso dotando a dichas autoridades de suficiente independencia para disuadir del ejercicio de cualquier influencia indebida en su actuación.

El tema de la corrupción es tan trascendente, que no es exagerado afirmar que el futuro del Estado Nacional y la prevalencia del estado de

derecho dependen de un combate eficaz a ella. Uno de los mayores riesgos de la corrupción es la denominada “Captura del Estado”. Esta significa la posibilidad de que las estructuras de la autoridad formal sean copadas por distintos grupos de interés, incluyéndose de manera preponderante a los criminales. Esta captura está en proceso de avance en muchos países y estados a nivel regional. La captura puede afectar a diversas instituciones, no sólo a policías y jueces, por lo que es conveniente prevenirse: “Teniendo en cuenta el tipo de institución capturada, las siguientes son las situaciones de captura consideradas por Hellman et al (2000c): (i) captura legislativa, definida como la “compra” de decisiones parlamentarias; (ii) captura del Banco Central, definida como la manipulación del uso de fondos estatales y la manipulación de las decisiones e intervenciones económicas; (iii) captura legal, definida como la “compra” de las decisiones de las altas cortes legales; y (iv) financiamiento no transparente de partidos políticos por parte de agentes privados con el propósito de favorecer los intereses de los grupos financiadores”.²³

Artículo 24. Uno de los requisitos inexcusables para judicializar exitosamente los casos que se llevan ante la justicia es la seguridad de todas las personas que aportan los datos relativos a la comisión de los delitos perseguidos. La DO tiene como formar de operar la realización de actos de amenaza e intimidación además de la agresión directa en contra de la vida de las personas que pueden contar con dichos datos. Por esa razón Palermo ordena que los Estados Partes cuenten con mecanismos suficientes y oportunos para proteger la integridad de los testigos.

²³ GARAY SALAMANCA, Luis Jorge y otros, *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*, Grupo Método, Bogotá, 2008. Edición Electrónica para Kindle. Sin paginación.

Artículo 24. Protección de los testigos

1. Cada Estado Parte **adoptará medidas** apropiadas dentro de sus posibilidades para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos que participen en actuaciones penales y que presten testimonio sobre delitos comprendidos en la presente Convención, así como, cuando proceda, a sus familiares y demás personas cercanas.

2. Las medidas previstas en el párrafo 1 del presente artículo **podrán** consistir, entre otras, sin perjuicio de los derechos del acusado, incluido el derecho a las garantías procesales, en:

a) Establecer procedimientos para la protección física de esas personas, incluida, en la medida de lo necesario y lo posible, su reubicación, y permitir, cuando proceda, la prohibición total o parcial de revelar información relativa a su identidad y paradero;

b) Establecer normas probatorias que permitan que el testimonio de los testigos se preste de modo que no se ponga en peligro su seguridad, por ejemplo aceptando el testimonio por conducto de tecnologías de comunicación como videoconferencias u otros medios adecuados.

3. Los Estados Partes **considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos con** otros Estados para la reubicación de las personas mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo.

4. Las disposiciones del presente artículo también serán aplicables a las víctimas en el caso de que actúen como testigos.

Adicionalmente a lo que establece el artículo mencionado, la ONUDD ha emitido el Manual de Buenas Prácticas para la Protección de los Testigos en las Actuaciones Penales que Guarden Relación con la Delincuencia Organizada. Sin ser un protocolo o un documento vinculante su contenido es pertinente para los fines señalados.

Quien fuera el Director Ejecutivo de la ONUDD, Antonio María Costa, explica las razones para la emisión de dicho Manual:

“En la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos se insta a los Estados Partes a adoptar las medidas apropiadas para impedir la intimidación, coerción, corrupción o lesiones corporales de los testigos y a impulsar la cooperación internacional al respecto. Sin embargo, a menudo, aunque se hayan legislado esas medidas, su aplicación sigue siendo insatisfactoria y es necesario avanzar

más, en particular con respecto a la cooperación transfronteriza, especialmente por lo que se refiere al cambio de identidad y la reubicación de los testigos que corran peligro.”²⁴

El documento fue realizado después de una diversas reuniones regionales con expertos y autoridades en la materia y tiene el objetivo de ayudar a los Estados Miembros de la ONU a “establecer programas de protección de testigos que sean eficaces, y prestarles apoyo al respecto”.

Artículo 25. El carácter integral de la CNUCDOT queda acreditado en el numeral indicado. Esta convención no solo se ocupa del fenómeno criminológico de la DOT, sino que también previene lineamientos relativos al fenómeno victimal. La víctima debe ocupar un lugar central en la atención de las autoridades, ya que se le reconoce que es el actor central en el drama penal²⁵. Debe dejar de ser una figura conexas y marginal. En este orden de ideas, se ordena la asistencia y protección a las víctimas de los delitos de DO, “en particular en casos de amenaza de represalia o intimidación”, en el mismo tenor del artículo 24. El tratamiento y la reivindicación de los derechos sustantivos y procedimentales de las víctimas es también una obligación de los países suscriptores.

Artículo 25. Asistencia y protección a las víctimas

1. Cada Estado Parte **adoptará medidas** apropiadas dentro de sus posibilidades para prestar asistencia y protección a las víctimas de los delitos comprendidos en la presente Convención, en particular en casos de amenaza de

²⁴ ONUDD, Manual de Buenas Prácticas para la Protección de los Testigos en las Actuaciones Penales que Guarden Relación con la Delincuencia Organizada, Nueva York, 2008, p. iii.

²⁵ ZAMORA GRANT, José, Derecho Victimal, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2009.

represalia o intimidación.

2. Cada Estado Parte **establecerá procedimientos** adecuados que permitan a las víctimas de los delitos comprendidos en la presente Convención obtener indemnización y restitución.

3. Cada Estado Parte permitirá, con sujeción a su derecho interno, que se presenten y examinen las opiniones y preocupaciones de las víctimas en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa.

Artículo 27. Este artículo establece la obligación de que los Estados Partes habiliten mecanismos expeditos y amplios de colaboración y cooperación para la persecución de la DOT. Algunas de las medidas que se ordenan son: el establecer mecanismos de intercambio de información segura, la aportación de datos relativos a identidades, paraderos, movimiento de bienes, entre otras.

Asimismo obliga a la celebración de tratados entre naciones a efecto de consolidar estos mecanismos. En ese sentido, como se verá en el capítulo correspondiente, México ha sido un activo promotor de instrumentos bilaterales y multilaterales que colman las exigencias acordadas en Palermo. Este artículo posibilita el intercambio de inteligencia criminal entre los países.

Artículo 27. Cooperación en materia de cumplimiento de la ley

1. Los Estados Partes **colaborarán** estrechamente, en consonancia con sus respectivos ordenamientos jurídicos y administrativos, con miras a aumentar la eficacia de las medidas de cumplimiento de la ley orientadas a combatir los delitos comprendidos en la presente Convención. En particular, cada Estado Parte **adoptará** medidas eficaces para:

a) Mejorar los canales de comunicación entre sus autoridades, organismos y servicios competentes y, de ser necesario, establecerlos, a fin de facilitar el intercambio seguro y rápido de información sobre todos los aspectos de los delitos comprendidos en la presente Convención, así como, si los Estados Partes interesados lo estiman oportuno, sobre sus vinculaciones con otras actividades delictivas;

b) **Cooperar** con otros Estados Partes en la realización de indagaciones con respecto a delitos comprendidos en la presente Convención acerca de:

i) La identidad, el paradero y las actividades de personas presuntamente implicadas en tales delitos o la ubicación de otras personas interesadas;

- ii) El movimiento del producto del delito o de bienes derivados de la comisión de esos delitos;
- iii) El movimiento de bienes, equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a utilizarse en la comisión de esos delitos;
- c) Proporcionar, cuando proceda, los elementos o las cantidades de sustancias que se requieran para fines de análisis o investigación;
- d) Facilitar una coordinación eficaz entre sus organismos, autoridades y servicios competentes y promover el intercambio de personal y otros expertos, incluida la designación de oficiales de enlace, con sujeción a acuerdos o arreglos bilaterales entre los Estados Partes interesados;
- e) Intercambiar información con otros Estados Partes sobre los medios y métodos concretos empleados por los grupos delictivos organizados, así como, cuando proceda, sobre las rutas y los medios de transporte y el uso de identidades falsas, documentos alterados o falsificados u otros medios de encubrir sus actividades;
- f) Intercambiar información y coordinar las medidas administrativas y de otra índole adoptadas con miras a la pronta detección de los delitos comprendidos en la presente Convención.

2. Los Estados Partes, con miras a dar efecto a la presente Convención, considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales en materia de cooperación directa entre sus respectivos organismos encargados de hacer cumplir la ley y, cuando tales acuerdos o arreglos ya existan, de enmendarlos. A falta de tales acuerdos o arreglos entre los Estados Partes interesados, las Partes podrán considerar la presente Convención como la base para la cooperación en materia de cumplimiento de la ley respecto de los delitos comprendidos en la presente Convención. Cuando proceda, los Estados Partes recurrirán plenamente a la celebración de acuerdos y arreglos, incluso con organizaciones internacionales o regionales, con miras a aumentar la cooperación entre sus respectivos organismos encargados de hacer cumplir la ley.

3. Los Estados Partes se **esforzarán** por colaborar en la medida de sus posibilidades para hacer frente a la delincuencia organizada transnacional cometida mediante el recurso a la tecnología moderna.

Es interesante constatar que en la literatura especializada en materias de inteligencia para la seguridad el tema se desarrolla precisamente el contenido fundamental de la asignatura descrita por el artículo señalado: “... *intelligence is often involved in the fight against them (International threats as organized crimen). First, they involve activities in foreign countries, which can be expected to limit strictly the activities of one’s law enforcement agencies, and whose own law enforcement agencies may be unable or unwilling to be of much assistance. Intelligence may be called upon for information about the*

foreign aspect of these activities, information that would otherwise be unavailable.

“Second, and more important, the law enforcement approach typically involves waiting until a crime has been, or is about to be, committed and then attempting to solve and arrest the perpetrators.”²⁶

Artículo 28. Señalamos, a propósito de alguna de las técnicas especializadas de investigación, que el combate a la DOT requiere del desarrollo de inteligencia. Se entiende a esta como la recopilación, procesamiento, ordenamiento y explotación de la información. Este conjunto de actividades debe hacerse de manera sistemática y científica. Por tal razón la CNUCDOT recomienda que los Estados que compartan y sistematicen de manera conjunta la información con la que cuentan. Asimismo señala la pertinencia de realizar trabajos que involucren a académicos en ese sentido; el desarrollo y compartición de experiencia analítica, así la evaluación de todas las medidas aplicadas para el combate al flagelo de la DOT.

Artículo 28. Recopilación, intercambio y análisis de información sobre la naturaleza de la delincuencia organizada

1. Los Estados Partes **considerarán la posibilidad** de analizar, en consulta con los círculos científicos y académicos, las tendencias de la delincuencia organizada en su territorio, las circunstancias en que actúa la delincuencia organizada, así como los grupos profesionales y las tecnologías involucrados.

2. Los Estados Partes **considerarán la posibilidad** de desarrollar y compartir experiencia analítica acerca de las actividades de la delincuencia organizada, tanto a nivel bilateral como por conducto de organizaciones internacionales y regionales. A tal fin, se establecerán y aplicarán, según proceda, definiciones, normas y metodologías comunes.

3. Los Estados Partes **considerarán la posibilidad** de vigilar sus políticas y las medidas en vigor encaminadas a combatir la delincuencia organizada y evaluarán su eficacia y eficiencia.

Artículo 29. Dos de los componentes imprescindibles dentro del catálogo

²⁶ SHULSKY, Abram N. y SCHMITT, Gary, *Silent Warfare*, Third Edition, Brassey's Inc., Washington, D.C., 2002, Edición Electrónica para Kindle. Sin paginación.

de actividades que los Estados Partes deben desarrollar son la capacitación y la asistencia técnica. Por tal razón, Palermo instruye a desarrollar planes de capacitación específicos para la prevención e investigación de los delitos a todos aquellos operadores legales que tengan funciones relacionadas con la materia, incluyendo la salvaguarda aduanera.

La asistencia técnica se plantea como la provisión entre las naciones de la asistencia en la planificación y ejecución de programas de investigación y capacitación encaminados a intercambiar conocimientos especializados para los efectos del análisis, la prevención, detección, interdicción y persecución de los delitos, para el mejor desempeño de los servidores públicos encargados de estas delicadas tareas.

Artículo 29. Capacitación y asistencia técnica

1. Cada Estado Parte, **en la medida necesaria, formulará, desarrollará o perfeccionará programas de capacitación** específicamente concebidos para el personal de sus servicios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos fiscales, jueces de instrucción y personal de aduanas, así como para el personal de otra índole encargado de la prevención, la detección y el control de los delitos comprendidos en la presente Convención. Esos programas **podrán** incluir adscripciones e intercambios de personal. En particular y en la medida en que lo permita el derecho interno, guardarán relación con:

- a) Los métodos empleados en la prevención, la detección y el control de los delitos comprendidos en la presente Convención;
- b) Las rutas y técnicas utilizadas por personas presuntamente implicadas en delitos comprendidos en la presente Convención, incluso en los Estados de tránsito, y las medidas de lucha pertinentes;
- c) La vigilancia del movimiento de bienes de contrabando;
- d) La detección y vigilancia de los movimientos del producto del delito o de los bienes, el equipo u otros instrumentos utilizados para cometer tales delitos y los métodos empleados para la transferencia, ocultación o disimulación de dicho producto, bienes, equipo u otros instrumentos, así como los métodos utilizados para combatir el blanqueo de dinero y otros delitos financieros;
- e) El acopio de pruebas;
- f) Las técnicas de control en zonas y puertos francos;
- g) El equipo y las técnicas modernos utilizados para hacer cumplir la ley, incluidas la vigilancia electrónica, la entrega vigilada y las operaciones encubiertas;

h) Los métodos utilizados para combatir la delincuencia organizada transnacional mediante computadoras, redes de telecomunicaciones u otras formas de la tecnología moderna;

i) Los métodos utilizados para proteger a las víctimas y los testigos.

2. Los Estados Partes **se prestarán asistencia** en la planificación y ejecución de programas de investigación y capacitación encaminados a intercambiar conocimientos especializados en las esferas mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo y, a tal fin, también recurrirán, cuando proceda, a conferencias y seminarios regionales e internacionales para promover la cooperación y fomentar el examen de los problemas de interés común, incluidos los problemas y necesidades especiales de los Estados de tránsito.

3. Los Estados Partes **promoverán** actividades de capacitación y asistencia técnica que faciliten la extradición y la asistencia judicial recíproca. Dicha capacitación y asistencia técnica podrán incluir la enseñanza de idiomas, adscripciones e intercambios de personal entre autoridades centrales u organismos con responsabilidades pertinentes.

4. Cuando haya acuerdos o arreglos bilaterales y multilaterales vigentes, los Estados Partes intensificarán, en la medida necesaria, sus esfuerzos por optimizar las actividades operacionales y de capacitación en las organizaciones internacionales y regionales, así como en el marco de otros acuerdos o arreglos bilaterales y multilaterales pertinentes.

Artículo 30. Toda vez que el combate a la DOT requiere de esfuerzos muy importantes en el plano del desarrollo de capacidades y fortalezas institucionales, este artículo ordena el desarrollo de mecanismos de cooperación internacional, entre Estados y organizaciones internacionales para esos efectos. Lo anterior incluye la prestación de asistencia técnica a países en desarrollo, así como el aumentar la asistencia financiera y material para las entidades que así lo requieran.

Para estos efectos el tratado incluye la directriz para la creación de una cuenta en la Organización de las Naciones Unidas, con aportaciones voluntarias de los Estados Partes.

No cabe duda que este es un asunto toral, ya que el hacer frente a fenómenos criminales que son originados y alentados bajo la premisa de la existencia de mercados ilícitos cuyos montos de operación pueden ser incluso tan o más grandes que los presupuestos de varias naciones, muchos Estados se

encuentran en condiciones de debilidad relativa para poder sobreponerse a las amenazas materiales, al poder de fuego y al poder corruptor de las organizaciones criminales en varias partes del mundo. México es un país que ha desarrollado una intensa actividad con países de los cinco continentes en materia de cooperación internacional para el combate a la DOT, desarrollando mecanismos de intercambio de acuerdo a lo recomendado en el artículo siguiente.

Artículo 30. Otras medidas: aplicación de la Convención mediante el desarrollo económico y la asistencia técnica

1. Los Estados Partes **adoptarán** disposiciones conducentes a la aplicación óptima de la presente Convención en la medida de lo posible, mediante la cooperación internacional, teniendo en cuenta los efectos adversos de la delincuencia organizada en la sociedad en general y en el desarrollo sostenible en particular.

2. Los Estados Partes harán esfuerzos concretos, en la medida de lo posible y en forma coordinada entre sí, así como con organizaciones internacionales y regionales, por:

a) Intensificar su cooperación en los diversos niveles con los países en desarrollo con miras a fortalecer las capacidades de esos países para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional;

b) Aumentar la asistencia financiera y material a fin de apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para combatir con eficacia la delincuencia organizada transnacional y ayudarles a aplicar satisfactoriamente la presente Convención;

c) Prestar asistencia técnica a los países en desarrollo y a los países con economías en transición para ayudarles a satisfacer sus necesidades relacionadas con la aplicación de la presente Convención. A tal fin, los Estados Partes procurarán hacer contribuciones voluntarias adecuadas y periódicas a una cuenta específicamente designada a esos efectos en un mecanismo de financiación de las Naciones Unidas. Los Estados Partes también podrán considerar en particular la posibilidad, conforme a su derecho interno y a las disposiciones de la presente Convención, de aportar a la cuenta antes mencionada un porcentaje del dinero o del valor correspondiente del producto del delito o de los bienes ilícitos decomisados con arreglo a lo dispuesto en la presente Convención;

d) Alentar y persuadir a otros Estados e instituciones financieras, según proceda, para que se sumen a los esfuerzos desplegados con arreglo al presente artículo, en particular proporcionando un mayor número de programas de capacitación y equipo moderno a los países en desarrollo a fin de ayudarles a lograr los objetivos de la presente Convención.

3. En lo posible, estas medidas no menoscabarán los compromisos existentes en materia de asistencia externa ni otros arreglos de cooperación financiera en los planos bilateral, regional o internacional.

4. Los Estados Partes **podrán** celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales sobre asistencia material y logística, teniendo en cuenta los arreglos financieros necesarios para hacer efectiva la cooperación internacional prevista en la presente Convención y para prevenir, detectar y combatir la delincuencia organizada transnacional.

Artículo 31. La CNUCDOT no solo tiene medidas investigativas o represivas. El artículo 31 contiene un catálogo básico de recomendaciones para que los Estados Partes desarrollen políticas de prevención y mitigación de riesgos de incidencia específicamente en este tipo de ilícitos. Se incluyen observaciones sobre la cooperación entre las autoridades y los particulares; medidas para monitorear a profesionistas que ejerzan oficios vulnerables de ser usados para fines criminales, la preservación de recursos públicos fuera de la esfera de la DO; la creación de padrones o listas negras de personas sancionadas a efecto de que no encabecen empresas o entidades privadas.

Este artículo alienta la participación social, la difusión de mensajes pertinentes, el desarrollo de proyectos internacionales y la mitigación de riesgos en sectores de población marginada y vulnerable.

Artículo 31. Prevención

1. Los Estados Partes **procurarán** formular y evaluar proyectos nacionales y establecer y promover prácticas y políticas óptimas para la prevención de la delincuencia organizada transnacional.

2. Los Estados Partes **procurarán**, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, reducir las oportunidades actuales o futuras de que dispongan los grupos delictivos organizados para participar en mercados lícitos con el producto del delito adoptando oportunamente medidas legislativas, administrativas o de otra índole. Estas medidas deberían centrarse en:

a) El fortalecimiento de la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley o el ministerio público y las entidades privadas pertinentes, incluida la industria;

b) La promoción de la elaboración de normas y procedimientos concebidos para salvaguardar la integridad de las entidades públicas y de las

entidades privadas interesadas, así como códigos de conducta para profesiones pertinentes, en particular para los abogados, notarios públicos, asesores fiscales y contadores;

c) La prevención de la utilización indebida por parte de grupos delictivos organizados de licitaciones públicas y de subsidios y licencias concedidos por autoridades públicas para realizar actividades comerciales;

d) La prevención de la utilización indebida de personas jurídicas por parte de grupos delictivos organizados; a este respecto, dichas medidas podrían incluir las siguientes:

i) El establecimiento de registros públicos de personas jurídicas y naturales involucradas en la constitución, la gestión y la financiación de personas jurídicas;

ii) La posibilidad de inhabilitar por mandato judicial o cualquier medio apropiado durante un período razonable a las personas condenadas por delitos comprendidos en la presente Convención para actuar como directores de personas jurídicas constituidas en sus respectivas jurisdicciones;

iii) El establecimiento de registros nacionales de personas inhabilitadas para actuar como directores de personas jurídicas; y

iv) El intercambio de información contenida en los registros mencionados en los incisos i) e iii) del presente apartado con las autoridades competentes de otros Estados Partes.

3. Los Estados Partes **procurarán promover** la reintegración social de las personas condenadas por delitos comprendidos en la presente Convención.

4. Los Estados Partes **procurarán evaluar** periódicamente los instrumentos jurídicos y las prácticas administrativas pertinentes vigentes a fin de detectar si existe el peligro de que sean utilizados indebidamente por grupos delictivos organizados.

5. Los Estados Partes **procurarán sensibilizar** a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la delincuencia organizada transnacional y la amenaza que representa. Cuando proceda, podrá difundirse información a través de los medios de comunicación y se adoptarán medidas para fomentar la participación pública en los esfuerzos por prevenir y combatir dicha delincuencia.

6. Cada Estado Parte comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas el nombre y la dirección de la autoridad o las autoridades que pueden ayudar a otros Estados Partes a formular medidas para prevenir la delincuencia organizada transnacional.

7. Los Estados Partes colaborarán entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes, según proceda, con miras a promover y formular las medidas mencionadas en el presente artículo. Ello incluye la participación en proyectos internacionales para la prevención de la delincuencia organizada transnacional, por ejemplo mediante la mitigación de las circunstancias que hacen vulnerables a los grupos socialmente marginados a las actividades de la delincuencia organizada transnacional.

NATURALEZA JURÍDICA DE LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS
POR LOS ESTADOS PARTES.
LAS DISTINTAS CATEGORÍAS DE PRECEPTOS.

Como ya se ha indicado, la Convención de Palermo contiene preceptos que tienen una distinta naturaleza jurídica, respecto de su obligatoriedad. La guía de implementación publicada por la ONUDD distingue los rangos de la normatividad, que pueden agruparse en tres categorías:

1. Medidas obligatorias en términos absolutos o como efecto de alguna condición.
2. Medidas cuya aplicación debe ser considerada por los Estados Partes.
3. Medidas facultativas o de orden discrecional.

La propia guía indica que cuando se utiliza la expresión “Los Estados deberán” se trata de una norma vinculante. Esta indicación de la guía es equivocada puesto que la expresión deberán se utiliza solo en cuatro ocasiones. En realidad la normatividad obligatoria se encuentra en la redacción de una norma conjugando el verbo en indicativo, v. gr. “Cada Estado Parte adoptará...”. Según la ONUDD, la expresión “deberán considerar la posibilidad de”, implica una petición encarecida para que se haga un esfuerzo para adoptar la norma. Las disposiciones de acatamiento discrecional se encuentran con expresiones semejantes a que los Estados Partes “tal vez deseen considerar la posibilidad de”.

Como puede advertirse la construcción de diversos rangos normativos no es una de las características más afortunadas de Palermo. Por lo menos la versión en español de la citada guía no se localizan enunciados de manera

exacta los verbos rectores que derivan obligaciones para los Estados Partes. Esta defectuosa metodología puede generar confusión y heterogeneidad en la implementación de los países. Cuando lo que se pretende es la uniformidad normativa para atacar a la DOT en un entorno de legislaciones domésticas que de por sí puede ser variado, contradictorio y dispar, la existencia de los distintos estándares contenidos en Palermo, ubicados en un entorno semántico que se presta a las más diversas interpretaciones, no es lo más recomendable.

Por tal razón el legislador que realice el ejercicio de implementación y el juez que pretenda aplicar la normatividad de la ONU deberán ser muy cuidadosos y realizar ejercicios de integración y referencia al marco jurídico constitucional que le aporte sustento y validez a sus correspondientes determinaciones.

De toda la gama de compromisos plasmados en la CNUC DOT, en términos jurídicos, desatacan los artículos que obligan a realizar ejercicios de tipificación penal ya que son los que destacadamente requieren forzosamente de ser adoptados formalmente por la legislación doméstica.

LA RECEPCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

Dentro del estudio del derecho internacional respecto del derecho interno de los Estados se han desarrollado diversas corrientes de pensamiento. Destacan dos ellas, la escuela denominada dualista y la denominada monista.

La escuela dualista afirma que el derecho internacional, como conjunto de normas jurídicas que regula las relaciones entre los estados y los sujetos del derecho internacional es un orden jurídico completamente distinto al derecho interno que rige en el ámbito doméstico.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa el desiderátum general que, a nivel de máxima norma, se ha tomado con respecto a los tratados internacionales y con el derecho internacional:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los **Tratados** que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

No obstante, el derecho mexicano y los términos de relación de éste con el derecho internacional se encuentra en proceso de cambios muy importantes. Muestra de lo anterior ha sido el ejercicio interpretativo que la Suprema Corte de Justicia de México ha realizado respecto de los alcances del numeral transcrito, ubicando a los tratados internacionales en un nivel jerárquico superior al de las leyes ordinarias. En lo que fue una decisión dividida y que no ha estado exenta de críticas por parte de algunos especialistas²⁷ la Suprema Corte de Justicia adoptó la siguiente tesis:

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados

²⁷ BECERRA RAMÍREZ, Manuel, La Jerarquía de los Tratados en Orden Jurídico Interno. Una Visión Desde la Perspectiva del Derecho Internacional, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Recepción Nacional del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Admisión de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, pp. 291 y ss.

internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario “*pacta sunt servanda*”, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

Amparo en revisión 120/2002. Mc Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Cstañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran el Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principios de “supremacía constitucional” implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la “Ley Suprema de la Unión”, esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.

Amparo en revisión 120/2002. Mc Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Cstañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número VIII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

En vista de dichas resoluciones la incorporación plena de los tratados internacionales suscritos y ratificados por México ha avanzado de una manera muy importante.

Sin duda el mayor progreso que se ha realizado en nuestro país a propósito de la recepción de normatividad internacional se dio a raíz de la reforma al artículo 1º constitucional, que reputa como normas superiores todas aquellas contenidas en tratados internacionales que contemplen derechos humanos, publicada el 17 de agosto del 2011:

Título Primero

Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los **tratados internacionales** de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los **tratados internacionales** de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

...
...
...

A este respecto podemos suponer que algunas prescripciones de la tetralogía de Palermo tienen en su contenido normas de derechos humanos y por lo tanto, podrían ser consideradas como de la mayor jerarquía doméstica *ipso facto* sin que se requiera ejercicio legislativo al efecto.

OTRAS REFERENCIAS A INSTITUCIONES DEL DERECHO INTERNACIONAL
EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

La extradición se contempla, por ejemplo, en el capítulo de garantías individuales en el sentido negativo al ser prohibida en caso de que se vulneren derechos humanos:

Artículo 15. No se autoriza la celebración de **tratados** para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; **ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.**

La figura de traslado de reos, que también se contempla en la Convención de Palermo, tiene categoría constitucional, establecida en los siguientes términos:

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

...
...
...
...
...

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los **Tratados Internacionales** que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

...
...

La recepción jurisdiccional de la Carta de Roma, que contiene el estatuto de la Corte Penal Internacional, también se contempla en la Constitución, si

bien condicionada a la participación del titular del Ejecutivo y del Senado de la República:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

...
...
...
...
...
...

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Resalta del texto constitucional la recepción del derecho internacional en un aspecto fundamental, la fijación del espacio aéreo y marítimo como partes del territorio nacional.

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

...

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el **Derecho Internacional**.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije **el Derecho Internacional**; las aguas marinas

interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley....

En el mismo sentido que el artículo 27, el derecho internacional funge como rector de la delimitación del mar territorial y el espacio aéreo.

Artículo 42. El territorio nacional comprende:

V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el **Derecho Internacional** y las marítimas interiores;

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio **Derecho Internacional**.

La facultad de comprometer al país a través de la suscripción de los tratados internacionales se comparte entre el Presidente de la República, que los celebra y el Senado que los ratifica. La participación del poder Ejecutivo y Legislativo en esta materia puede ser considerada como una demostración de que para el caso de México impera el criterio monista que considera al Derecho Internacional una unidad conjuntamente con el derecho doméstico.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar **tratados internacionales**, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y

formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

Tal es el grado de la incorporación de los tratados en el ordenamiento doméstico que la Constitución faculta en los artículos 103 y 104 de su cuerpo normativo a los tribunales de la Federación para resolver las controversias respecto de la aplicación de tratados internacionales en diversas materias: violación de derechos humanos, controversias civiles o mercantiles. La exclusión de la normatividad penal en estricto *sensu* implica la indispensabilidad del ejercicio de tipificación como los casos que hemos analizado en la Convención de Palermo.

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los **tratados internacionales** de los que el Estado Mexicano sea parte;

Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:

II. De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los **tratados internacionales** celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los jueces y tribunales del orden común.

Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;

El artículo 119 constitucional establece las bases de la institución internacionalista de la extradición, imponiendo el marco general de su

aplicación y reenviando a la legislación y tratados que se suscriban en la materia, en el que se puede considerar incluido el de Palermo.

Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

...

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los **Tratados Internacionales** que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

Las referencias anteriores dan cuenta de la importancia que tiene en la propia CPEUM el ordenamiento internacional derivado del derecho internacional y de los tratados internacionales de los que nuestro país es parte. La vocación internacional de México está fuera de duda y su actuación como actor de la comunidad de naciones siempre ha sido respetada, puesto que su actitud siempre ha sido tendiente a la búsqueda de la paz y la cooperación internacional.

Por lo que respecta a la Convención de Palermo, podemos afirmar que su contenido es complejo y tiene normas de diversa naturaleza. La propia ONUDD admite dicha circunstancia y aunque se han emitido las guías legislativas, manuales y leyes modelo para la implementación de la tetralogía, también lo es que las conductas mandatadas para los Estados Partes no corresponden a las tres categorías en las que insisten los redactores de las guías (por lo menos no lo hacen en la versión en español de dichas guías). Por tal razón se impone una exégesis de la normatividad contenida en los instrumentos que además atienda la teleología de cada norma respecto de los problemas que se intentan resolver.

No obstante, con todo y estos defectos, la trascendencia de la Convención está fuera de toda duda. Su operatividad es un reto constante, una tarea cotidiana para los operadores del derecho penal y las autoridades encargadas de la aplicación de la ley.

Otro aspecto característico de esta norma es que sus disposiciones de orden general se hacen predicar con el contenido de los protocolos complementarios. Esta cualidad es el resultado de la agudeza de los redactores y negociadores que advirtieron que la existencia de ofensas específicas, predicadas bajo la modalidad de DOT, que no podían incluirse en la parte genérica, de orden fundamentalmente adjetivo. Sobre estas ofensas hablaremos en el siguiente capítulo.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO II

1. La heterogeneidad jurídica de las normas contenidas en la Convención de Palermo expresada en distintos rangos de aplicación es un obstáculo para la creación de un orden normativo internacional coherente. En tal virtud la ONUDD debe realizar esfuerzos para guiar en cada caso a los Estados Partes en la realización de la exégesis convencional y en la implementación en los órdenes domésticos.

2. En la Convención estudiada también se contienen disposiciones de orden administrativo y procedimental para casos específicos que podrían ser consideradas como taxativas, en tanto que su validez no se hace depender de implementación normativa alguna. Tal es el caso de diversas directrices relativas a la asistencia extradicional y judicial contenidas en los artículos 16 y 18. En tal virtud, es posible reivindicar la validez para el derecho interno de tal normatividad y a su vez exigir su acatamiento a los Estados Partes.

3. Las disposiciones que tienen contenido sustantivo penal de la CNUCDOT requieren, de manera indispensable, de un ejercicio legislativo *ex professo*. En ese sentido la Convención de Palermo no tipifica delitos, sino que ordena la tipificación doméstica con los elementos normativos y dogmáticos para los delitos que forman parte de la dogmática que, bajo las condiciones y circunstancias prescritas, constituyen la Delincuencia Organizada y la Delincuencia Organizada Transnacional.

4. La normativa adjetiva y administrativa contenida en la Convención de Palermo requiere, en la mayoría de los casos, que la legislación doméstica la incorpore. Sin embargo desde nuestro punto de vista, a falta de ésta o incluso de los acuerdos bilaterales y multilaterales que también

se prescriben en Palermo, se puede y se debe invocar la convención para la realización de acciones internacionales en el combate al flagelo criminal.

5. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene un catálogo muy importante de normas tanto de orden sustantivo como adjetivo y administrativo que dan cuenta con la vocación internacionalista del estado mexicano. Dicha vocación se ha fortalecido y vigorizado en las recientes reformas realizadas al texto constitucional. Todo lo anterior da cuenta con una voluntad fehaciente de contribuir a los objetivos más universales para la consecución de la paz y la cooperación para el desarrollo entre las naciones, por parte del pueblo de México.

6. Si bien en la Convención se incluyen medidas que de ser implementadas pueden ser eficaces para combatir el lavado de dinero, proponemos la pertinencia de que la comunidad internacional genere un tratado o protocolo especializado exclusivamente para el tratamiento de dicho ilícito.

III. LOS PROTOCOLOS COMPLEMENTARIOS DE LA CNUCDOT

Para combatir al crimen organizado nosotros nos debemos organizar también.

Debemos trabajar juntos.

Debemos actuar con más determinación que nuestros adversarios.

Ban Ki-moon

JUSTIFICACIÓN DE LOS PROTOCOLOS

Como ya ha quedado asentado en los capítulos antecedentes, durante el proceso previo a la negociación de la CNUCDOT, los Estados Partes concurrieron con diversas inquietudes de fondo en relación con los contenidos sustantivos de los posibles instrumentos que colmarían las necesidades de la comunidad internacional a propósito del combate a la criminalidad organizada.

En ese proceso se destacaron algunos temas particulares que por su importancia o naturaleza ameritaron discusiones por separado o provisiones en particular. El mejor ejemplo de lo anterior fue la propuesta realizada durante los trabajos preparatorios por la representación de la República Argentina sobre la necesidad de un tratado en materia de trata de personas, con las especificidades propuestas y que fueron fundamentadas de la siguiente manera en el preámbulo de la propuesta:

“Teniendo en cuenta que, aunque existe una gran variedad de instrumentos jurídicos internacionales que contienen normas para combatir la explotación sexual de los niños y niñas y de las mujeres, en particular la

Convención sobre los Derechos del Niño y el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de Explotación de la Prostitución Ajena, no existe ninguno de ese carácter que tenga por objeto específico abordar el problema del tráfico internacional ilícito para cualquier finalidad, de los niños y niñas, así como tampoco, el tráfico llevado a cabo por organizaciones criminales para ambas categorías de personas...”¹

Es importante señalar que los temas sustantivos cubiertos por los protocolos complementarios (que para todo efecto son en realidad tratados internacionales, por gozar de la formalidad prescrita tanto en el derecho internacional público como en el constitucional doméstico y que no obstante se administran con la CNUCDOT –tratado madre- y que para ser eficaces requieren de la previa suscripción de este) ya habían sido objeto de diversos instrumentos internacionales, algunos incluso de larga data.

Como ejemplo de lo anterior se tienen los siguientes tratados en cada uno de los temas que fueron sistematizados bajo la tesitura de la Convención de Palermo. En materia de Trata de Personas, se cuenta con los antecedentes convencionales siguientes: Convención Relativa a la Esclavitud (D.O.F. 13/09/1935), Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud (D.O.F. 24/06/1960), Protocolo para modificar la Convención relativa a la Esclavitud firmada en Ginebra, Suiza, el 25 de septiembre de 1926 (11/05/1955), Convención sobre los derechos del Niño (25/01/1991), Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía (22/04/2002), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do

¹ ONUDD, Trabajos preparatorios, p. 368.

Pará (19/01/1999), Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores (25/01/1936), Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad (21/06/1938), Convención Internacional con Objeto de Asegurar una Protección Eficaz Contra el Trafico Criminal Conocido Bajo el Nombre de Trata de Blancas (20/06/1956), Convención para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (19/06/1956), Protocolo que modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores del 30 de septiembre de 1921 y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, del 11 de octubre de 1933 (19/10/1949), Convenio 105 Relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso (21/08/1959 F. De E. 17/09/1959), Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación (07/03/2001).

En materia de Tráfico de Migrantes se tienen los siguientes tratados precedentes: Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa relativo a la Readmisión de Personas (27/08/1998), Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Estatuto de los Apátridas (25/08/2000), Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones (09/08/2002), Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (25/08/2000), Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (25/08/2000), Convención sobre Asilo Diplomático (05/04/1957), Convención sobre Asilo Político (10/04/1936), Convención sobre Asilo Territorial (04/05/1981), Convención sobre Asilo (19/03/1929), Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (21/12/1993), Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares (13/08/1999), Convenio Internacional del Trabajo No. 21 Relativo a la Simplificación de la Inspección

de los emigrantes a Bordo de los Buques, firmado en Ginebra, Suiza, (28/04/1938).

En materia de producción y tráfico ilícito de armas, se tienen los siguientes instrumentos: Declaración relativa al Empleo de Balas que se Dilatan o Aplasten Fácilmente en el Cuerpo Humano (D.O.F. 14/09/1901), Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados (Firma 10/10/1980), Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (Firma 14/11/1997).

La diversidad de tratados en las materias señaladas denota la persistencia y gravedad de la problemática de cada una de ellas. No obstante, el nuevo orden mundial y los fenómenos inherentes a la globalización han exacerbado tanto la intensidad como la extensión de los crímenes que se abordan, generando un escenario internacional que preocupa seriamente a la comunidad de naciones.

Como ya señalamos, actualmente la problemática derivada del lavado de dinero podría requerir de la expedición de un protocolo adicional que refuerce el combate internacional a tal ilícito.

A continuación se revisará el contenido de cada uno de los protocolos complementarios.

PROTOCOLO PARA PREVENIR, REPRIMIR Y SANCIONAR LA TRATA DE
PERSONAS, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS, QUE COMPLEMENTA LA
CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA
ORGANIZADA TRANSNACIONAL

Firmado por México el 13 de diciembre del año 2000 y ratificado el 4 de
marzo de 2003, entró en vigor el 25 de diciembre de 2003.

Negociado entre 146 Estados Partes,
de los cuales ya cuenta con 117 suscriptores.

La trata de personas es considerada en la actualidad como una forma moderna de esclavitud. Su expansión a nivel mundial implica una paradoja, ya que no obstante la existencia de formas de gobierno democráticas o en proceso de consolidación democrática, en las que, como nunca en la historia de la humanidad existen medios de información universalizados y mecanismos de acceso a la justicia relativamente avanzados y robustos, sigue existiendo una franja muy amplia de la población mundial vulnerable a ser objeto de este delito. Esto nos habla del atraso económico y cultural en el que todavía está sumida dicha franja de población y de cómo la tierra prometida de la globalización para millones de personas ha significado, más bien, vivir en un infierno. Debido a la trata de personas se desgarran familias enteras, se destrozan destinos personales y la dignidad de la persona se disuelve de manera dramática.

La trata de personas, como se demostró en el cuadro elaborado por la ONUDD (ver supra, capítulo 1), es una fuente muy importante de recursos que a su vez alimentan el círculo vicioso del poder criminal y corruptor de las organizaciones que se dedican a este ilícito. Todas estas razones justifican

plenamente la existencia de este importante protocolo y apremian a la comunidad internacional para su aplicación más eficaz.

De acuerdo al reporte “*The Globalization of Crime*” publicado por la ONUDD, en Europa se ha detectado la mayor variedad de nacionalidades de víctimas de trata en comparación a cualquier otra región: “*After a Sorong increase at the end of the Cold War, human trafficking to Europe for the purpose or sexual exploitation appears to have stabilized, with women from a variety of countries displacing the Eastern European victims that formerly dominated this market*”.²

Este delito tienen una incidencia prácticamente universal. Se contabilizan víctimas de 127 naciones y 137 países han reportado víctimas. Las dos terceras partes de las víctimas son mujeres y el 79% fueron sometidas a explotación sexual. En la Unión Europea las víctimas con fines de explotación sexual son de 95 distintas nacionalidades.³

La naturaleza del delito es compleja y criminológicamente representa características peculiares que hacen muy complicada tanto su prevención como su persecución. Por ejemplo, señala la ONUDD que los tratantes muchas veces son las propias mujeres que en alguna ocasión fueron víctimas. También se dice que tienden a ser de la misma nacionalidad que las propias víctimas. El *modus operandi* del reclutamiento de víctimas tiende a variar, de país a país. Por ejemplo en la Unión Europea, se utilizan las agencias de empleo, mientras que en África Occidental se recurre a redes familiares y sociales. Se sabe que en general las organizaciones criminales de trata con fines de explotación sexual tienden a ser de tamaño reducido. Los recursos que deja la trata a los explotadores ascienden a tres billones de dólares anuales y el

² UNODC, *The Globalization of Crime, A Transnational Organized crime Threat Assessment*, Viena, 2010. P. v.

³ UNODC, *Idem*.

periodo promedio de explotación es de dos años. Solo en Europa se calcula que cada año hay 70 mil nuevas víctimas.⁴

El análisis que hace la ONUDD alude al fenómeno en diversas regiones del mundo. Sobre Latinoamérica resalta: *“In the context of the Latin American trafficking flow, cases were registered where victims were forced to “recruit” friends and/or family members. Traffickers in Latin America may also make use of Entertainment Networks, fashion agencies, employment agencies, marriage and tourism agencies and newspaper advertisements to recruit victims. Because of the long distances involved, Latin American women trafficked to Europe are normally transported by air to major European airports.”*⁵

De todo el catálogo de delitos predicados por DO tanto a nivel doméstico como internacional, quizá el de trata de personas se el de mayor dificultad en cuanto a su persecución y sanción. Aunque en diversos estados existe legislación al respecto, los niveles de aplicación de la misma son bajos. Por ejemplo, señala la ONUDD que el 40% de los países con la legislación correspondiente reportaron que no tuvieron una sola sentencia por trata de personas de 2003 a 2008 y que aquellos que registraron alguna en realidad reportaron un número muy bajo de las mismas.⁶

Lo anterior tiene varias explicaciones. El tipo penal de trata es complejo, si su descripción no se realiza sin caer en casuismos excesivos se puede incurrir en generalizaciones peligrosas desde el punto de vista de política criminal. Al contrario, si se detalla demasiado la tipología es probable que algunas modalidades del delito queden excluidas. En esa virtud, el legislador debe contar con asesoría especializada en materia de trata, que es un área de

⁴ UNODC, Opus Cit, P 43.

⁵ UNODC, Opus Cit. P 45.

⁶ UNODC, Opus Cit. P 52.

especialidad que hasta hace poco tiempo no concitaba interés profesional en la misma medida que otras áreas del derecho penal.

La víctima de trata en muchas ocasiones no sabe que lo es o bien, se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad o en entornos hostiles que imposibilitan la denuncia. Lo anterior es otro de los grandes impedimentos para que la noticia criminal llegue a las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley.

En virtud de que el protocolo de trata contiene mecanismos para resolver estas dificultades respecto del conocimiento del delito en general y en lo particular es que se vuelve muy importante la tarea de su implementación lo más completa posible, y no sólo en la parte sustantiva.

De la misma forma en que lo hace la Convención madre, este instrumento contiene provisiones de orden sustantivo (básicamente la obligación de tipificar delitos), de orden adjetivo (mecanismos procedimentales para hacer eficiente tanto la prevención como la persecución) y dispositivos orgánicos y administrativos (miscelánea de medidas para darle funcionalidad a las provisiones sustantivas). Insistimos, para la prevención y el combate eficaz a la trata se debe tratar de implementar el mayor contenido posible y de la forma más clara y sencilla.

Hay que considerar que este protocolo debe ser interpretado y aplicado conforme a las provisiones generales de la CNUCDOT y que las normas de esta deben ser aplicadas de manera armónica, ya que constituyen un sistema único, conjuntamente con los protocolos referidos a migrantes y al tráfico ilícito de armas y los tratados primos, como el de proscripción del tráfico ilícito de drogas y el que busca eliminar la corrupción.

Una de las críticas que se puede realizar tanto a este protocolo, como a todos los dos, es la falta de claridad respecto de la obligatoriedad de la

recepción de las normas en el derecho doméstico de los Estados Partes, así como las sanciones a la luz del derecho internacional público de la falta de implementación, ya no digamos cabal, sino de algunas disposiciones incluso fundamentales.

No obstante lo anterior, la ONUDD insiste en las guías legislativas citadas en lo siguiente:

“Al establecer sus prioridades, los legisladores nacionales deberán tener presente que las disposiciones de la Convención y de sus Protocolos no tienen todas el mismo grado de obligación. En general, las disposiciones pueden agruparse en las tres categorías siguientes:

“a) Medidas que son obligatorias (ya sea absolutamente o cuando se hayan cumplido determinadas condiciones);

“b) Medidas cuya aplicación los Estados Partes deben considerar o procurar;

“c) Medidas que son facultativas.”⁷

Esta categorización sobre el grado de vinculación de las prescripciones de Palermo en el derecho interno, no resulta tan clara de la identificación de los verbos rectores del instrumento, ya que no equivalen semánticamente a esta.

La trata es un delito que compromete especialmente a las autoridades de todos los niveles, órdenes y competencias. Su prevención y combate implican un desafío con acento especial en aquellos países con régimen federal, puesto que en es un delito “naturalmente” del orden común. Aquí radica una de las complejidades de la recepción del derecho internacional: el hecho de que tanto la federación cumpla con los compromisos internacionales y que las soberanías estatales hagan lo propio.

⁷ ONUDD, Guías Legislativas. P . 250

Lo que se dice respecto de la problemática de la trata en los Estados Unidos vale igual para México: *“Attempting to effectively handle something as large, serious, and widespread as human trafficking with the local and state laws that are currently in place seems as absurd as trying to heat a a home with a matchstick or attempting to trim an entire Lawn with a pair of scissors. All of the laws and policies can be in force, but it also requires the law enforcement agencies working on the ground to be properly made aware of what the laws are, what activities to be watched, and how enforcement should be applied. Appropriate Tools, resources, and training must be provided for all parts involved in addressing the situation. It is time to pull together and save men, women, and children from the grave amounts of physical, sexual, mental, and emocional abuse they are subjected in our surroundings or otherwise they would simply continue unabated.”*⁸

La descripción de lo que ocurre en Estados Unidos es igualmente válido para México. Una de las razones más importantes por las que la trata es un delito de una incidencia preocupante en México, ha sido la incapacidad técnica y material para reprimir este crimen por parte de las autoridades de los Estados de la República, sea por que no es correcta su legislación, existe ignorancia e incapacidad de parte de algunas autoridades o, como sucede en casos extremos, se han generado redes de corrupción y connivencia con el delito. Sobre estos problemas y la forma de resolverlos abundaremos en el siguiente capítulo.

ARTÍCULOS SUSTANTIVOS

El Protocolo para combatir la trata de personas consta de veinte artículos. Dentro de este, los artículos sustantivos son los que a continuación se enumeran.

⁸ WIGHT, Lindsay K, *Legislation and Guidelines Addressing the Trafficking of Human Beings in the United States of America*, en Albrecht, James F, y otros, *Effective Crime Reduction Strategies, Intertational Perspectives*, CRC Press, Boca Raton, Fl. 2011.

El artículo 3, que contiene las definiciones. He aquí la trascendente conceptualización de los elementos fundamentales del protocolo:

“Artículo 3

“Definiciones

“Para los fines del presente Protocolo:

“a) Por trata de personas **se entenderá (sentido obligatorio) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la coacción o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;**

“b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas o toda forma de explotación internacional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;

“c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;

“d) Por niño se entenderá toda persona menor de 18 años”.

Como se puede observar, este artículo es de suma trascendencia, ya que contiene los elementos que los legisladores de los Estados Partes deben considerar para la creación de los tipos penales. Es importante aclarar que la redacción de dicho artículo no puede ser considerada como tal un tipo penal y que es altamente recomendable que el ejercicio de la tipificación se realice con todo detalle y sobre todo con una metodología que aclare exactamente los elementos del tipo, haciéndolo consecuente con la dogmática penal que propia del país implementador. Como se verá más adelante, una de las dificultades más importantes que existen para una persecución satisfactoria de este delito,

tiene que ver con tipos penales poco claros, que incluso llegan a duplicarse o confundirse con otros (v. gr. El lenocinio).

Si existe un delito que es propicio de ser cometido por la DOT y cuya persecución no sea eficaz debido a la construcción tipológica confusa o defectuosa, es precisamente el delito de trata.

El otro artículo con contenido sustantivo del Protocolo contra la Trata, es el 5, que habla de la penalización, la tentativa, grados de participación y la organización:

“Artículo 5

“Penalización

“1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3 del Presente Protocolo, cuando se cometan intencionalmente.

“2. Cada Estado Parte adoptará asimismo las medias legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito:

“a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo;

“b) La participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo; y

“c) La organización o dirección de otras personas para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.”

Es de hacerse notar la consideración que este artículo hace del derecho doméstico que rige a la institución de la tentativa, ya que no es homogénea, en términos generales en todas las familias penales.

Las Guías Legislativas de la ONUDD recuerdan que al tipificar los delitos señalados los Estados Partes deben predicarlos con el contenido genérico de la convención madre a efecto de dotar de eficacia tanto su prevención como su persecución. Al respecto, debe armonizarse el protocolo de trata con las siguientes instituciones de Palermo: Blanqueo de Dinero, Responsabilidad de las Personas Jurídicas, el estándar penal de las violaciones, las sanciones con estándar de gravedad consecuente, comparecencia de los

acusados (evitar el elusión), limitar la libertad condicional o la libertad anticipada, plazos de prescripción consecuentes, Decomiso de Activos, Jurisdicción, Extradición, Asistencia Judicial Recíproca, Técnicas Especiales de Investigación, Protección de Víctimas y Testigos, Cooperación de Delincuentes, Cooperación Internacional y Asistencia Técnica.

NORMAS ADJETIVAS

Las normas de orden adjetivo que implican prescripciones de orden procedimental para dotar de vigencia a la sustantividad para la prevención y combate a la trata de personas son las siguientes.

Artículo 1. Relación con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional. Señala el régimen de complementariedad y supletoriedad.

Artículo 4. Ámbito de aplicación.

Artículo 14. Cláusula de Salvaguardia. Se dejan a salvo derechos, obligaciones y responsabilidades del derecho penal internacional y del derecho internacional humanitario. Se señala que la interpretación y aplicación del tratado no se realizará de manera discriminatoria.

Artículo 15. Solución de controversias. Precepto convencional dividido en cuatro apartados que previene la forma en la que se habrá de resolver cualquier diferendo en la aplicación del protocolo.

NORMAS ORGÁNICAS O ADMINISTRATIVAS

Artículo 2. Finalidad. Estipula el objetivo del tratado. Es importante indicar que no solo se señala como tal la prevención y combate, sino también el proteger y auxiliar a las víctimas de este delito, así como el promover la cooperación para estos fines.

Este protocolo contiene una cantidad importante de normas orgánicas o administrativas. Muchas de ellas tienen que ver con acciones de prevención, o bien, son prescripciones facultativas y directrices o recomendaciones respecto de las condiciones sociales, culturales y económicas que pueden ser habilitadas para evitar la trata. Lo anterior se debe a que una parte importante de la sustantividad ya quedó resuelta con la convención madre. Es necesario recordar que ningún estado puede formar parte de cualesquiera de los protocolos sin antes haber suscrito la CNUCDOT, ya que no existiría la normatividad de primer piso requerida para la prevención y el combate sistémicos diseñados por los Estados Partes de la convención.

Artículo 6. Asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas. Siendo la trata de personas un delito que mina la autoafirmación del individuo, degrada su dignidad y vulnera como pocos delitos la personalidad, nos parece que el estándar potestativo que las normas prescritas para la protección de las víctimas debería incrementarse.

Artículo 7. El contenido de este artículo es el régimen aplicable a las víctimas de la trata de personas en el Estado Receptor.

Artículo 8. Versa sobre la repatriación de las víctimas de la trata de personas, que es un tema complejo de solucionar y que requiere de la cooperación de los países cuyos nacionales están involucrados.

Artículo 9. Este numeral estipula una amplia gama de acciones encaminadas a la prevención de la trata de personas, como la realización de investigaciones y campañas de información. Como hemos señalado este delito encuentra campo fértil en la falta de comunicación, en la fragmentación social, la ignorancia y el abuso de esta. Por tal razón son importantes todos los estudios de diagnóstico y las campañas informativas que se puedan realizar.

Artículo 10. Este artículo establece la más que pertinente obligación de intercambio de información entre los Estados Partes, así como para la capacitación en la materia de prevención del delito que se combate. Un combate eficaz a la trata de personas incluye el intercambio de datos sobre organizaciones, redes, rutas, flujos de recursos, medios de transporte, lugares de alojamiento, clientela final, entre otros datos.

Artículo 11. El artículo de marras habla sobre el establecimiento de Medidas Fronterizas, a efecto de que se cuente con los mayores estándares de control de cruces y de utilización de medios de transporte. Es en este rubro en el que la problemática regional encuentra muchas de sus características más complejas derivadas de la debilidad institucional de autoridades y espacios en los que imperan vacíos de poder en zonas fronterizas, sobre todo.

Artículo 12. Un aspecto fundamental para el control y prevención del delito, así como para su persecución, es el relativo a la Seguridad y control de

los documentos de viaje o identidad. En este punto, la experiencia nos enseña que varios de los Estados Partes no han realizado acciones inherentes a cumplir con las premisas básicas de orden para la expedición de documentos de viaje.

Artículo 13. En relación al anterior numeral, el décimo tercero dispone los mecanismos para verificar la legitimidad y validez de los documentos de viaje o identidad, información que es crucial para el combate a la trata de personas. La existencia de flujos masivos de migrantes internacionales y domésticos debe obligar a las autoridades a echar mano de los avances de las tecnologías de la información para poder contar con los mecanismos de identificación y verificación más modernos. Desafortunadamente la realidad enseña que tal modernización no es una prioridad recogida de manera homogénea por la comunidad regional.

Los artículos 16, 17, 18, 19 y 20 son artículos que no se refieren al fondo de la cuestión. Son numerales relativos a las formalidades para la adopción del instrumento y para su eficacia.

PROTOCOLO CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES POR TIERRA, MAR Y
AIRE, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL

Entró en vigor el 28 de enero de 2004. Fue negociado entre 129 Estados
Partes y tiene 112 signatarios.
México lo suscribió el 13 de diciembre de 2000
y lo ratificó el 4 de marzo de 2004.

El fenómeno de la migración entre países ha sido universal y sempiterno. El ser humano siempre ha tenido la necesidad, el interés de trasladarse y de cambiar el espacio en el que habita. Es posible afirmar que el ser humano es migrante por naturaleza. La historia de la civilización es la historia de las migraciones. Sin embargo, la existencia de los estados nación y con ellos, de la necesidad de controlar el ingreso y la salida de las personas ha dado pie, también desde tiempos remotos a los fenómenos relacionados con la migración no legítima.

La población es vulnerable a ser víctima del delito como consecuencia de las desigualdades económicas, políticas y sociales. En este sentido, la globalización tiene como una de sus características el aumento de movimientos migratorios masivos tanto legales como no legales. Una paradoja del momento que vive la humanidad, por ejemplo, es cómo los capitales y los bienes sí pueden moverse libremente a través de las fronteras pero los seres humanos tienen restricciones para hacerlo.

Según estimaciones de la ONUDD, hay un estimado de 50 millones de migrantes irregulares en el mundo y una buena parte de este grupo está en disposición de pagar para ser auxiliados su necesidad de cruces fronterizos.⁹

El tráfico ilícito de migrantes es un fenómeno que existe prácticamente en todo el mundo. El caso de la migración de América Latina hacia los Estados Unidos implica un flujo constante de personas que utilizan el territorio mexicano desde su frontera con Centroamérica para llegar hasta los Estados Unidos. Se han detectado migrantes que usan esas extensas rutas pero que han llegado al extremo sur de nuestro país después de haber circunnavegado el orbe en rutas complicadas y en medios de transporte no aptos para viajar. De

⁹ ONUDD, *The Globalization Of Crime*, p. 55.

esta manera el Instituto Nacional de Migración ha asegurado nacionales de países como la India, China, Nigeria, de entre muchos otros remotos.

El grueso de esta inmigración es de ciudadanos centro y sudamericanos.

A continuación se muestra un cuadro que esquematiza el estado de la cuestión, referida a la migración ilegal de Latinoamérica hacia Norteamérica.¹⁰

Ruta	
Origen	México, Centroamérica y otros países latinoamericanos.
Vector	Tierra-vehículos automotores/a pie/ferrocarril
Destino	Principalmente Estados Unidos de Norteamérica
Dimensiones	
Volumen del Mercado Anual	Aproximadamente 3 millones de cruces (un migrante puede ingresar más de una vez al año)
Valor anual en el destino	Cerca de 6.6 mil millones de dólares (ingreso para traficantes).
Traficantes	
Grupos involucrados	Grupos trasnacionales asentados en México (Golfo, Zetas, MS-13 y otros) Línea 13 y otros grupos especializados en tráfico ilícito de migrantes y traficantes ocasionales.
Residencia de los traficantes	Estados Unidos y México
Amenaza	
Tendencia estimada	Declinando
Efectos potenciales	Migración irregular y vulnerabilidad de migrantes
Posibilidad de actualización de riesgos	Alta

¹⁰ ONUDD, Opus cit. p. 59.

En los últimos años, al contrario de lo que afirma la ONUDD, el fenómeno de la inmigración ilegal propiciada por los traficantes desde Centroamérica hacia nuestro país y los Estados Unidos se ha agravado y se ha complicado ya que una de las rutas de cruce atraviesa el territorio de Tamaulipas, estado en el que desafortunadamente los grupos criminales de los Zetas y el del Golfo tienen presencia.

Lo anterior ha generado una gran cantidad de delitos en perjuicio de los migrantes centroamericanos principalmente. Ellos han sido víctimas de secuestro, extorsión, trata. En ese contexto de violencia e inseguridad se suscitaron dos eventos execrables y muy lamentables: Dos masacres masivas en contra de migrantes. Las dos sucedieron en el municipio de San Fernando, Tamaulipas.

La primera de ellas fue cometida por miembros de la organización criminal de *Los Zetas* entre el 22 y 23 de agosto de 2010, en el ejido del Huizachal. Fueron ejecutados 72 personas provenientes de Centro y Sudamérica. El motivo de la ejecución no ha quedado aclarado a cabalidad pero prevalece la versión de que fueron secuestrados para conseguir rescate y algunos más para ser reclutados por el grupo criminal. Dentro de las nacionalidades correspondientes a 50 de los cadáveres identificados están la hondureña (21 personas), la salvadoreña (14), la guatemalteca (6) y brasileña (4). Un ciudadano ecuatoriano logró sobrevivir y hay versiones de que dos víctimas más lograron sobrevivir (un hondureño y un salvadoreño).

La cantidad de víctimas y la crueldad en su ejecución son muestra de la peligrosidad y desprecio por la vida de los criminales. El episodio ha sido por demás amargo para todos los mexicanos y dejó una huella indeleble. A raíz de

esa matanza se desató, como era de esperarse, un conflicto con diversos países, sobre todo centro y sudamericanos, que exigieron al gobierno de México encontrar a los responsables, así como información relativa a las identidades de los occisos así como facilidades para la repatriación de los cuerpos. Este transe puso a prueba la capacidad de respuesta de las autoridades mexicanas, que respondieron con seriedad, profesionalismo y eficacia. Se detuvieron a más de cincuenta implicados en la masacre, se identificaron una cantidad importante de cuerpos y se repatriaron.

Todas estas diligencias se llevaron a cabo con premura, falta de elementos de conservación de los cadáveres, por las dimensiones del siniestro, y dificultades relacionadas con la falta de información de las contrapartes, que acusaron cierta tardanza en proveer a México de los elementos de identificación.

Lastimosamente dicho evento no fue el único en su tipo. Meses después, el 6 de abril de 2011, se ejecutó una segunda masacre en el mismo municipio de San Fernando. En esa ocasión fueron asesinadas al menos 193 personas, aunque hay versiones de que la cifra puede ser mucho mayor.

Estos hechos, que no son aislados, han implicado un apremio para las autoridades mexicanas de los tres órdenes de gobierno y a los tres poderes, para actualizar la legislación en materia migratoria y para perfeccionar los protocolos de actuación. El aprendizaje ha sido muy amargo, pero el sacrificio de vidas inocentes no será en vano.

Como ya se señaló en el inicio de este capítulo, el fenómeno migratorio ha ameritado la celebración de diversos tratados de gran trascendencia. En el caso del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire complementario de la convención de Palermo, se puede decir que el aporte

novedoso, es precisamente el enfoque para atacar a los grupos criminales que abusan de la necesidad que tienen millones de personas en migrar, incluso violando la legislación doméstica del estado de destino e incluso de los estados de paso aplicando la metodología delincencial descrita por la convención madre.

La migración, como fenómeno complejo en sí, se desarrolla por la posición vulnerable de los migrantes y es a la vez factor de orden criminógeno que por la misma razón apremia en su prevención y persecución: “De la misma situación de clandestinos (sic) nace un conjunto de delitos cometidos generalmente por la delincuencia organizada, pero cuyos importados y víctimas a las vez son los propios migrantes:

- Documentos falsos;

- Prostitución;

- Pedofilia;

- Tráfico de seres humanos (que genera más ganancia que el narcotráfico);

- Tráfico de órganos;

- Delitos relacionados con la legislación del trabajo (no declaración al Seguro Social, salarios por debajo del mínimo legal), horarios excesivos, servidumbre moderna, etcétera.

“El oficio de pollero, coyote, “enganchador”, traficante de carne humana, según los países, florece a medida en que se endurece la legislación de los países de inmigrantes.”¹¹

El delito de facilitar la migración de manera ilegal es oprobioso por diversas razones: atenta en contra de la seguridad de las personas, sobre todo de los migrantes, violenta su dignidad de diversas maneras, los expone a otros

¹¹ GIBAUD, Yves, Fenómenos Migratorios y Delincuencia, en INACIPE, Tendencias del Derecho Penal y la Política Criminal del Tercer Milenio, México, 2002, p. 92.

delitos, como el de trata, vulnera los mecanismos establecidos por los estados para tener controles poblacionales pertinentes, alimenta el ciclo criminal al vincularse con otros crímenes como el narcotráfico, la corrupción y el lavado de dinero, además de alimentar el ciclo de captación de recursos ilícitos que se pondrán mayoritariamente al servicio de la criminalidad.

Para el caso de el tráfico de inmigrantes de Latinoamérica a Estados Unidos, la ONUDD reporta que: *“Overall, it appears that about 3 million Latin Americans are smuggled illegally across the southern border of the USA every year. Since 90% of them are assisted by smugglers, the income for the smugglers is likely to be around 7 billion dollars per year. This market appears to have in sharp decline since 2005. Between 2005 and 2008, the number of Mexican apprehensions decreased by 35% and apprehensions of other nationals decreased by 62%”*.¹²

El delito de tráfico ilícito de migrantes nace de una relación paradójica entre el estado y el traficante, como lo explica Andreas: *“Its illegal nature gives the Business some peculiar characteristics: for example, Business disputes between smugglers may be resolved by killing rather than suing each other, high profits are as much a product of laws and law enforcement as they are of market demand, and the relationship to the estate can be rather unpredictable and costly. The estate-smuggler relationship is a paradoxical one, defined by irony and contradiction: the smuggler is pursued by the estate, but at the same time is kept in Business by the state. The smuggler is dependent on the estate in multiple ways. The most obvious and essential point is that state created and enforced laws provide the very opening for (and high profitability of) smuggling in the first place.”*¹³

El Protocolo consta de 25 artículos y a continuación se analizará su contenido más relevante, de acuerdo a la taxonomía que hemos utilizado a lo largo de este trabajo.

¹² UNODC, Opus Cit. P. 4.

¹³ ANDREAS, Peter, Smuggling Wars: Law Enforcement and Law Evasion in a Changing World, en FARER, TOM, Opus cit. Sin paginación.

NORMAS SUSTANTIVAS

Las obligaciones taxativas de este protocolo son las que impelen a los Estados Partes a tipificar los delitos relacionados con el tráfico ilícito. En ese sentido son los artículos de mayor trascendencia y eficacia jurídica, siempre y cuando exista un verdadero compromiso en la realización de las tareas de recepción.

Como artículo de contenido sustantivo, el tercero habla de las definiciones. Se transcribe a continuación, por ser pertinente.

“Artículo 3. Definiciones

“Para los fines del presente Protocolo:

“a) Por “tráfico ilícito de migrantes” se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material;

“b) Por “entrada ilegal” se entenderá el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor;

“c) Por “documento de identidad o de viaje falso” se entenderá cualquier documento de viaje o identidad:

i) Elaborado o expedido de forma espuria o alterado materialmente por cualquiera que no sea la persona o entidad legalmente autorizada para producir o expedir el documento de viaje o de identidad en nombre de un Estado; o

ii) Expedido y obtenido indebidamente mediante declaración falsa, corrupción o coacción de cualquier otra forma ilegal; o

iii) Utilizado por una persona que no sea su titular legítimo;

“d) Por “buque” se entenderá cualquier tipo de embarcación, con inclusión de las embarcaciones sin desplazamiento y los hidroaviones, que se utilice o pueda utilizarse como medio de transporte sobre el agua, excluidos los buques de guerra, los buques auxiliares de la armada y otros buques que sean propiedad de un Estado o explotado por éste y que en ese momento se empleen únicamente en servicios oficiales no comerciales.”

Este artículo aporta el contenido fundamental para el ejercicio de tipificación penal que los Estados Partes deben realizar en su acatamiento, a

efecto de generar un marco penal homogéneo que evite la impunidad de quienes cometen estas prácticas delictivas.

“Artículo 5. Responsabilidad penal de los migrantes

“Los migrantes no estarán sujetos a enjuiciamiento penal con arreglo al presente Protocolo por el hecho de haber sido objeto de alguna de las conductas enunciadas en el artículo 6 del presente Protocolo.”

Este numeral es de suma trascendencia y robustece a la corriente muy extendida, dentro del derecho migratorio, en virtud de la cual se tiende a despenalizar la conducta del migrante ilegal. Esta norma contiene un principio humanitario fundamental, ya que excluye del ámbito de aplicación *vis-a-vis* el estatuto internacional de la delincuencia organizada al migrante. De esta manera queda claro que el objetivo de penalización y a quien debe dirigirse el reproche penal es al delincuente organizado que facilite la migración y la estadía de terceros, de acuerdo a los parámetros que marca el artículo 6.

Artículo 6. Penalización

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material:

- a) El tráfico ilícito de migrantes;
- b) Cuando se cometan con el fin de posibilitar el tráfico ilícito de migrantes:
 - i) La creación de un documento de viaje o de identidad falso;
 - ii) La facilitación, el suministro o la posesión de tal documento;
- c) La habilitación de una persona que no sea nacional o residente permanente para permanecer en el Estado interesado sin haber cumplido los requisitos para permanecer legalmente en ese Estado, recurriendo a los medios mencionados en el apartado b) del presente párrafo o a cualquier otro medio ilegal.

2. Cada Estado Parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito:

- a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo;

b) La participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al apartado a), al inciso i) del apartado b) o al apartado c) del párrafo 1 del presente artículo y, con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al inciso ii) del apartado b) del párrafo 1 del presente artículo;

c) La organización o dirección de otras personas para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.

3. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para considerar como circunstancia agravante de los delitos tipificados con arreglo al apartado a), al inciso i) del apartado b) y al apartado c) del párrafo 1 del presente artículo y, con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, de los delitos tipificados con arreglo a los apartados b) y c) del párrafo 2 del presente artículo toda circunstancia que:

a) Ponga en peligro o pueda poner en peligro la vida o la seguridad de los migrantes afectados; o

b) Dé lugar a un trato inhumano o degradante de esos migrantes, en particular con el propósito de explotación.

4. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo impedirá que un Estado Parte adopte medidas contra toda persona cuya conducta constituya delito con arreglo a su derecho interno.

NORMAS ADJETIVAS

Como normas adjetivas se cuentan las siguientes, que inciden en la modalidad del tráfico ilícito de migrantes por la vía marítima:

II. Tráfico ilícito de migrantes por mar

Artículo 7. Cooperación

Establece la obligación, siempre en un entorno de *soft law*¹⁴ de los Estados Partes para cooperar en la mayor medida posible para prevenir y

¹⁴ Utilizamos esta expresión que define al conjunto de preceptos o normas propias del derecho internacional que no cuenta con mecanismos para su positividad estricta y que conforma un desiderátum moral de conducta de los Estados.

reprimir el tráfico ilícito de migrantes por mar, de conformidad con el derecho internacional del mar.

Artículo 8. Contiene medidas contra el tráfico ilícito de migrantes por mar, dado que el transporte marítimo es uno de los medios más socorridos para la perpetración del crimen, que además implica en prácticamente la totalidad de casos, vulneración de derechos privados de navieras, de normas administrativas y de reglas internacionales tendientes a asegurar el correcto aprovechamiento del recurso marítimo.

Artículo 9. Cláusulas de protección. Cuida de no arriesgar el entorno del transporte marítimo y los derechos de los factores de la industria correspondiente, que es vulnerable tanto por cuestiones de seguridad de personas y de bienes.

Artículo 18. Repatriación de los migrantes objeto de tráfico ilícito. Se previene la facilitación de la repatriación de quien haya sido objeto de tráfico ilícito de migrantes.

NORMAS ORGÁNICAS O ADMINISTRATIVAS

Artículo 1, que regula la relación con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La finalidad de prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes la estipula el Artículo 2.

Bajo la misma tesitura complementaria en la que fue resuelto el contenido del protocolo de trata, el instrumento de migrantes se apoya en el conjunto de normas sustantivas de la convención madre. Por tal razón, parte importante de su contenido tiene que ver con medidas preventivas, de información y de cooperación entre las naciones.

A continuación se enumeran los artículos de esta categoría:

III. Medidas de prevención, cooperación y otras medidas

Artículo 10. Información. Establece regímenes de intercambio de información entre los Estados Partes en materias como lugares de embarque y destino, rutas, identidad de grupos delictivos, autenticidad de documentos, *modus operandi*, legislación, aspectos tecnológicos pertinentes para la prevención y detección de los delitos.

Artículo 11. Medidas fronterizas. Señala la implementación de medidas de seguridad en el transporte transfronterizo, controles adecuados de ingreso e intercambio de información.

Artículo 12. Se establece el catálogo de acciones para generar seguridad y control de los documentos de viaje e identidad. Este artículo matiza la obligación al condicionarla a los medios con los que cada Estado Parte disponga.

Artículo 13. En el tenor del numeral anterior, se prevé la cooperación para la verificación entre estados de la legitimidad y validez de los documentos.

Artículo 14. Señala, en un estándar, que bien puede ser considerado igualmente como de *soft law*, mecanismos de capacitación y cooperación técnica, entre las partes.

Artículo 15. Dispone de otras medidas de prevención, como programas informativos y campañas de concientización, así como mecanismos de cooperación entre las naciones y regiones.

Artículo 16. La recomendación de aplicar medidas de protección y asistencia se estipula en este artículo. Se refiere a la preservación y protección de los derechos de las que personas que hayan sido objeto de tráfico, incluida la notificación consular y la especial consideración a mujeres y niños.

Artículo 17. Acuerdos y arreglos. Se abre la posibilidad de entendimientos bilaterales o regionales al amparo de los instrumentos respectivos para el combate de la DOT.

Los artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25 corresponden a disposiciones finales relativas a la formalización del protocolo y a dispositivos para darle eficacia e incluso contienen elementos adjetivos de derecho internacional público en caso de que se suscite alguna controversia. También se prevén la enmienda, la denuncia, la depositaría y la cuestión relativa a los idiomas.

Al igual que la trata, el delito de tráfico ilícito de migrantes se aprovecha de la pobreza, la necesidad y la ignorancia. Se robustece el crimen por la incapacidad y la corrupción de las autoridades de los países que son espacio de traslado como los de destino. La imbricación con actividades legales, tales

como el transporte, el alojamiento, la alimentación, la contratación laboral, la existencia de lazos familiares y afectivos, son solo parte de varios de los caracteres de este género de delitos que lo hacen muy difícil de combatir. Por tal razón la comunidad internacional y la ONU han desplegado esfuerzos de prevención. El reto es permanente y lo que está en juego es, como en el delito de trata, la preservación de la dignidad de los individuos y de sus derechos humanos.

PROTOCOLO CONTRA LA FABRICACIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITOS DE ARMAS DE FUEGO, SUS PIEZAS Y COMPONENTES Y MUNICIONES, QUE COMPLEMENTA LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL

Entró en vigor el 3 de julio de 2005. Es el protocolo del conjunto con el menor número de partes negociantes, 89 y también con el número más bajo de suscriptores, 52 Estados. México lo firmó el 31 de diciembre de 2001 y lo ratificó el 10 de abril de 2003. Es de señalar el hecho de que los Estados Unidos de Norteamérica no lo ha suscrito.

LAS ARMAS DE FUEGO

Las armas de fuego “son instrumentos mecánicos para disparar proyectiles con objeto de causar un daño, Actualmente, en el ámbito de la criminalidad han tenido un auge importante, ya que es común su utilización por organizaciones criminales.”¹⁵

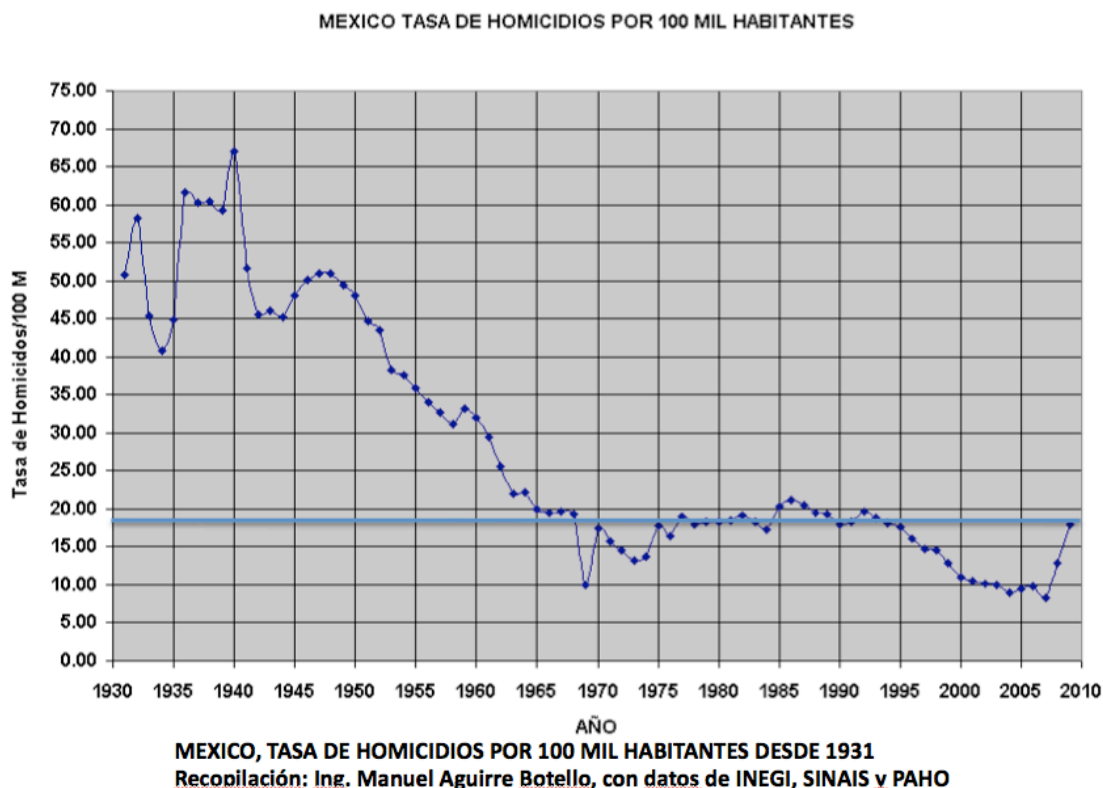
¹⁵ LAVEAGA y otros., El Derecho Penal a Juicio, Diccionario Crítico. Voz Armas de Fuego, Aguilar Ruiz, Miguel Óscar, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2007. P. 31.

México es un país victimizado por la violencia criminal que ha generado, en los últimos cinco años, más de cincuenta mil homicidios. Dicha violencia se ha dado en el contexto de disputas territoriales que tienen como finalidad el dominar ciudades y rutas para el trasiego de droga hacia los Estados Unidos, así como el control de plazas regionales para el establecimiento de mercados de narcomenudeo, entornos de extorsión, bajo la modalidad de “cobro de piso” y actividades conexas como son otros delitos: tráfico ilícito de migrantes, secuestro, robo de autos, robo de hidrocarburos, piratería, entre otros. Si bien decesos han ocurrido por tales enfrentamientos relacionados con rivalidad delincuenciales también lo es el hecho que se ha generado una desazón y un estado de intranquilidad muy preocupante. Desde nuestro punto de vista la gravedad de la violencia y la pérdida de vidas humanas que esta ha conllevado tienen dos factores desencadenantes de manera preponderante: el consumo irrefrenable de droga en los Estados Unidos que repercute a manera de choques entre las bandas criminales en México y el trasiego de armas de los Estados Unidos a México.

Dicho trasiego, señalado incluso por la ONUDD como el segundo mercado ilícito de armas del mundo, se disparó de manera exponencial desde el mes de septiembre de 2004, cuando fue levantada en los Estados Unidos una restricción para comerciar armas de asalto. “En 1994, el Congreso de Estados Unidos había aprobado una ley federal que prohibía la venta de armas de asalto. Sin embargo, presiones de los productores de armas lograron que estuviera vigente sólo hasta 2004. Los cárteles de la droga se surten de armas de alto poder con enorme facilidad, en cualquiera de las miles de armerías a lo largo de Estados Unidos. Es indispensable que se restablezca la

prohibición en la unión americana y que ambos países incrementen la vigilancia en sus fronteras para combatir el tráfico de armas.”¹⁶

El levantamiento de dicha prohibición se reflejó de una manera casi simétrica con el incremento sostenido de homicidios en nuestro país, como se muestra en la gráfica de homicidios por cada cien mil habitantes en México:



Distintas razones de orden económico y político, impiden que la emergencia que vive México frente al problema del tráfico ilícito de armas proveniente de los Estados Unidos de Norteamérica se resuelva. El protocolo de armas derivado de Palermo, así como los otros instrumentos vigentes y los que se encuentran en vías de negociación *podrían* ser parte de la solución

¹⁶ LAVEAGA y otros., El Derecho Penal a Juicio, Diccionario Crítico. Voz Armas de Fuego, Vizcaíno, Álvaro, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2007. P. 38.

internacional a esta problemática, sin embargo es muy remoto que los Estados Unidos suscriban, ratifiquen o cumplan con las directrices internacionales en la materia.

La suscripción del protocolo que se analiza por parte de los Estados Unidos sería el inicio de una época prometedora e inusitada para hacer valer de manera eficaz un orden internacional de combate a la criminalidad organizada. No obstante, lejos de hacerlo, las autoridades de aquel país se han visto involucradas en acciones que solo demuestran una postura esquizofrénica, carente de solidez institucional, politizada a grados máximo y desastrosa en sus efectos.

En ese entorno se dan imputaciones muy serias, realizadas por los grupos de interés ¡que favorecen el tráfico de armas! relativas a la realización de operativos de trasiego controlado de armas de fuego hacia México, sin avisar ni contar con el visto bueno de las autoridades de este país. Tal es el caso del denominado operativo “Rápido y Furioso”, cuyas consecuencias jurídicas, políticas y diplomáticas quedarán registradas en los anales de la relación bilateral, en el capítulo de la falta de confianza y de acciones unilaterales muy perjudiciales por parte de la Unión Americana.

Como los indican expertos norteamericanos: *“The U.S. government continues to have a unique opportunity to assist the Calderón administration to weaken Mexican DTOs before the situation worsens. Helping curb DTOs’ easy access to large quantities of sophisticated firearms and ammunition and thus their ability to overpower Mexican authorities is one critical way the U.S. government can address a serious threat to Mexico and increasingly to the United States.”*¹⁷

¹⁷ GOODMAN, Colby y otro, U.S. Firearms trafficking to Mexico: New data and insights illuminate key trends and challenges, en Olson, Eric y otros, Shared Responsibility, Woodrow Wilson International Center for Scholars – University of San Diego, Washington, 2010. P. 203.

La cultura e institucionalización que favorece la posesión y tráfico de armas en Estados Unidos es vista por los estudiosos como la causa de violencia y letalidad criminal, *dentro* de dicha nación: “*The liberality (or laxness) of United States gun control laws, viewed in comparative perspective, helps explain why the United States suffers much higher levels of letal crime than other economically advanced democracies with high crime rates.*”¹⁸

Establecido lo anterior y toda vez que el problema señalado no forma parte de este trabajo, procederemos a hacer el análisis sucinto del contenido normativo del protocolo complementario en materia de tráfico ilícito de armas, el menos exitoso de la tetralogía de Palermo.

El poder de fuego es un elemento fundamental para robustecer la capacidad intimidatoria de las organizaciones criminales. Esto fue reconocido de manera implícita por la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuando en su resolución 53/111 de 9 de diciembre de 1998 decidió establecer un comité especial intergubernamental de composición abierta con la finalidad de elaborar una convención internacional amplia contra la DOT y de examinar, si procedía, la posibilidad de elaborar instrumentos internacionales sobre la trata de mujeres y niños, la lucha contra la fabricación y el **tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones**, y el tráfico y el transporte ilícitos de migrantes, incluso por mar.

No pasó por alto, sin embargo dicha Asamblea General, a los postulados poderoso grupo de interés de la industria armamentista y a la subcultura de la autodefensa armada que prevalece en Estados Unidos por lo que consignó en el mismo proemio la confirmación del “derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, reconocido en el Artículo 51 de la Carta de las

¹⁸ KAGAN, Robert A. *Adversarial Legalism, The American Way of Law*, Harvard University Press, 2001, United States of America, Edición electrónica para Kindle. Sin paginación.

Naciones Unidas, que entraña que los Estados también tienen derecho a adquirir armas para defenderse, así como el derecho de libre determinación de todos los pueblos, en particular de los pueblos sometidos a ocupación colonial o a otras formas de ocupación o dominación extranjera o foránea, y la importancia de la realización efectiva de ese derecho...”¹⁹

Es así, que fue negociado, formalizado y emitido este tratado tendiente a criminalizar las actividades señaladas, como una de las tareas inherentes al combate a la DOT. La problemática que vive México puede ser considerada una muestra de que la DOT requiere ser atacada de manera integral y que si uno de los componentes que la integran, en este caso el tráfico de armas, no se combate satisfactoriamente, el resto de las acciones y esfuerzos resultan insuficientes. Lo anterior sin considerar la grave circunstancia de riesgo que implica para las autoridades mexicanas el enfrentarse a grupos criminales armados incluso en condiciones de superioridad.

El protocolo de armas está constituido por 21 artículos dispuestos en tres secciones. La primera sección corresponde a Disposiciones Generales, la segunda a Prevención y la Tercera a Disposiciones Finales (de orden formal).

NORMAS SUSTANTIVAS DEL PROTOCOLO ARMAS

Artículo 3. Aunque este artículo contiene algunas disposiciones de naturaleza administrativa, también contempla algunas normas que serán predicadas a efecto de la creación de tipos penales. Toda vez, de que las definiciones que se contemplan en el numeral son medulares para el protocolo, las identificamos como sustantivas.

¹⁹ ONUDD, Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Artículo 3. Definiciones

“Para los fines del presente Protocolo:

“a) Por “arma de fuego” se entenderá toda arma portátil que tenga cañón y que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente para lanzar un balín, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo, excluidas las armas de fuego antiguas o sus réplicas. Las armas de fuego antiguas y sus réplicas se definirán de conformidad con el derecho interno. En ningún caso, sin embargo, podrán incluir armas de fuego fabricadas después de 1899;

“b) Por “piezas y componentes” se entenderá todo elemento o elemento de repuesto específicamente concebido para un arma de fuego e indispensable para su funcionamiento, incluidos el cañón, la caja o el cajón, el cerrojo o el tambor, el cierre o el bloqueo del cierre y todo dispositivo concebido o adaptado para disminuir el sonido causado por el disparo de un arma de fuego;

“c) Por “municiones” se entenderá el cartucho completo o sus componentes, entre ellos las vainas, los cebos, la carga propulsora, las balas o proyectiles utilizados en las armas de fuego, siempre que esos componentes estén de por sí sujetos a autorización en el respectivo Estado Parte;

“d) Por “fabricación ilícita” se entenderá la fabricación o el montaje de armas de fuego, sus piezas y componentes o municiones:

“i) A partir de piezas y componentes que hayan sido objeto de tráfico ilícito;

“ii) Sin licencia o autorización de una autoridad competente del Estado Parte en que se realice la fabricación o el montaje; o

“iii) Sin marcar las armas de fuego en el momento de su fabricación, de conformidad con el artículo 8 del presente Protocolo;

La concesión de licencia o autorización respecto de la fabricación de piezas y componentes se hará de conformidad con el derecho interno;

“e) Por “tráfico ilícito” se entenderá la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones desde o a través del territorio de un Estado Parte al de otro Estado Parte si cualquiera de los Estados Partes interesados no lo autoriza conforme a lo dispuesto en el presente Protocolo o si las armas de fuego no han sido marcadas conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del presente Protocolo;

“f) Por “localización” se entenderá el rastreo sistemático de las armas de fuego y, de ser posible, de sus piezas y componentes y municiones, desde el fabricante al comprador, con el fin de ayudar a las autoridades competentes de los Estados Partes a detectar, investigar y analizar la fabricación y el tráfico ilícitos.”

De acuerdo al objetivo de este trabajo, que es el identificar las normas jurídicas vinculantes para los Estados Partes, a continuación se refieren las disposiciones con contenido sustantivo legislativo penal.

El artículo 4, en su párrafo 2 tiene elementos sustantivos y adjetivos:

“Artículo 4. Ámbito de aplicación

“1. A menos que contenga una disposición en contrario, el presente Protocolo se aplicará a la prevención de la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones y a la investigación y el enjuiciamiento de los delitos tipificados con arreglo al artículo 5 del presente Protocolo cuando esos delitos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado.

“2. El presente Protocolo no se aplicará a las transacciones entre Estados ni a las transferencias estatales cuando la aplicación del Protocolo pudiera perjudicar el derecho de un Estado Parte a adoptar medidas en aras de la seguridad nacional en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas.

“Artículo 5. Penalización

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito las siguientes conductas, cuando se cometan intencionalmente:

“a) La fabricación ilícita de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones;

“b) El tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones;

“c) La falsificación o la obliteración, supresión o alteración ilícitas de la(s) marca(s) de un arma de fuego requerida(s) de conformidad con el artículo 8 del presente Protocolo.

“2. Cada Estado Parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito las siguientes conductas:

“a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo o la participación en él como cómplice; y

“b) La organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.

“Artículo 6. Decomiso, incautación y disposición

“1. A reserva de lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención, los Estados Partes adoptarán, en la mayor medida posible de conformidad con su ordenamiento jurídico interno, las medidas que sean necesarias para permitir el decomiso de las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones que

hayan sido objeto de fabricación o tráfico ilícitos.

“2. Los Estados Partes adoptarán, de conformidad con su ordenamiento jurídico interno, las medidas necesarias para impedir que las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones que hayan sido objeto de fabricación o tráfico ilícitos caigan en manos de personas no autorizadas, en particular mediante la incautación y destrucción de esas armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, a menos que se haya autorizado oficialmente otra forma de disposición, siempre y cuando se hayan marcado las armas de fuego y se hayan registrado los métodos para la disposición de esas armas de fuego y municiones.

Artículo 9. Desactivación de las armas de fuego. Propone que se adopten medidas incluso de tipificación penal para asegurar la desactivación de armas.

NORMAS DE ORDEN ADMINISTRATIVO

Como parte del catálogo de normas potestativas, que como hemos señalado pueden ser consideradas como *soft law* y que implican recomendaciones, consideraciones generales, lineamientos administrativos y de cooperación, se tienen los siguientes artículos:

1. Disposiciones generales

Contenido semejante al de los otros protocolos. Se estipula su relación, complementariedad y aplicación análoga respecto de la convención madre en relación con este instrumento.

Artículo 2. Finalidad. La promoción, facilitación y cooperación para prevenir y combatir el tráfico ilícito de armas.

II. Prevención

Artículo 7. Registros. En materia de control de armas y del comercio de las mismas es muy importante la identificación de cada artefacto. Por tal razón se establece la necesidad de contar con los datos referidos a las armas, las marcas requeridas, las licencias y autorizaciones y controles de movimientos.

Artículo 8. Marcación de las armas de fuego. Se establece la exigencia para los Estados Partes para que las armas se marquen con el nombre del fabricante, lugar de fabricación y número de serie o mantengan las marcas distintivas para identificar el país de fabricación. También exigirán marcar del país de importación, del año y que dicha marca permita su localización. Propone la vigilancia de las transferencias de armas a civiles.

También sugiere que los Estados alienten a los fabricantes de armas a generar medidas que imposibiliten el borrado de marcas.

Artículo 10. Establece los requisitos generales para sistemas de licencias o autorizaciones de exportación, importación y tránsito a cargo de cada Estado Parte.

Artículo 11. Medidas de seguridad y prevención. Otras disposiciones de orden administrativo que de acuerdo al protocolo serían pertinentes a efecto de elevar los mecanismos de seguridad y prevención son la exigencia por parte de los Estados Partes para garantizar la seguridad respecto de las armas en todas las fases de su transcurso, desde fabricación, hasta el tránsito y el

aumentar la eficacia de los controles de su cruce transfronterizo en cualquier modalidad.

Artículo 12. Información. Se establecen obligaciones para el intercambio de información respecto de fabricantes, intermediarios y transportistas; así como respecto de grupos delictivos relacionados con los delitos sustantivos de este tratado, *modus operandi*, rutas, experiencias legislativas y prácticas exitosas para el combate del tráfico ilícito de armas y municiones; información científica para prevenir y combatir el delito; para la ubicación de armas. Todo el intercambio de información bajo esquemas de confidencialidad.

Artículo 13. Cooperación. El artículo señalado establece la necesidad de mecanismos de cooperación en los planos bilateral, regional e internacional; el establecimiento de un punto de contacto; así como la pertinencia evidente de que los Estados Partes cuenten con el apoyo de fabricantes y comerciantes de armas.

Artículo 14. Capacitación y asistencia técnica. De acuerdo a la tradición de intercambio de medidas de capacitación y asistencia técnica propias de estos instrumentos, el artículo correspondiente prevé tales posibilidades.

Artículo 15. Corredores y corretaje. Ordena el establecer un sistema de reglamentación del corretaje (intermediarismo comercial), que pueda incluir un registro, licencias, sistemas de registro así como los correspondientes mecanismos de intercambio.

Los artículos 16, 17, 18, 19, 20, y 21 corresponden a disposiciones finales relativas a la formalización del protocolo y a dispositivos para darle eficacia e incluso contienen elementos adjetivos de derecho internacional público en caso de que se suscite alguna controversia. También se prevén la enmienda, la denuncia, la depositaría y la cuestión relativa a los idiomas.

Como parte de los trabajos de facilitación para que los Estados Partes puedan implementar este protocolo, en la ONUDD se ha venido realizando una Ley Modelo que cumpla con los requisitos del protocolo complementario.

Como es sabido las leyes modelo son conjuntos de normas jurídicas que pueden ser retomadas por los países que así lo deseen. En este sentido se pueden considerar documentos técnicos que carecen de valor vinculante. No son instrumentos, ni tratados internacionales o acuerdos interinstitucionales. Respecto de la ley modelo en materia de tráfico ilícito de armas, el suscrito participó en las discusiones respectivas y parte de su redacción, en el seno de la ONUDD. El contenido de dicha propuesta normativa corresponde al desiderátum tanto de la convención madre como del protocolo y en su redacción también fue considerada la guía de implementación. En las rondas de discusión, celebradas en la sede de la ONUDD, en Viena, participaron expertos de las naciones, así como de organizaciones internacionales, del sector de la industria y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en contra del armamentismo en pequeña escala. Su estructura está dividida en tres partes, como se menciona en el mismo documento:

“The Model Law is divided into three parts:

- Part One (Introductory provisions) contains Model Law text on the introductory provisions and definitions States may choose to include in their domestic legislation. Terms used in the Firearms Protocol are included in the definitions. Additionally, draft definitions are suggested for other terms used in the present Model Law.*
- Part Two (Mandatory provisions) contains Model Law text on all the mandatory provisions of the Firearms Protocol that States are required to ensure are included in their*

domestic legislation. This includes chapters on preventive measures aimed at regulating the manufacturing, marking, record-keeping and international transfers of firearms, their parts and components and ammunition. The mandatory penal provisions that derive from the preventive measures and the mandatory international cooperation measures are also included in chapters in this part.

• Part Three (Non-mandatory provisions) elaborates on provisions in the Firearms Protocol on brokers and brokering activities that States are required to consider for inclusion in their national legislation. It also discusses the provision in the Protocol whereby States may adopt simplified procedures for the temporary import, export and transit of firearms, their parts and components and ammunition.”²⁰

Al igual que esta Ley Modelo en materia de armas de fuego y componentes, que ya está disponible en el portal de la ONUDD²¹, también existe la Ley Modelo en contra de la Trata de Personas²², la Ley Modelo en contra del tráfico ilícito de migrantes²³, y leyes modelo, así como tratados modelo en otras materias como Lavado de Dinero y Asistencia Jurídica Internacional en Materia Penal²⁴.

En este capítulo hemos revisado el contenido de los tres protocolos complementarios de la Convención de Palermo para combatir a la DOT. Es posible afirmar que la Convención de Naciones Unidas para Prevenir y Sancionar el Tráfico Ilícito de Estupefacientes, igualmente se debe combinar con el contenido adjetivo del instrumento principal, debido a que las técnicas especiales de investigación o la sustantividad de la organización criminal, entre las instituciones descritas en Palermo, son especialmente adecuadas para prevenir y sobre todo combatir al denominado narcotráfico.

Una de las desventajas de la emisión de cada uno de estos protocolos por cuerda separada y en eventos diversos es que se atenta en contra de la

²⁰ https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Model_Law_Firearms_Final.pdf, p. iv.

²¹ https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Model_Law_Firearms_Final.pdf

²² https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Model_Law_TiP.pdf

²³ https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Model_Law_Smuggling_of_Migrants.pdf

²⁴ <https://www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/model-treaties-and-laws.html>

sistemática de la tetralogía. El mejor ejemplo de los resultados de este indeseable atentado es lo que ocurre en la realidad con el tema del tráfico ilícito de armas de fuego: No se persigue en la totalidad los Estados Partes. Lo que es peor, en muchos es legal o se solapa.

Esta situación, además de implicar un severo riesgo para las autoridades de los estados que han demostrado su compromiso para combatir a la criminalidad organizada, denota uno de los defectos más evidentes de la tetralogía: la heterogeneidad no solo en su contenido sustantivo, sino en su proceso de suscripción y por lo tanto de recepción.

Como veremos en el siguiente capítulo, estos defectos no han sido obstáculo para que el Estado Mexicano cumpla en tratar de realizar la recepción de la mayor cantidad de obligaciones de orden legislativo de acuerdo al desiderátum de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como lo han reconocido los propios representantes de dicha organización.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO III

1. La existencia de un protocolo cuyo objetivo sea la prevención y combate a la trata de personas que se adminicule al CNUCDOT resulta pertinente. Sin embargo se puede observar que dada la naturaleza de la transnacionalidad del delito y de que no todos los Estados Partes han implementado en la misma medida las provisiones en él contenidas no ha sido posible el combatir de la manera más óptima ese delito tan ominoso. Lo mismo puede afirmarse del delito de facilitación del tráfico ilícito de migrantes y los delitos relativos al tráfico ilícito de armas.

2. Los protocolos de trata y de migrantes contienen estipulaciones de orden administrativo que aluden y se condicionan a las posibilidades materiales de cumplimiento de los Estados Partes. Es posible afirmar que en ese condicionamiento radica una de las mayores dificultades tanto para la implementación como para la aplicación de dichos instrumentos. Un ejemplo de lo anterior es la recomendación de contar con mecanismos de identificación y de documentos de viaje seguros. En diversos países de la zona de Centroamérica no se cuenta con dichos medios de identificación.²⁵

3. Si bien es muy importante el realizar un análisis del grado de implementación y eficacia de todo el sistema convencional de Palermo, para el caso de México resultaría de enorme utilidad una evaluación de orden regional, en la que los países vecinos y del hemisferio (Estados Unidos, Canadá, Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador) concurren a visibilizar los avances que se han tenido en esta materia. La cooperación internacional en este tema debe ser evaluada de manera conjunta.

²⁵ <http://www.reniec.gob.pe/portal/DetallePrensa.jsp?codigo=100>, consultado el 22 de octubre de 2011.

4. Al igual que ocurre con la convención madre, los protocolos carecen de claridad respecto de la categoría normativa de cada una de sus disposiciones. Esta circunstancia no favorece la homologación normativa ni su implementación en un entorno de heterogeneidades de todo tipo: legislativas, políticas, geográficas, políticas y económicas.

**IV. LA RECEPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN
DE LA CONVENCION DE PALERMO
Y SUS PROTOCOLOS COMPLEMENTARIOS EN EL DERECHO MEXICANO**

Lo que tenemos que hacer es depurar y profesionalizar las policías, es poner en marcha un nuevo sistema de justicia penal, más transparente y más eficiente; es acabar con la cultura de la impunidad y sembrar una nueva cultura de la legalidad, donde todo mundo cumpla la ley y, quien la viole, pague por sus delitos.

Felipe Calderón Hinojosa

Los tratados internacionales que componen la tetralogía de Palermo forman parte del derecho mexicano en virtud de que han sido celebrados conforme lo dispone la Constitución Política en el artículo 133. No obstante su contenido a efecto de ser eficaz debe ser recepcionado por la legislación mexicana, ya que del propio contenido textual se ha referido a la facultad legislativa de los estados la posibilidad de implementar cada uno de sus componentes.

La noción de recepción del derecho es muy antigua. Veamos su significado:

“RECEPCION DEL DERECHO COMUN. I. Con este nombre se distingue el proceso histórico mediante el cual los distintos países de Europa occidental asimilaron, durante los siglos XII y XV, la ciencia jurídica creada por los juristas medievales (glosadores y comentaristas), con base en el Corpus Iuri Civilis.

“Por recepción de un derecho debe entenderse un proceso histórico por el cual una comunidad acepta libremente un sistema jurídico extraño (esto es,

antiguo o extranjero). Como proceso que es, cabe entender que no se trata sólo de que una comunidad deseche su derecho nacional para sustituirlo con otro extraño, sino más bien que asimila el derecho extraño en la medida que lo permite el derecho preexistente, de suerte que con tal asimilación el derecho nacional entra en un proceso de transformación. La recepción no es, por lo tanto, la imposición del derecho de un pueblo conquistador al pueblo sometido.”¹

Como se señaló en el capítulo I, el orden constitucional mexicano tiende a la configuración de un monismo que integra la norma internacional con la norma doméstica siempre y cuando la primera haya sido celebrada de acuerdo a las prescripciones que la propia norma fundante señala.

Esta resolución unificadora se ha ido consolidando. Al respecto Gómez-Robledo Verduzco señala que México ha adoptado una forma automática de incorporación de los tratados internacionales, puesto que una vez que se publica en el Diario Oficial, previo los trámites del caso, surte efectos y se convierten en normas jurídicas internas perfectamente exigibles y aplicables por parte de los órganos del Estado. “De esa manera, dichas disposiciones normativas son autoejecutables, salvo que en los propios tratados se prevea una estipulación expresa en la que se condicione su cumplimiento al desarrollo de leyes subsecuentes como sucede en los casos en que el Estado deba establecer tipos penales para castigar y erradicar alguna conducta² (tortura o secuestro de aeronaves, por ejemplo), las cuales son obligaciones complementarias que no relevan al Estado del deber de respeto y garantías que se establezcan en los respectivos tratados.”³

¹ ADAME GODDARD, Jorge, *Voz Recepción del Derecho Común*, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004, pp. 49 y 50.

² La tetralogía de Palermo tiene estas características.

³ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Juan Manuel, *La Implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho Interno: Una Tarea Pendiente*, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y otro *Recepción Nacional del Derecho Internacional de*

El derecho internacional tiene, como una de sus ramas el llamado derecho internacional penal. Muchas de las disposiciones para combatir a la delincuencia organizada entran dentro de esta categoría. Por tal razón, Sergio García Ramírez afirma que: Al hablar sobre las fuentes del derecho penal, Sergio García Ramírez dice que “En otros casos, los convenios internacionales fijan obligaciones para los Estados, que influyen sobre la formulación de tipos⁴, como la Convención Única sobre Estupefacientes, de 1961, y el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, de 1971.”⁵ Y abunda que: la totalidad los tratados crean un sistema de colaboración entre Estados. Algunos se concentran en ese propósito para la investigación de delitos, o para el enjuiciamiento y la ejecución de condenas.

La evaluación de la recepción de los contenidos normativos de la tetralogía de Palermo en el sistema jurídico doméstico de cualquier país mide también la voluntad y determinación que cada soberanía tiene en combatir a la DOT. Así sea una nación con problemas endémicos de DO, como pueden ser los Estados Unidos de Norteamérica, Italia, Colombia o Rusia, por mencionar algunos, o un país que no padezca de manera directa la problemática, siempre será revelador para el observador de la comunidad internacional, el verificar qué tan serio y comprometido es cada uno de los países y sus gobiernos para encarar a este fenómeno de una manera integral y con la mayoría de los recursos posibles.

En México, como ya se ha señalado, la producción de legislación y la adopción de compromisos internacionales en la materia no data

los Derechos Humanos y Admisión de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, p. 130.

⁴ Como es el caso en todos los tipos penales descritos en la tetralogía de Palermo.

⁵ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Voz de Derecho Penal, en Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo XI, México, 2004. P. 427.

necesariamente de las mismas fechas de la suscripción y ratificación de cada uno de los componentes de la tetralogía de Palermo. Si bien, este conjunto de normas internacionales sí ha ameritado acciones en el orden legislativo para afinar y darle mayor coherencia a la sistemática regulatoria del caso.

En este capítulo consideraremos tanto a normas previas a la emisión de la tetralogía como posteriores a la misma. Lo que se observará será precisamente el gran avance en la construcción de un conjunto legislativo coherente, que busca armonizar normas y tratados internacionales previos, con legislación posterior, incluso de orden constitucional.

Es interesante destacar que en términos políticos el ejercicio de las facultades inherentes tanto a la negociación, la firma, la promulgación y a la presentación de propuestas de reformas constitucionales, de legislación nueva y de impulso de políticas públicas ha correspondido a titulares del Poder Ejecutivo emanados del Partido Acción Nacional: el ex Presidente Vicente Fox Quezada y el Presidente Felipe Calderón. Grosso modo y atendiendo a criterios cronológicos, correspondió a la gestión de Fox los procesos de firma e impulso de ratificación de los instrumentos internacionales, dejando a salvo el hecho de que la negociación de la CNUCDOT fue negociada por el gobierno de Ernesto Zedillo. En tanto, la parte más densa del ejercicio de recepción de dichos tratados ha correspondido al gobierno de Felipe Calderón. De hecho, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se estableció como estrategia para contar con una política exterior que aproveche los beneficios que ofrece un mundo globalizado, el “Promover el cumplimiento y armonización de la legislación nacional con los instrumentos internacionales que ha firmado y ratificado México.”⁶

⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

En el mismo documento emitido por el Presidente Calderón se establece como el objetivo estratégico 5.7. México en la construcción del orden mundial, plantea como finalidad “contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable y precisa cuatro estrategias de acción⁷:

“Estrategia 7.1. Participar activamente en las discusiones e iniciativas a favor de la paz, la cooperación para el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad internacionales. (...)

Estrategia 7.3. Promover activamente el derecho internacional, las instituciones multilaterales, la codificación de las normas de convivencia internacional y la solución pacífica de controversias como la mejor alternativa para el desarrollo de las relaciones entre los países (...)

Estrategia 7.4. Coordinar los esfuerzos del Gobierno Federal en materia de cooperación internacional para el desarrollo.⁸

Adicionalmente se emitió el Programa Sectorial de las Relaciones Exteriores 2007-2012 que establece “los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que definirán la actuación de las dependencias y de los organismos federales que pertenecen a este sector”.⁹

Dentro de los objetivos fundamentales de dicho Programa Sectorial se pueden identificar los siguientes en relación con la asignatura que se analiza:

⁷ CONTRERAS Romero, Carlos, Significado, Alcances y Perspectivas de los Planteamientos de la Política Exterior de la Administración de Felipe Calderón, en López Montero, María Elena, La política exterior de los gobiernos de la alternancia política en México, UNAN-FES Acatlán, México, 2009, p. 144 y ss.

⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Opus cit.

⁹ SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2007, p. 5.

4. Ampliar y fortalecer las relaciones políticas y los mecanismos de cooperación con Estados Unidos y Canadá;
5. Intensificar permanentemente la protección y defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior;
6. Fortalecer el sistema multilateral en el marco del sistema de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales;
7. Profundizar nuestras relaciones en Europa, Asia-Pacífico, África y Medio Oriente;
8. Armonizar la legislación nacional con los tratados internacionales que ha ratificado el Estado mexicano;
9. Impulsar la participación de México en materia de cooperación internacional para el desarrollo;
10. Contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad, a partir de acciones renovadas de cooperación bilateral, regional y multilateral;
11. Participar activamente en los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, los derechos humanos y el desarrollo sustentable; (...) ¹⁰

Los esfuerzos de México por cumplir con sus obligaciones en este rubro han sido reconocidos por la comunidad internacional y por las máximas autoridades en la materia de la Organización de las Naciones Unidas. Un ejemplo de lo anterior se puede constatar en la invitación que se hiciera al Procurador General de México a pronunciar un mensaje en la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre la Delincuencia Organizada Transnacional, el 17 de junio de 2010. En dicha ocasión, esto fue lo que mencionó el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, con motivo del

¹⁰ SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, Opus cit. P 19.

estado que se guarda en general respecto del combate a la DOT y a la Convención de Palermo:

“Your Excellency, Mr. President of the General Assembly,

“Minister [Roberto] Maroni [Italian Interior Minister],

“Attorney General [Arturo] Chavez [Mexico],

“Mr. [Antonio Mario] Costa, Excellencies, Ladies and Gentlemen,

“I am honoured to address this special high-level meeting.

“Transnational organized crime has become a multinational security threat. This is the message of the report on the Globalization of Crime, issued today by the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

“As the threat grows, so, too, does its prominence on the international agenda.

“Organized crime has been the focus of recent meetings in Brazil and Austria at which Member States called for stepped up efforts to prevent crime and promote justice.

“The Security Council has considered the issue several times in recent months: in relation to the trafficking of drugs, human beings and weapons, and with respect to troubling developments and emerging patterns in West Africa and Somalia.

“Organized crime is also a growing concern of regional organizations, including the African Union, the OSCE [Organization for Security and Cooperation in Europe], the OAS [Organization of America States], and ECOWAS [Economic Community of West African States].

“And yet, the international community must do still more.

“Our ability to deliver justice is not evolving as quickly as the criminals' skill at evading justice.

“As a result, states and markets are being infiltrated. Police and armies are being out-gunned. Security is under threat.

“The blueprint to counteract this threat already exists: the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its three additional protocols.

“This year is the tenth anniversary of the Palermo Convention. Let us mark this milestone by sharpening the world's leading international crime-fighting instrument.

“The Conference of the Parties will meet in Vienna in October to promote and review the Convention's implementation.

“I urge you to develop a review mechanism, as was achieved for the UN Convention against Corruption last November in Doha, Qatar. This would help states identify criminal justice needs, and measure progress.

“We must use the rich and detailed measures contained in the Palermo Convention to combat money laundering? to confiscate and seize criminal assets? to end bank secrecy? to carry out joint investigations? to protect witnesses? to exchange information? and to provide mutual legal assistance.

“Our efforts must, of course, be firmly anchored in the rule of law, both at the national and international levels. The United Nations has established the inter-agency Rule of Law Coordination and Resource Group to focus our efforts in this crucial area.

“We must use every means available to help law enforcement transcend borders -- just as criminal networks do.

“We owe this to all victims of organized crime, and to all those who are risking their lives every day in the defence of justice.

“To fight transnational organized crime, we, too, must organize. We must work

together. We must act with even greater determination than our adversaries.

“Thank you for coming together in support of these critical goals. Your work is not only vital to reducing crime. It will also increase security, justice and development for all.

“Thank you very much.

“I am now pleased to give the floor to the Executive Director of the United Nations Office on Drugs and Crime, Antonio Mario Costa.

Thank you.”¹¹

En dicha reunión el Procurador General de la República, Arturo Chávez Chávez, realizó una intervención en la que precisamente se destacó, entre otros temas, el proceso de implementación de las disposiciones pactadas por los Estados Parte y los esfuerzos de México. El Presidente de la Asamblea General realizó el siguiente reporte a propósito de lo expresado por Chávez Chávez:

7. “Mr. Chavez underlined the timeliness of the adoption of the Palermo Convention. He described the steady increase of transnational organized crime notably in the Caribbean, which was exposed to the flow of illicit drugs, and in Europe, where an important share of these drugs arrived from through Africa. He noted that Europe had become an increasing consumer market and that only in France the amount of cocaine entering the country had multiplied six fold in the past 5-6 years, and noted with concern that the average prices for drugs were falling in his country. He also addressed the human tragedy of trafficking in persons and illegal migration and reaffirmed the global commitment to prevent loss of human lives by tackling smuggling of illegal migrants, trafficking in persons, and the importance of ensuring both the prosecution of traffickers and also the protection of the human rights of the victims through shared and collective response against these crimes. He also insisted that the issue of transnational organized crime should be raised at all international fora including the General Assembly, the Security Council and at the Crime Commission, in addition to the Conference of the Parties to UNTOC.”¹²

Por su parte, el Sr. Yuri Fedotov, Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), quien realizó una visita a México a finales del mes de septiembre del 2011, reconoció el trabajo y los esfuerzos realizados por México en la instrumentación de las reformas para

¹¹ http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=858

¹² <http://www.un.org/ga/president/64/letters/summaryoc120710.pdf>

combatir al crimen organizado. En el marco de esa visita, Fedotov se reunió con la Procuradora General de la República, Marisela Morales. Sobre dicho encuentro, la fiscalía mexicana detalló lo siguiente:

“La Titular de la Procuraduría General de la República, Mtra. Marisela Morales Ibáñez se reunió hoy con el Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Yury Fedotov y le hizo entrega de una síntesis sobre la instrumentación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo, Italia), dando cumplimiento al exhorto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, así como para tratar temas en materia de cooperación orientada al apoyo y fortalecimiento de los esfuerzos de las instituciones mexicanas contra la droga y el delito organizado transnacional.

“Durante la reunión, el Sr. Fedotov expresó el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a la estrategia nacional del Gobierno mexicano en la lucha contra la delincuencia organizada.

“El Director Ejecutivo hizo un reconocimiento de los mayores avances y logros en los últimos años en cuanto a reforma de los sectores de seguridad y justicia en México.

“El Director Ejecutivo Yury Fedotov, reconoció que la Procuraduría General de la República ha jugado un papel importante en las reformas de seguridad y del sistema judicial durante la administración del Presidente Felipe Calderón, dando espacio a una transición del sistema actual hacia un sistema acusatorio con el fin de mejorar las condiciones en la presentación de denuncias de las víctimas del delito, así como brindarles protección, con estas medidas se coadyuvará a mejorar el sistema de justicia y reducir la corrupción en el sistema judicial.

“La Procuradora General Marisela Morales entregó durante la reunión, una síntesis sobre la instrumentación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo, Italia), dando cumplimiento al exhorto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

“Esta reunión proporcionó la oportunidad de tratar varios temas en las áreas de estrategia contra el crimen, la reforma de justicia penal, así como las iniciativas de seguridad de México a nivel regional y las oportunidades que brindará la colaboración de las dos entidades.

“Se hizo énfasis en la experiencia que va acumulando México para combatir el delito de la trata de personas y en la oportunidad de compartir su experiencia con otros países y la ONUDD como mejores prácticas. Se abordaron temas de relevancia sobre el reposicionamiento de la Oficina Regional de la ONUDD en México (ROMex); este proyecto contribuirá a consolidar la imagen de nuestro país, tanto en el ámbito interno como en la región, resaltando la presencia y trabajo de México con Naciones Unidas en

materia de combate a la delincuencia organizada, tráfico de armas y lavado de dinero.

“Fedotov destacó el importante rol que tienen México, a nivel regional a través de la Procuraduría General de la República, en la difusión de mejores prácticas, apoyo técnico, experiencia y proyección del conocimiento en la lucha contra el crimen organizado, en particular para la Región de Centroamérica. Señaló que la Cooperación Internacional Regional es una forma para evitar que el crimen organizado actúe con impunidad.

“Un tema que se abordó en la entrevista con el Director de Ejecutivo fue el futuro proyecto sobre el establecimiento de un sistema de monitoreo de cultivos ilícitos en el territorio mexicano en el cual la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Oficina de las Naciones Unidas en contra de la Droga y el Delito, colaborarían conjuntamente.

“El Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas en contra de la Droga y el Delito, hizo un reconocimiento a los progresos hechos por la actual administración del Presidente Calderón en materia de protección a los Derechos humanos y el notable mejoramiento en la capacitación de los servidores públicos, considero la importancia de la reforma judicial, para asegurar el respeto de las garantías individuales en el sistema de justicia, así como, a la reforma recientemente presentada por el mandatario Felipe Calderón para asegurar la efectiva competencia del poder judicial en los casos de violación a los derechos humanos.”¹³

Retomando un testimonio particular de un grupo de agentes de Arizona, respecto de la persecución de casos complejos de lavado de dinero a mediados de la década pasada, es interesante conocer el punto de vista cándido que aportan sobre el trabajo colaborativo de las autoridades mexicanas. Narrando su forma de trabajar, refieren su particular experiencia con autoridades mexicanas: *“We have also developed a close working relationship with the Republic of Mexico. We had several of their reps in from their state Attorney General’s Office and their federal Attorneys General. Since some of these illicit funds were bypassing Arizona and going straight into Mexico, we traed to work cooperatively with them in some kind of join investigation. We made a little progress in that area. They are struggling with their own issues, so that has complicated things. On a case-by-case basis, they will assist. If we can*

¹³ <http://www.pgr.gob.mx/Prensa/2007/bol11/Sep/b137511.shtm>

provide them a named individual, they will look into int, but they do not want todo do an overall case, as we were doing.”¹⁴

La recepción de la tetralogía de Palermo y la cuestión del artículo 6 del Código Penal Federal.

El artículo 6 del Código Penal Federal permite la aplicación de tipos penales previstos en tratados internacionales suscritos por México en el siguiente tenor:

Artículo 6o.- Cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del Libro Primero del presente Código y, en su caso, las conducentes del Libro Segundo. Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general. En caso de delitos cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes siempre se procurará el interés superior de la infancia que debe prevalecer en toda aplicación de ley.

Derivado de esta posibilidad podría plantearse la aplicación directa de las conductas que la tetralogía de Palermo pretende inhibir. Sin embargo, de la lectura de los tratados que se analizan es palmario que esto es imposible, ya que los Estados Parte, al realizar la descripción de tales actos, no lo hicieron siguiendo la técnica legislativa indispensable para la creación de tipos penales. En todo caso, los instrumentos señalan un derrotero o guía para la legislación penal doméstica. Lo anterior tiene ventajas y desventajas. Nosotros consideramos que la realización de los compromisos fue tan difícil y ardua que

¹⁴ MADDUX, John y otros, Money Laundering: Targeting Facilitators Utilizing a Multi-Faceted Approach, en MADDUX, John y otros, Successful Strategies in Criminal Investigations, Aspatore Editorial, S/L 2009, Edición electrónica para Kindle, sin paginación.

no hubo espacio nada más que para que cada Estado Parte, con respeto a su legislación y ordenamientos constitucional, tomara las conductas categorizadas en Palermo y las insertara en tipos penales correspondientes.

La importancia de la evaluación. La negociación y suscripción de instrumentos multilaterales como los que han sido objeto del presente trabajo son sucesos muy relevantes para la comunidad internacional y para el derecho internacional. Siempre que las naciones consiguen ponerse de acuerdo para encarar problemas comunes, se vivifica el espíritu universalista que ha dado aliento a las mejores obras de la humanidad. La cooperación internacional se hace concreta y tangible. Se demuestra el valor del diálogo, de las mejores prácticas de la diplomacia y se abre espacio para el avance de las mejores causas a favor de los pueblos del mundo.

Por estas razones es muy importante, que la concreción de los tratados no se detenga en la formalización de los mismos, sino que se pueda dar seguimiento a su cumplimiento y a los frutos que de aquel se deriven. Es importante evaluar también los problemas que las partes atraviesan en su implementación y las mejores formas de superarlos a través de un monitoreo y de instancias de auxilio.

Tratándose del combate a un fenómeno tan complejo como la DOT la necesidad de un acompañamiento que permita constatar avances y retos en la implementación técnica y política de las baterías normativas cobra una importancia mayúscula.

Por tal razón, la propia ONUDD ha creado un mecanismo de grupos de trabajo, a través de la conferencia de las partes, para revisar la

implementación y cumplimiento de los compromisos asumidos en la Convención de Palermo y sus protocolos complementarios.¹⁵

Toda vez que el trabajo de dichos grupos de trabajo no ha concluido y de que sus avances preliminares no son del conocimiento público el presente documento no puede basarse en las mediciones realizadas en el seno de la organización internacional.

La evaluación de la recepción del contenido de los compromisos internacionales es el objetivo de esta tesis. A efecto de que no se desborde el objetivo central de la misma es importante hacer algunas consideraciones.

En primer lugar, es necesario aclarar que no resulta lo mismo evaluar la recepción en el derecho interno de las prescripciones de Palermo que medir la implementación de las mismas. La evaluación de la recepción normativa es un ejercicio que pretende identificar cuáles son las normas de orden penal que deben crearse a partir del troquel mandado en los cuatro tratados analizados. Aunque pudiese resultar muy atractivo y por demás pertinente el analizar el grado y calidad de implementación de dichas instituciones resulta una labor que puede exceder los objetivos del presente trabajo.

En segundo lugar es menester aclarar que la Convención y Protocolos de Palermo no distinguen en su catálogo normativo de Estados centrales o federales, ni de la diferenciación de facultades de dichos ámbitos. Dicha circunstancia implica, para el caso mexicano y por razones de orden constitucional que habremos de analizar, que la evaluación de la recepción se haga tanto para el orden federal como el orden local. Lo anterior en virtud de que en el sistema jurídico mexicano, existe la posibilidad de transgredir los bienes jurídicos tutelados por la tetralogía de Palermo tanto en el orden federal como en el local. Máxime si nos apegamos a la no necesidad de

¹⁵ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/working-groups.html>

transnacionalidad que es un principio fundante de la hermenéutica de Palermo.

En tercer lugar se aclara que principalmente analizaremos, en términos generales, la recepción de la normativa de orden sustantivo. Es decir, aquellas obligaciones que impelen al Estado a tipificar conductas y a prevenir el supuesto hipotético de normas penales y su correspondiente jurisdicción, es decir la facultad de juzgar o bien, de permitir el juzgamiento en alguna otra jurisdicción, es decir, evitar la impunidad internacional.

La limitación a normas de orden sustantivo-penal en el análisis de recepción del presente documento, es debido a que una gran cantidad de las medidas de orden administrativo u orgánico que se mandatan o recomiendan en la tetralogía normativa no necesariamente son objeto de reserva de ley, es decir, se pueden concretizar a través de actos administrativos no prescriptivos. Lo anterior implica una difusión por demás amplia de la implementación de dichas normas –de las que además hemos dicho que son propias del *soft law*-. Esta diversidad de posibilidades que tiene nuestro país para cumplir con Palermo de ninguna manera puede ser vista como un obstáculo para un análisis integral sobre el particular, tarea que por ejemplo se debe realizar para comparecer ante las instancias evaluadoras internacionales.

LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO

Los conceptos jurídicos de DOy de DOT son categorías jurídicas que no son arcaicas y de relativa novedad, aunque el fenómeno tenga raíces incluso históricas. Su confección se deriva de las experiencias ante la delincuencia que se han vivido en diversas naciones, como Italia, los Estados Unidos y

Colombia. Como ya lo hemos señalado, no hay cultura jurídica ni nación que esté exenta de esta problemática.

Nuestro país ha vivido una evolución normativa en ese sentido que en los últimos años se ha acelerado, debido al recrudecimiento de la problemática y ciertamente a la suscripción de la tetralogía de Palermo.

Como lo relatan Góngora y Santoyo “a partir de 1993 fue que el Estado mexicano inició una serie de reformas constitucionales, que trascendieron a las leyes secundarias con la finalidad de hacer frente a la problemática de la especialización de la delincuencia. De esta forma, el legislador se dio a la tarea de crear mecanismos que permitieran enfrentar tal fenómeno delictivo, como fundamento para duplicar el plazo de retención de la investigación ministerial.”¹⁶

Ante la evidente insuficiencia de dicha medida, en México se expidió la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada desde el 7 de noviembre de 1996.

Además de la mencionada ley y la paulatina incorporación de instituciones conexas, como la tipificación del lavado de dinero, que inició como un delito fiscal, cabe mencionar que la Constitución Política de nuestro país ha contemplado, también de una manera dinámica al fenómeno de la DO como hipótesis detonadora de ciertas consecuencias sustantivas y procesales que se señalan más adelante.

Ahora bien, a efecto de conocer el alcance de las obligaciones de orden sustantivo de Palermo, es necesario recordar el alcance categórico de lo que se debe legislar y cómo debe hacerse dicho ejercicio legislativo.

¹⁶ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y otro, *Crimen Organizado, Realidad Jurídica y Herramientas de Investigación*, Editorial Porrúa, Mexico, 2010, p. 48.

En ese sentido, la recepción de las obligaciones penales sustantivas derivadas de tratados internacionales como los que son objeto de este trabajo incluye la siguiente secuencia de elementos: “1) se establece una definición de la conducta prohibida; 2) se obliga a los Estados Parte a tipificar en el ámbito interno dichas conductas; 3) se señala que las penas impuestas deben ser elevadas en razón de las punibilidades señaladas en el sistema jurídico-penal; 4) se señalan las formas de autoría y participación que le son aplicables a esas conductas; 5) se establece la obligación de definir la competencia de los tribunales nacionales, incluyendo sus principios rectores, y 6) se establece la obligación discrecional de extraditar o procesar por la comisión de dicha conducta”.¹⁷ Lo anterior implica la aplicación de la obligación *Aut Dedere Aut Judicare*. “Se trata de una fórmula incluida en diversos tratados que establecen la tipificación de crímenes internacionales o delitos transnacionales, para minimizar las brechas de impunidad al exigirle al Estado requerido que lleve a cabo el proceso penal correspondiente si se negara a extraditar”¹⁸.

LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Derivado de la reforma realizada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de junio de 2008, en materia de justicia penal, en la actualidad se tiene un régimen de vigencia dual. Lo anterior implica la creación de diversas instituciones jurídicas que son propias del sistema de

¹⁷ DONDÉ MATUTE, Javier, Lineamientos internacionales en materia penal, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2009.

¹⁸ DONDÉ MATUTE, Javier, Extradición y debido proceso, INACIPE-Tirant lo blanch, México, 2011, p. 122.

justicia acusatorio que han sido mandatadas por el constituyente que deben instaurarse, tanto en el ámbito local como federal, dentro de un periodo de iniciación vigencia de ocho años.

Dentro del listado de objetivos a lograr con esta reforma y que tienen que ver con actualizar el sistema de justicia penal, se señala que se encuentran el “Enfrentar el crimen organizado con todas las fortalezas del Estado” y el otorgar “al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de delincuencia organizada, así como sobre bases de coordinación entre las instituciones de seguridad pública.”¹⁹

Para todo efecto esto implica que dependiendo de la situación constitucional de cada entidad o de la federación se encuentra vigente ora una regulación constitucional (propia del sistema que se debe abandonar de naturaleza inquisitivo-mixto) ora otra (la del sistema a arribar, del orden acusatorio, adversarial).

La referida reforma ha sido una de las más profundas y trascendentes al texto de la constitución. Se tienen cifradas muchas esperanzas en el nuevo régimen del sistema de justicia, incluyéndose en estas expectativas las que implican los cambios referidos a la prevención, persecución y sanción de la delincuencia organizada.

Como se ha indicado, esta reforma también ha implicado una modificación respecto de la previsión constitucional del régimen de la DO y el correspondiente procesamiento de los delitos de dicho régimen.

La susodicha reforma constitucional tuvo como fuente de referencia la reforma al sistema de justicia de Colombia. *Vis-à-vis* el tema de la DO y el de su persecución en el sistema acusatorio, en el caso colombiano, el embajador

¹⁹ MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, Retos de la implementación de la reforma constitucional en materia de justicia penal (2008) Centro de Análisis y Desarrollo del Derecho y Universidad La Salle, México, 2011, pp. 7-8.

Luis Camilo Osorio realizó las siguientes ponderaciones al reflexionar sobre la reforma mexicana:

“ En términos sencillos, algunos subproductos gerenciales de la reforma podrían sintetizarse con el siguiente resultado:

- “Hay menos criminalidad en las áreas correspondientes al nuevo procedimiento penal, en *ítems* bastante significativos como homicidio, extorsión, -lo cual destaco porque se ha constituido en uno de los más generalizados de nuestro país-, y desde luego también respecto de los delitos de secuestro y terrorismo.

- “Consecuencia de lo anterior, la jurisdicción está menos congestionada, hay disminución de las denuncias porque efectivamente son dos los resultados, cual más halagador: uno, menor criminalidad, y otro, el control natrual por la proximidad del fiscal y del juez, para que cada quien busque su propia jurisdicción, si se tiene en cuenta que campeó por mucho tiempo el cobro de una prestación laboral o de cuenta oficial o la controversia entre ricos por discrepancias comerciales o financieras, por conducto de la acción penal. Ya no va más.

- “Tenemos una policía judicial seria, responsable; una policía preventiva y de vigilancia cuidadosa de no contaminar las evidencias, de limitarse a asegurar la escena de los hechos y permitir que los investigadores, con apego a la cadena de custodia y a las reglas de la ciencia, hagan lo propio. No más pruebas dentro de los escritorios de fiscales y jueces.

- “El fiscal ya no será juez y parte, no dispondrá de la libertad de las personas, ni expedirá providencias en forma de sentencia judicial.

- “Menos gente en la cárcel, porque se dejen de cumplir las órdenes de captura de jueces y fiscales o por temor o repudio al sistema, que resulta engorroso por parte de la policía judicial. Aun cuando ¡oh paradój!, hay más culpables en la cárcel, acreedores de providencia judicial proferida por juez competente (no detenciones preventivas de los fiscales).

- “Investigadores y policías valerosos y orgullosos de su trabajo, en audiencia pública, testigos prestos a señalar a los responsabes sn el agobio de tres o cuatro años con el denunciado amedrentando para obtener retractación o amenazando, si es que no eliminándolo físicamente.”²⁰

A efecto de poder contar con una visión clara de este régimen dual constitucional se transcribe a continuación el transitorio de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008 así como los artículos del texto

²⁰ OSORIO, Luis Camilo, Combate a la Delincuencia Organizada en el Sistema Acusatorio, en El Sistema de Justicia Penal en México: Retos y Perspectivas, Suprema Corte de Justicia, México, 2008, abr. Pp. 171-172.

constitucional inherente al sistema de justicia penal previo a dicha reforma y el vigente.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículos Transitorios

180. Artículos Transitorios del Decreto Publicado el 18 de junio de 2008 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRIMERO. El Presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en los artículos transitorios siguientes.

SEGUNDO. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafo segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando se establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos correspondientes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales.

TERCERO. No obstante lo previsto en el artículo transitorio segundo, el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, en las entidades federativas que lo hubieren incorporado en sus ordenamientos legales vigentes, siendo plenamente válidas las actuaciones procesales que se hubieren practicado con fundamento en tales ordenamientos, independientemente de la fecha en que éstos entraron en vigor. Para tal efecto, deberán hacer la declaratoria prevista en el artículo transitorio Segundo.

CUARTO. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio previsor en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto.

QUINTO. El nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo segundo del artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

SEXTO. Las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas, (Sic) continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación federal. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.

SÉPTIMO. El Congreso de la Unión, a más tardar dentro de seis meses a partir de la publicación de este Decreto, expedirá la ley que establezca el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Las entidades federativas expedirán a más tardar en un año, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las leyes en esta materia.

OCTAVO. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y el órgano legislativo del Distrito Federal, deberán destinar los recursos necesarios para la reforma del sistema de justicia penal. Las partidas presupuestales deberán señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los presupuestos sucesivos. Este presupuesto deberá destinarse al diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, y la capacitación necesarias para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados.

NOVENO. Dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto se creará una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales, la cual contará con una secretaría técnica, que coadyuvará y apoyará a las autoridades locales y federales, cuando así se lo soliciten.

DÉCIMO. La Federación creará un fondo especial para el financiamiento de las actividades de la secretaría técnica a que se refiere el

artículo transitorio octavo. Los fondos se otorgarán en función del cumplimiento de las obligaciones y de los fines que se establezcan en la Ley.

DÉCIMO PRIMERO. En tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, los agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de cuarenta días.

Esta medida será procedente siempre que sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.

Como se puede observar el texto constitucional reformado incluye un artículo transitorio de enorme trascendencia que se actualizará en el momento en el que el Congreso de la Unión emita una nueva legislación en materia de DO de manera armónica con el sistema acusatorio. El sentido de dicho artículo implica el recoger la facultad legislativa de los congresos locales en materia de delincuencia organizada, derogar la legislación local existente en la materia y conferir al Congreso de la Unión dicha facultad en exclusiva, tanto para la emisión de una nueva legislación, como se ha dicho, como para la realización de las reformas sucesivas.

Este trascendental cambio tiene ventajas y desventajas. En todo caso lo importante, desde nuestro punto de vista, es que con independencia de quién ejerza la facultad legislativa en la materia, no se centralicen en el gobierno federal las facultades de prevención, persecución y sanción de la Delincuencia Organizada. De ser así, se estaría incurriendo en un despropósito mayúsculo que arriesgaría al Estado mexicano a caer en una debilidad estructural para hacer frente a la lacra que se debe combatir. Desde luego que se arriesgaría el cumplimiento cabal del desiderátum de la tetralogía de Palermo. Confiamos en que, cuando se actualice el artículo sexto transitorio de esta importante reforma, se fortalecerá la concurrencia para enfrentar a la criminalidad

organizada, desde todos los ámbitos de gobierno del estado mexicano. Lo anterior por cierto, resulta urgente.

TEXTO CONSTITUCIONAL PREVIO A LA REFORMA
DEL 18 DE JUNIO DE 2008
(VIGENTE EN TANTO NO SE EMITA UN NUEVO CÓDIGO FEDERAL DE
PROCEDIMIENTOS PENALES DE CORTE ACUSATORIO)

A continuación se transcriben los artículos constitucionales relacionados con el sistema de justicia penal tal y como estaban preceptuados previamente a la reforma al sistema de justicia penal. Destacamos en negrillas la alusión al concepto de DO en el propio artículo 16.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de la libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberán poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en los casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; **este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada.** Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, sólo la autoridad judicial podrá expedir (sic) y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones que establezca la ley marcial correspondiente.

Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Artículo 18. Sólo por delito que merezca penal corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado

para ese efecto. Los gobernadores de los estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.

Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastante para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.

Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, de la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareceré que se cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación si fuese conducente.

Todo maltratamiento que en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculcado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

A. Del inculcado:

I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculcado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculcado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculcado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá

modificar el monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta las características del inculpado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños o perjuicios causados al ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculpado.

La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional;

II. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio;

III. Se hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, riendo en este acto su declaración preparatoria;

IV. Cuando así lo solicite, será careado, en presencia del juez, con quien deponga en su contra, salvo lo dispuesto en la fracción V del Apartado B de este artículo;

V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso:

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o al seguridad exterior o interior de la Nación;

VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso;

VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor Consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y

X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna.

B. De la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley; y

VI. Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.

Artículo 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 hubiere 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.

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.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de 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.

TEXTO CONSTITUCIONAL CORRESPONDIENTE

A LA REFORMA DEL 18 DE JUNIO DE 2008

A continuación se transcriben los numerales correspondientes al texto constitucional tal y como quedó resuelto conforme a la reforma del nuevo sistema de justicia penal acusatorio. Es importante destacar que, no solamente se realizan diversas alusiones con sus respectivas consecuencias jurídicas al término Delincuencia Organizada, sino que incluso se eleva a rango constitucional el concepto correspondiente, de acuerdo a una de las fórmulas prescritas en la Convención de Palermo (la correspondiente a la tradición del derecho codificado). Lo anterior puede leerse como una restricción para que el legislador secundario pueda flexibilizar la definición e incluso adoptar la definición más flexible de las dos que se contienen en el tratado internacional motivo del presente estudio.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

...

...

...

...

...

...

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de **delincuencia organizada**, podrá decretar el arraigo de una

persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpaado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; **este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada.** Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

...
...
...
...
...
...
...
...
...

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

...
...
...
...

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Estas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de **conductas antisociales calificadas como graves.**

....

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición **no aplicará en caso de delincuencia organizada** y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de **delincuencia organizada** se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por **delincuencia organizada** con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de **delincuencia organizada**, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

...

...

...

Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por **delincuencia organizada** el inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

...

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar

que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;

III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;

IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;

VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y

X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de **delincuencia organizada**, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de **delincuencia organizada**;

IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele

para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibirse declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia,

el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso

de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;
II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

Artículo 73. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de **delincuencia organizada**.

(Reforma del 18 de junio de 2008) Sexto. Las legislaciones en materia de **delincuencia organizada** de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación federal. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.

Las transcripciones anteriores nos indican la medida en la que se ha incorporado al texto constitucional normatividad de máxima jerarquía relacionada con componentes en materia de Delincuencia Organizada.

El cambio sustantivo, empero, no fue de gran envergadura, sino de una sutileza en términos categóricos.

No obstante, si bien es cierto que en la caracterización de la DO el texto constitucional nuevo no genera un aporte de mayor relevancia (ciertamente queda dentro de los márgenes exigidos por la CNUC DOT), la trascendencia de la reforma de marras tiene que ver más bien con la incorporación de figuras procesales para reprimir a la DO y que, al ser *constitucionalizadas* adquieren la mayor jerarquía posible: arraigo, prueba anticipada, suspensión y prescripción en caso de evasión o extradición, beneficios a inculpados colaboradores, extinción de dominio, que son relativamente novedosas. La ONUDD deberá ponderar favorablemente este cambio, pero lo más importante es que dichas instituciones jurídicas puedan ser operadas de la mejor manera, en un ámbito de respeto a derechos humanos.

LEY FEDERAL PARA EL COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA (LFDO) Y CÓDIGO PENAL FEDERAL (CPF)

De acuerdo al régimen constitucional vigente para la regulación de la Delincuencia Organizada, hasta en tanto no se legisle en términos dispuestos por los artículos transitorios previamente consignados, seguirá vigente la regulación concurrente de las federación y de las entidades federativas que han emitido la ley correspondiente, que más adelante se verá.

A efecto de realizar una especie de lista de verificación de legislación que en la materia se contiene en la Ley Federal para el Combate a la Delincuencia

Organizada y en el Código Penal Federal que puede satisfacer los parámetro de Palermo, utilizaremos como guía el Cuestionario de autoevaluación publicado por la ONUDD el 18 de mayo de 2011.²¹

En dicho cuestionario se evalúa el grado de cumplimiento, que no de implementación legislativa, de acuerdo a los parámetros de aplicación de las medidas más relevantes para la ONUDD. Siendo que no es objeto del presente trabajo el evaluar el grado de aplicación práctica de las instituciones de combate a la criminalidad, sino de la recepción o implementación legislativa, se hará mención a los artículos de la LFDO y del CPF que contienen los rubros (artículos) que se mencionan en el cuestionario de autoevaluación.

SOBRE EL ARTÍCULO 5 DE LA CNUCDOT, QUE SEÑALA
LA CRIMINALIZACIÓN (TIPIFICACIÓN) DE LA
PARTICIPACIÓN EN UN GRUPO CRIMINAL ORGANIZADO

Adicionalmente a la regulación que existe en el texto constitucional, la LFDO, contiene las siguiente provisiones:

Artículo 1o.- La presente Ley tiene por objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

Artículo 2o.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho 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 los artículos 139 a 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo

²¹ ONUDD, Reformulated UNTOC Self-Assessment Checklist. 18 de Mayo de 2011.

primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; el previsto en la fracción IV del artículo 368 Quáter en materia de hidrocarburos; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis; y el previsto en el artículo 424 Bis, todos del Código Penal 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 159 de la Ley de Migración;

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

V. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; Tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter, y Robo de vehículos, previsto en los artículos 376 Bis y 377 del Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal;

VI. Trata de personas, previsto y sancionado en los artículos 5 y 6 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, y

VII. Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La sanción específica que la legislación federal previene por la pertenencia al grupo criminal se estipula en el artículo 4 de la LFDO.

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.

Artículo 5o.- Las penas a que se refiere el artículo anterior se aumentarán hasta en una mitad, cuando:

I. Se trate de cualquier servidor público que participe en la realización de los delitos previstos para la delincuencia organizada. Además, se impondrán a dicho servidor público, destitución e inhabilitación para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos, o

II. Se utilice a menores de edad o incapaces para cometer cualesquiera de los delitos a que se refiere esta Ley.

Como se ha señalado con anterioridad, la LFDO fue reformada para ajustar conceptos, específicamente en el artículo 2. Dicha modificación se hizo vigente a partir del 23 de enero del 2009. Refiriéndose al cambio en la caracterización de la DO en ambos modelos legislativos, el previo y el vigente, Góngora señala:

“En ambos casos es necesaria la acreditación de conductas que por si o unidas a otras, tengan como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos que limitativamente se precisan en el párrafo segundo del artículo 2 de la LFDO. De esta forma, para la actualización del tipo se requiere de un elemento subjetivo específico adicional al dolo, que se traduce en esa particular finalidad.

“Y, en la nueva redacción de la descripción delictiva en comento sucede lo mismo, sólo que bajo la sintaxis de *organizarse de hecho*, que al igual que la anterior, como se dijo, recoge la naturaleza de un delito de aquellos de los

denominados por la doctrina como alternativamente formados; de ahí que se estime que la reforma no implica un beneficio o un avance, y menos aún que con ésta exista una restricción o laxitud en la descripción de los elementos del delito de Delincuencia Organizada.

“En ese orden de ideas, puede colegirse que el texto del primer párrafo del artículo 2 de la LFDO, vigente a partir del 23 de enero del 2009, no impone una novedad legislativa como para pensar que se logró un avance en el tema.”²²

RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 6, SOBRE LA PENALIZACIÓN DEL LAVADO DE PRODUCTOS DEL DELITO

Respecto del ilícito de blanqueo de activos u operaciones con recursos de procedencia ilícita ya hemos realizado algunas reflexiones, que en obvio de evitar repeticiones no se abordan en este capítulo. No obstante lo que sí es pertinente, a efecto de agotar el *checklist*, es señalar que en efecto nuestro país tipifica en el código penal federal y en 12 códigos penales estatales, esta conducta criminal.

Si bien en la actualidad se discuten nuevos tipos penales y herramientas legislativas para que el combate al blanqueo sea más eficaz, en virtud de la denominada “Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo”²³ - deliberación que continúa con la tendencia fortalecedora de este tipo penal desde que nació como delito fiscal- bástenos, para efectos de la revisión que nos convoca, el citar el artículo 400 bis del Código Penal Federal:

Artículo 400 Bis.- Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que por sí o por interpósita persona realice

²² GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y otro, opus cit. P. 51.

²³ Ver vínculo en www.segob.gob.mx

cualquiera de las siguientes conductas: adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, dé en garantía, invierta, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, con alguno de los siguientes propósitos: ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita.

La misma pena se aplicará a los empleados y funcionarios de las instituciones que integran el sistema financiero, que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para la comisión de las conductas previstas en el párrafo anterior, sin perjuicio de los procedimientos y sanciones que correspondan conforme a la legislación financiera vigente.

La pena prevista en el primer párrafo será aumentada en una mitad, cuando la conducta ilícita se cometa por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de delitos. En este caso, se impondrá a dichos servidores públicos, además, inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

En caso de conductas previstas en este artículo, en las que se utilicen servicios de instituciones que integran el sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando dicha Secretaría, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de los delitos referidos en el párrafo anterior, deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación que le confieren las leyes y, en su caso, denunciar hechos que probablemente puedan constituir dicho ilícito.

Para efectos de este artículo se entiende que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

Para los mismos efectos, el sistema financiero se encuentra integrado por las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa y otros intermediarios bursátiles, casas de cambio, administradoras de fondos de retiro y cualquier otro intermediario financiero o cambiario.

Adicionalmente dicho Código prescribe consecuencias de orden procesal para este género de ilícitos, de manera tal que se logra la congruencia con las determinaciones de la Convención de Palermo.

Un ejemplo de lo anterior es lo que ordena el artículo 85, respecto de la negativa a la obtención de la libertad preparatoria.

Artículo 85. No se concederá la libertad preparatoria a:

I. Los sentenciados por alguno de los delitos previstos en este Código que a continuación se señalan:

...

j) Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis;

...

PENALIZACIÓN DE LA CORRUPCIÓN

El cuestionario que hemos tomado como referencia se refiere a la tipificación que dispone el artículo 8 del instrumento principal. Si bien en el propio cuestionario se exenta de aplicabilidad a los Estados parte que a la vez lo sean de la Convención de Naciones Unidas para el Combate a la Corrupción, también conocida como Convención de Mérida, y nuestro país lo es, a continuación nos referiremos a algunos dispositivos penales que tipifican a la manera propuesta por el instrumento que se analiza. Previamente a hacerlo es importante señalar que la corrupción es uno de los principales problemas que padece nuestro país. Las razones, efectos y consecuencias de la corrupción han sido objeto de innumerables estudios. Lo cierto es que la solución a la corrupción no es sencilla. Hay quien la reputa como una característica de la idiosincracia y la cultura del mexicano. Por supuesto que no podemos transigir con dicha noción. Lo que es cierto es que cada vez que un particular o un servidor público realiza un acto de corrupción, de cualquier naturaleza, grado y efecto, está atentando contra su país. El marco legal de

responsabilidades de los servidores públicos tiene en México bases constitucionales plasmadas en el título IV.

La política legislativa de nuestro Congreso en ese sentido ha sido prolija, como si la existencia de un sinnúmero de leyes garantizara de manera automática la solución de la problemática que se pretende resolver. En el caso que nos ocupa, el tratado internacional nos obliga a tipificar ciertas conductas que tienen el peor de los efectos posibles: que las autoridades lejos de hacer su trabajo y cumplir su cometido, se conviertan en aliados y en delincuentes *per se*.

A efecto de verificar el cumplimiento en la recepción del artículo 8, recordamos su contenido textual:

Artículo 8. Penalización de la corrupción

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales;

b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.

2. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito los actos a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo cuando esté involucrado en ellos un funcionario público extranjero o un funcionario internacional. Del mismo modo, cada Estado Parte considerará la posibilidad de tipificar como delito otras formas de corrupción.

3. Cada Estado Parte adoptará también las medidas que sean necesarias para tipificar como delito la participación como cómplice en un delito tipificado con arreglo al presente artículo.

4. A los efectos del párrafo 1 del presente artículo y del artículo 9 de la presente Convención, por “funcionario público” se entenderá todo funcionario público o persona que preste un servicio público conforme a la definición

prevista en el derecho interno y a su aplicación con arreglo al derecho penal del Estado Parte en el que dicha persona desempeñe esa función.

Como ejemplos de la recepción de esta normatividad, se tiene el siguiente conjunto de normas del Código Penal Federal:

TITULO DECIMOPRIMERO

Delitos cometidos contra la administración de justicia

CAPITULO I

Delitos cometidos por los servidores públicos

Artículo 225.- Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

I.- Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello;

II.- Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba;

III.- Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión;

IV.- Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen;

V.- No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello;

VI.- Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado; u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley.

VII.- Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos;

VIII.- Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;

IX.- Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando ésta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela;

X. Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado en la Constitución;

XI.- No otorgar, cuando se solicite, la libertad caucional, si procede legalmente;

XII.- Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura;

XIII.- No tomar al inculpado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye;

XIV.- Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso;

XV.- Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;

XVI.- Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;

XVII.- No dictar auto de formal prisión o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculpado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo;

XVIII.- Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley;

XIX.- Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin habersele retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley;

XX.- Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución;

XXI.- A los encargados o empleados de lugares de reclusión o internamiento que cobren cualquier cantidad a los interinos o a sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;

XXII.- Rematar, en favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido;

XXIII.- Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;

XXIV.- Hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra;

XXV.- Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a una persona que tenga con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común; y

XXVI.- Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están recluidas.

XXVII.- No ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa;

XXVIII.- Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean confidenciales, y

XXIX. Se deroga.

- XXX. Retener al detenido sin cumplir con los requisitos que establece la Constitución y las leyes respectivas;**
- XXXI. Alterar, destruir, perder o perturbar ilícitamente el lugar de los hechos; los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso o los instrumentos, objetos o productos del delito, y**
- XXXII. **XXXII.** Desviar u obstaculizar la investigación del hecho delictuoso de que se trate o favorecer que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia.
- XXXIII. A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV y XXVI, se les impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa.
- XXXIV. A quien cometa los delitos previstos en las fracciones IV, V, VI, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXVII, XXVIII, XXX, XXXI y XXXII, se le impondrá pena de prisión de cuatro a diez años y de mil a dos mil días multa.
- XXXV. En todos los delitos previstos en este Capítulo, además de las penas de prisión y multa previstas, el servidor público será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Estas disposiciones no son las únicas que penalizan las prácticas de corrupción. Desde luego que existe un catálogo de leyes que contienen normas en ese sentido tanto del orden administrativo, de contrataciones y servicios y obras públicas, como sustantivo penal y de las entidades federativas, relativas al orden local.

Incluso se debe mencionar que es frecuente que las instancias de procuración de justicia tengan dentro de su estructura orgánica fiscalías encargadas de perseguir delitos cometidos por servidores públicos. En México incluso existe, a nivel federal una Secretaría de la Función Pública y una Auditoría Superior de la Federación, encargadas de la vigilancia, en el orden administrativo del desempeño de los servidores públicos.

Respecto a la tipificación de la conducta señalada en el párrafo segundo y que es aquella perpetrada por funcionario público extranjero o un funcionario internacional, es de recordarse que el artículo 225 bis tipifica la conducta de **Cohecho a servidores públicos extranjeros, así como el hecho de**

que el artículo 4 del CPF posibilita la aplicación extraterritorial de la jurisdicción nacional.

OBSTRUCCIÓN DE LA JUSTICIA COMO FENÓMENO COMÚN QUE SIRVE A LOS INTERESES DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRASNACIONAL

A efecto de combatirla, la Convención de Palermo obliga a su penalización en los siguientes términos.

Artículo 23. Penalización de la obstrucción de la justicia

Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

a) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para **inducir a falso testimonio u obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en un proceso** en relación con la comisión de uno de los delitos comprendidos en la presente Convención;

b) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación para obstaculizar el **cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario de la justicia o de los servicios encargados** de hacer cumplir la ley en relación con la comisión de los delitos comprendidos en la presente Convención. Nada de lo previsto en el presente apartado menoscabará el derecho de los Estados Parte a disponer de legislación que proteja a otras categorías de funcionarios públicos.

Sobre el particular, se puede afirmar que ambas conductas se encuentran penalizadas entre otras, por lo dispuesto en la fracción III del artículo 247 del CPF que dispone la prisión para quien “soborne a un testigo, a un perito o a un intérprete, para que se produzca con falsedad en juicio o los obligue o comprometa a ello intimándolos o de otro modo,” y por las fracciones VII, VIII y XXXII del artículo 225 del CPF.

Especial relevancia tiene para el cometido de esta obligación la inclusión en el CPF del delito de amenazas que, igualmente, bajo la figura del concurso de delitos sanciona las conductas que se pretenden reprimir por Palermo.

DECOMISO E INCAUTACIÓN

Líneas arriba hemos señalado la importancia de atacar a la DO de una manera integral. Lo anterior implica la inclusión de instrumentos jurídicos que priven a los delincuentes de los productos del delito. La Convención de Palermo obliga en su artículo 12 a contar con mecanismos tales como el decomiso y la incautación. Sobre el particular, la Constitución prescribe acciones tales como el abandono y la extinción de dominio. En la legislación federal se cuenta con figuras como el decomiso, el abandono, la extinción de dominio, que tienen la finalidad instrumental de quitarle a la delincuencia los bienes mal habidos así como los instrumentos y objetos del delito. También se ha regulado el andamiaje procesal para el efecto, así como los mecanismos de asistencia jurídica internacional para poder realizar satisfactoriamente los procesos de decomiso, incautación, realización y compartición de activos. No obstante hay que advertir que varias de estas normas son relativamente nuevas y su aplicación sistemática admite consolidación. En el Congreso mexicano hay diversas iniciativas para fortalecer estas importantes instituciones. Sin embargo los legisladores tienen enormes dificultades para asimilar la naturaleza jurídica de estas figuras. En Colombia pasó algo semejante. La extinción de dominio tuvo que tener un tránsito de discusión de casi diez años para encontrar la formulación cabal. Esta figura penaliza la riqueza sin justificación que además tiene algún vínculo indiciario con actos ilícitos. La formulación actual de la extinción de dominio tanto en el artículo 22

constitucional como en la ley federal de la materia no son acordes con el objetivo que se busca. Seguramente México tendrá que vivir un aprendizaje en la materia como Colombia. Esperemos que no sean diez años para que se entienda a cabalidad cuál es la forma correcta en que debe ser formulada y aplicada esta figura vital para el combate al crimen.

EXTRADICIÓN

Como hemos señalado la extradición es una de las instituciones del derecho penal internacional por excelencia. Pérez Daza la caracteriza como “la institución jurídica de derecho internacional mediante la cual un Estado hace entrega a otro, de un sujeto responsable de la comisión de un ilícito penal en el país solicitante, o bien que lo cometió y que se encuentra en el territorio del país requerido, con el objeto de que sea procesado o para que cumpla con una sentencia condenatoria; esta entrega deriva, generalmente, del deber jurídico impuesto por un tratado y tiene como finalidad hacer eficaz la convivencia pacífica de las naciones, así como la seguridad internacional, respetando desde luego la soberanía de cada país.”²⁴ Podemos también afirmar que esta figura actualmente es una de los mecanismos que ayuda al perfeccionamiento cotidiano de las relaciones internacionales, ya que implica espíritu de colaboración, estructuras orgánicas puestas al servicio de la misma, interacciones maduras. La posibilidad de que una soberanía juzgue por delitos a un individuo nacional de otro país es un logro del diálogo internacional y una de las muestras de que el sistema de instituciones internacionales sí

²⁴ PÉREZ DAZA, Alfonso, Derecho Penal, Introducción, Daza Canseco Editores, México, 2008, p. 306

funciona en una base cotidiana, intensa y muy provechosa para los afanes de cumplimiento de justicia de los pueblos del mundo.

Sobre la particular exigencia de la tetralogía de Palermo respecto de nuestro país, es posible afirmar que México cumple de manera ejemplar con el sistema internacional para la extradición. Esta figura se encuentra consagrada en la Constitución Política en el tercer párrafo del artículo 119 constitucional que a la letra señala:

Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.

...

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

México cuenta con una Ley de Extradición Internacional vigente desde 1975. Dicha Ley regula el marco general de este procedimiento y permite que cuando se cuente con tratados particulares, estos rijan, como es el caso derivado de 33 tratados internacionales negociados entre nuestro país y otras naciones²⁵ y una convención multilateral.

Asimismo es de señalarse que el proceso de extradición en nuestro país se resuelve a través de las instancias del caso: la Procuraduría General de la República, a efecto de tramitarla y la Secretaría de Relaciones Exteriores, a efecto de concederla o negarla.

²⁵ <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>, consultada el 30 de diciembre de 2011.

ASISTENCIA JURÍDICA MUTUA

Amén de 28 tratados bilaterales en materia de asistencia jurídica mutua celebrados por nuestro país, suscritos antes y después de la formalización de la tetralogía de Palermo, es importante mencionar la suscripción y ratificación de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal (suscrita el 5 de junio de 2001 y ratificada el 7 de enero de 2003)²⁶. En virtud de dichos acuerdos los procesos de asistencia pueden incluir:

- a) La notificación de resoluciones y sentencias;
- b) La toma de testimonios o declaraciones de personas o testigos citados;
- c) La inmovilización de activos;
- d) El embargo y secuestro de bienes;
- e) Las inspecciones e incautaciones;
- f) El examen de objetos y lugares;
- g) La exhibición de documentos jurídicos;
- h) La transmisión de documentos, reportes, informaciones y pruebas;
- i) El traslado de detenidos.

Por lo que toca al Código Penal Federal, este contiene previsiones que posibilitan la eficacia de la asistencia jurídica mutua, de acuerdo a los cánones aceptados internacionalmente. Ejemplo de lo anterior son los siguientes preceptos:

Artículo 60.- Los exhortos de los tribunales extranjeros deberán tener, además de los requisitos que indiquen las legislaciones respectivas y los tratados

²⁶ <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-55.html>

internacionales, la legalización que haga el representante autorizado para atender los asuntos de la República en el lugar donde sean expedidos.

Artículo 282.- Los documentos públicos procedentes del extranjero, se reputarán auténticos, cuando:

I. Sean legalizados por el representante autorizado para atender los asuntos de la República, en el país donde sean expedidos. La legalización de firmas del representante se hará por el funcionario autorizado de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

II. Haya sido certificada su autenticidad, por cualquier medio previsto en Tratados Internacionales de los que México y el Estado del que procedan, sean parte, o

III. Cuando sean presentados por vía diplomática.

Artículo 283.- Cuando no haya representante mexicano en el lugar donde se expiden los documentos públicos y, por tanto, los legalice el representante de una nación amiga, la firma de este representante deberá ser legalizada por el ministro o cónsul de esa nación que resida en la capital de la República, y la de éste, por el funcionario autorizado de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La competencia de la Procuraduría General de la República en esta materia la previene su propia Ley Orgánica, que en el párrafo III de su artículo 4 se la otorga al disponer que es facultad del Ministerio Público de la Federación el Intervenir en la extradición, entrega o traslado de indiciados, procesados o sentenciados, en los términos de las disposiciones aplicables, así como en el cumplimiento de los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte.

PROTECCIÓN DE PERSONAS Y COLABORACIÓN DE TESTIGOS

En los procedimientos encaminados a combatir la DO México ha incluido los temas de la protección de testigos y personas, así como un régimen de colaboración de testigos. En la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, se estipula lo siguiente:

CAPÍTULO SEXTO DE LA PROTECCION DE LAS PERSONAS

Artículo 34.- La Procuraduría General de la República prestará apoyo y protección suficientes a jueces, peritos, testigos, víctimas y demás personas, cuando por su intervención en un procedimiento penal sobre delitos a que se refiere esta Ley, así se requiera.

CAPITULO SEPTIMO DE LA COLABORACION EN LA PERSECUCION DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Artículo 35.- El miembro de la delincuencia organizada que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de otros miembros de la misma, podrá recibir los beneficios siguientes:

I. Cuando no exista averiguación previa en su contra, los elementos de prueba que aporte o se deriven de la averiguación previa iniciada por su colaboración, no serán tomados en cuenta en su contra. Este beneficio sólo podrá otorgarse en una ocasión respecto de la misma persona;

II. Cuando exista una averiguación previa en la que el colaborador esté implicado y éste aporte indicios para la consignación de otros miembros de la delincuencia organizada, la pena que le correspondería por los delitos por él cometidos, podrá ser reducida hasta en dos terceras partes;

III. Cuando durante el proceso penal, el indiciado aporte pruebas ciertas, suficientes para sentenciar a otros miembros de la delincuencia organizada con funciones de administración, dirección o supervisión, la pena que le correspondería por los delitos por los que se le juzga, podrá reducirse hasta en una mitad, y

IV. Cuando un sentenciado aporte pruebas ciertas, suficientemente valoradas por el juez, para sentenciar a otros miembros de la delincuencia organizada con funciones de administración, dirección o supervisión, podrá otorgársele la remisión parcial de la pena, hasta en dos terceras partes de la privativa de libertad impuesta.

En la imposición de las penas, así como en el otorgamiento de los beneficios a que se refiere este artículo, el juez tomará en cuenta además de lo que establecen los artículos 51 y 52 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, la gravedad de los delitos cometidos por el colaborador. En los casos de la fracción IV de este artículo, la autoridad competente tomará en cuenta la gravedad de los delitos cometidos por el colaborador y las disposiciones que establezca la legislación sobre ejecución de penas y medidas de seguridad.

El régimen descrito adolece de fallas tanto en la parte relativa a la protección de las personas, especialmente los testigos, como en el aspecto de los mecanismos para hacer efectiva la colaboración de los testigos (evitar declaraciones falsas, revisión de sentencias, revocación de beneficios, oportunidad procesal).²⁷

Precisamente por tales deficiencias es que en los últimos meses se ha emprendido una serie de transformaciones legislativas al régimen protección de testigos.

Derivado del artículo 34 de la LFDO la Procuraduría General de la República ha contado un programa de testigos protegidos que se fundamentaba en un acuerdo emitido por el Procurador. Es tal la importancia de la protección de testigos y otras personas en los procesos penales incoados a miembros de la DO que el 8 de junio se promulgó todo un cuerpo normativo *ad-hoc* denominado LEY FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN A PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO PENAL. (http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5253003&fecha=08/06/2012)

La emisión de dicha ley es un hecho muy relevante para el combate a la DO en México ya que, como se ha acreditado en otros países, un mecanismo robusto que dé tranquilidad a quien aporte elementos a las autoridades es fundamental para enjuiciar exitosamente a los criminales más peligrosos, que son los mismos que han decidido formar parte de la DO. Con dicha normatividad, se institucionalizan en México uno de los eslabones establecidos por la sistemática de la tetralogía de Palermo.

²⁷ QUINTERO, Eloisa, Testigo Protegido y Arrepentido o Colaborador: Una Visión Crítica, en QUINTERO, Eloisa, (Coordinadora) Herramientas Para Combatir la Delincuencia Organizada, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2010.

PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS

Otra de las prescripciones de la CNUCDOT que debe ser recepcionada en la legislación mexicana es la referida a la Protección de Víctimas. Se ha dicho y con razón que las víctimas son las partes olvidadas del drama penal. Por tal razón es indispensable desplegar esfuerzos para darle centralidad a las víctimas.

En ese tenor, la Convención de Palermo y los Protocolos contienen normatividad tendiente a la protección y atención a las víctimas. El artículo 25 de la convención madre, ordena lo siguiente:

Artículo 25. Asistencia y protección a las víctimas

1. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas dentro de sus posibilidades para prestar asistencia y protección a las víctimas de los delitos comprendidos en la presente Convención, en particular en casos de amenaza de represalia o intimidación.

2. Cada Estado Parte establecerá procedimientos adecuados que permitan a las víctimas de los delitos comprendidos en la presente Convención obtener indemnización y restitución.

3. Cada Estado Parte permitirá, con sujeción a su derecho interno, que se presenten y examinen las opiniones y preocupaciones de las víctimas en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, adoptó el 29 de noviembre de 1985 la Declaración sobre Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder. En dicha Declaración se desarrolla una definición distinta a la que realiza el derecho penal tradicional de lo que debe entenderse por víctimas. Su concepción es que “víctimas” son las personas que, “individual o colectivamente”, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los

derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente de los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.”²⁸

De acuerdo a dicha Declaración los derechos de las víctimas, que en el caso concreto sería necesario predicarlos con delitos de DO, son los siguientes, según la ONU: Acceso a la justicia y trato justo; Resarcimiento; Indemnización y Asistencia.

Adicionalmente, la victimología teórica y práctica han identificado otro derechos. Así lo subraya Irvin Waller, uno de los victimólogos más de mayor reputación: *“Our understanding of victims’ needs has been fleshed out even further by other sources and initiatives in recent years. In 1999, the International Association of Chiefs of Police (IACP) held a summit to look at the basic question of what victims want. Victims’ advocates, victims, law enforcement, and others were all at the table. Together, they identified seven concerns as the core needs for victims of crime. The needs they identified were safety, support, information, access, continuity, voice, and justice.”*²⁹

En materia de atención y protección a víctimas de la DO, México ha realizado avances importantes. En los últimos años diversas instancias encargadas de la seguridad y justicia han contado con facultades y programas de atención. Un ejemplo de lo anterior es la existencia de una Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad. Para reforzar y darle centralidad a las víctimas dentro de las políticas públicas de atención, el Presidente Calderón creó, el 10 de octubre de 2011, la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito (PROVÍCTIMA).

²⁸ [http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/485/21/IMG/NR048521.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/485/21/IMG/NR048521.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/485/21/IMG/NR048521.pdf?OpenElement)

²⁹ WALLER, Irvin, *Rights for Victims of Crime*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Plymouth, 2011, Edición electrónica para Kindle, sin paginación.

Durante el evento de inauguración de los servicios de dicha instancia, el Presidente Calderón señaló la misión y funciones de la nueva Procuraduría:

“La misión de PROVÍCTIMA será cohesionar y consolidar las acciones de diversas instancias públicas en favor de las víctimas. Sus principales funciones son:

“Asegurar que las víctimas de la criminalidad reciban atención médica y psicológica.

“Generar las condiciones para que las víctimas reciban asesoría jurídica, e incluso defensa legal gratuita, independientemente de que se trate de delitos del fuero local o federal.

“Garantizar que las víctimas reciban los apoyos y subsidios contemplados en programas del gobierno federal.

“Apoyar en la búsqueda de personas desaparecidas como consecuencia de la acción de los criminales.

“Recopilar y sistematizar la información relacionada con las víctimas de los delitos y con la atención que reciben.

“Desarrollar e instrumentar programas y políticas para la atención a víctimas, así como proponer reformas jurídicas, modelos y protocolos de atención que consoliden las acciones del Estado.

“Generar esquemas de coordinación con las entidades federativas y con organizaciones e instituciones, sociales o privadas, para atender a las víctimas de la violencia criminal.”³⁰

En los meses por venir, la atención y centralidad de la víctima a nivel federal se robustecerá aún más. Existen en el Congreso de la Unión diversos proyectos de ley para institucionalizar de manera definitiva y con el mayor estándar posible la atención que todo el Estado Mexicano, sus tres órdenes de gobierno, debe darle a las víctimas del delito.

TÉCNICAS ESPECIALES DE INVESTIGACIÓN

La Convención de Palermo dispone que los Estados Parte adoptarán la utilización de las técnicas de entrega vigilada, vigilancia electrónica o de otra índole y las operaciones encubiertas. Al respecto es importante señalar que

³⁰ <http://www.presidencia.gob.mx/2011/10/inauguracion-de-la-procuraduria-social-de-atencion-a-victimas-de-delitos/>

estas figuras se encuentran debidamente comprendidas tanto en el artículo 16 constitucional (intervención de comunicaciones privadas) como en los artículos 8º, 11 y 11 bis de la LFDO (intervención de comunicaciones y operaciones encubiertas) así como en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. No obstante hay quien señala que lo dispuesto en estos últimos artículos no es la descripción de operaciones encubiertas sino la autorización para la infiltración en organizaciones delictivas.³¹

México tiene que desarrollar aún más estas técnicas investigativas. Gracias a la aplicación de metodologías científicas en los últimos meses hemos atestiguado éxitos en la resolución de delitos complejos y de alto impacto. Lo anterior es muestra de que la estrategia de seguridad del gobierno federal es consecuente con las necesidades del país. Sin embargo se deben fortalecer aún más las instancias encargadas del desarrollo de estos mecanismos y aplicarlos con toda legalidad.

A efectos del correcto desahogo de las solicitudes de intervención de comunicaciones el Poder Judicial de la Federación habilitó juzgados especializados en medidas cautelares como arraigos y el desahogo de intervención de comunicaciones, bajo estrictos protocolos de seguridad y control.³²

³¹ FONDEVILLA, Gustavo, Agentes Encubiertos: Pruebas y Confesiones, en QUINTERO, Eloisa, (Coordinadora) Herramientas Para Combatir la Delincuencia Organizada, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2010, p. 46. En realidad la operación encubierta se realiza a través de la mecánica de la infiltración. Debido a que es una técnica que implica alto grado de riesgo y dificultad, amén de que no supone la violación de garantías, no es recomendable una legislación prolija en detalles que oriente a la delincuencia sobre el desarrollo alguna investigación realizada con dicho método. Siempre se debe subrayar que en la práctica internacional la existencia de un agente provocador arriesga la validez de la investigación y por tanto del proceso.

³² Inician trabajos los juzgados de control, La Jornada, 6 de enero de 2009. México.

También es importante señalar que la responsabilidad para una exitosa práctica de estas técnicas no solo depende de las autoridades, sino también lo es de las empresas concesionarias de servicios de telecomunicaciones. Por diversas razones estas empresas no siempre están a la altura de las necesidades o de sus obligaciones para brindar de manera oportuna la información a las autoridades que la requieren, sobre todo en casos de urgencia para resolver en tiempo real secuestros o extorsiones. En este ámbito también es importante la participación de la sociedad civil para exigir del sector privado la corresponsabilidad del caso.

IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROTOCOLOS COMPLEMENTARIOS

PROTOCOLO PARA PREVENIR, REPRIMIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS

TIPIFICACIÓN DE LA TRATA

En nuestro país se vive actualmente una transición respecto de la política criminal y legislativa en materia de trata de personas. Con motivo de la reforma constitucional de 2001 que atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de tipificación de la trata de personas a través de una legislación general, se recogió de las entidades federativas la atribución tácitamente reservada a ellas para hacerse cargo de emitir esa legislación. Lo anterior en virtud de que se puede calificar casi como un fracaso la política criminal de varias entidades de la República tanto para prevenir como para tipificar y sancionar eficazmente a quienes han incurrido en este delito.

La reforma constitucional consistió, además de la redistribución de la facultad legislativa señalada, en incorporar dentro de los casos que ameritan prisión preventiva, el delito de trata (artículo 19, segundo párrafo), el derecho de la víctima de trata al resguardo de su identidad (artículo 20, apartado C, fracción V).

Dicha reforma constitucional entró en vigor el 11 de enero de 2012.

El 14 de junio de 2012 entró en vigor la nueva **Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos** conservando el contenido plasmado en la discusión de las comisiones del caso³³. (http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5253273&fecha=14/06/2012)

Dicho cuerpo normativo, establece el tipo penal, las sanciones correspondientes y las medidas de orden administrativo de acuerdo al protocolo aludido. El decreto promulgatorio del nuevo marco en contra de la trata –que homologa el delito para todas las entidades federativas- también incluyó reformas que ajustan la normatividad de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Procesal Penal Federal, el código sustantivo penal federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Policía Federal y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. También se abrogó la Ley Federal y las disposiciones sustantivas de los códigos de los Estados y el Distrito Federal.

En los primeros artículos de la nueva ley se da cuenta con el contenido de la misma y que como se puede observar pretende satisfacer las exigencias del protocolo complementario diseñado por la ONUDD para erradicar el oprobioso delito de la trata:

33

http://sdpnnoticias.com/nota/304424/Aprueban_en_comisiones_Ley_contra_trata_de_personas

CAPÍTULO I

Generalidades

Artículo 1o. La presente Ley es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, párrafo primero, en materia de trata de personas, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es de orden público e interés social.

Artículo 2o. Esta Ley tiene por objeto:

I. Establecer competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas entre los Gobiernos Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales;

II. Establecer los tipos penales en materia de trata de personas y sus sanciones;

III. Determinar los procedimientos penales aplicables a estos delitos;

IV. La distribución de competencias y formas de coordinación en materia de protección y asistencia a las víctimas de los delitos objeto de esta Ley;

V. Establecer mecanismos efectivos para tutelar la vida, la dignidad, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, así como el libre desarrollo de niñas, niños y adolescentes, cuando sean amenazados o lesionados por la comisión de los delitos objeto de esta Ley; y

VI. Reparar el daño a las víctimas de trata de personas de manera integral, adecuada, eficaz y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación sufrida.

PROTOCOLO DE TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES

En México, las conductas delictivas que propone el denominado Protocolo de Tráfico Ilícito de Migrantes son del orden federal. A efecto de verificar su implementación, se transcribe el artículo 6 del protocolo, que contiene la normatividad sustantiva:

Artículo 6. Penalización

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan

intencionalmente y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material:

- a) El tráfico ilícito de migrantes;
- b) Cuando se cometan con el fin de posibilitar el tráfico ilícito de migrantes:
 - 1. i) La creación de un documento de viaje o de identidad falso;
 - 2. ii) La facilitación, el suministro o la posesión de tal documento;
- c) La habilitación de una persona que no sea nacional o residente permanente para permanecer en el Estado interesado sin haber cumplido los requisitos para permanecer legalmente en ese Estado, recurriendo a los medios mencionados en el apartado b) del presente párrafo o a cualquier otro medio ilegal.

Para los efectos de la recepción, se alude a la Ley de Migración, que contiene los siguientes supuestos de penalización:

Artículo 159. (Predicada con D.O.) Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien:

I. Con propósito de tráfico lleve a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro;

II. Introduzca, sin la documentación correspondiente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, o

III. Albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria.

Para efectos de la actualización del delito previsto en este artículo, será necesario que quede demostrada la intención del sujeto activo de obtener un beneficio económico en dinero o en especie, cierto, actual o inminente.

No se impondrá pena a las personas de reconocida solvencia moral, que por razones estrictamente humanitarias y sin buscar beneficio alguno, presten ayuda a la persona que se ha internado en el país de manera irregular, aun cuando reciban donativos o recursos para la continuación de su labor humanitaria.

Artículo 160. Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en el artículo anterior, cuando las conductas descritas en el mismo se realicen:

I. Respecto de niñas, niños y adolescentes o cuando se induzca, procure, facilite u obligue a un niño, niña o adolescente o a quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho, a realizar cualquiera de las conductas descritas en el artículo anterior;

II. En condiciones o por medios que pongan o puedan poner en peligro la salud, la integridad, la seguridad o la vida o den lugar a un trato inhumano o degradante de las personas en quienes recaiga la conducta, o

III. Cuando el autor material o intelectual sea servidor público.

Artículo 161. Al servidor público que auxilie, encubra o induzca a cualquier persona a violar las disposiciones contenidas en la presente Ley, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro en dinero o en especie, se le impondrá una pena de cuatro a ocho años de prisión y multa de quinientos hasta un mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Complementan esta normatividad, como pretende explicitar el instrumento internacional, los tipos penales que penalizan la conducta que respecto del otorgamiento de documentos de identidad falsos, como es el siguiente artículo del CPF.

CAPITULO VI

Variación del nombre o del domicilio

Artículo 249.- Se impondrán de diez a ciento ochenta jornadas de trabajo en favor de la comunidad:

I.- Al que oculte su nombre o apellido y tome otro imaginario o el de otra persona, al declarar ante la autoridad judicial;

II.- Al que para eludir la práctica de una diligencia judicial o una notificación de cualquiera clase o citación de una autoridad, oculte su domicilio, o designe otro distinto o niegue de cualquier modo el verdadero, y

III.- Al funcionario o empleado público que, en los actos propios de su cargo, atribuyere a una persona título o nombre a sabiendas de que no le pertenece.

PROTOCOLO CONTRA LA FABRICACIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITOS DE ARMAS DE FUEGO, SUS PIEZAS Y COMPONENTES Y MUNICIONES

A efecto de verificar la recepción en la legislación nacional respecto del contenido del Protocolo de Armas, a continuación se transcribe el artículo 5, que es el continente de las disposiciones sustantivas:

Artículo 5. Penalización

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito las siguientes conductas, cuando se cometan intencionalmente:

- a) La fabricación ilícita de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones;
- b) El tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones;
- c) La falsificación o la obliteración, supresión o alteración ilícitas de la(s) marca(s) de un arma de fuego requerida(s) de conformidad con el artículo 8 del presente Protocolo.

2. Cada Estado Parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito las siguientes conductas:

- a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo o la participación en él como cómplice; y
- b) La organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.

Respecto del tema del tráfico de armas nuestro país enfrenta una muy grave paradoja: Si bien se reconoce a nivel mundial que es un país con una de las regulaciones más estrictas y responsables respecto del tema, y que en buena parte se explica por la vocación pacífica de la población mexicana que no es adepta a la tenencia de armas, también se cierto que se vive una problemática derivada del tráfico ilícito que padece nuestra nación, sobre todo desde Estados Unidos.

La regulación en este tema, también tiene bases constitucionales y se detallan en el ámbito penal, como veremos.

Texto constitucional. Dispone el artículo 10 la regulación general respecto de armas en nuestro país, en el siguiente tenor:

Artículo 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley

federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

Por su parte, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos contiene artículos que previenen los mínimos requeridos por el Protocolo. Asimismo se transcriben los artículos de la legislación doméstica que previenen delitos conexos.

Dos artículos predicados por la LFDO

Artículo 83 Bis.- Al que sin el permiso correspondiente hiciere acopio de armas, se le sancionará:

I.- Con prisión de dos a nueve años y de diez a trescientos días multa, si las armas están comprendidas en los incisos a) o b) del artículo 11, de esta Ley. En el caso del inciso i) del mismo artículo, se impondrá de uno a tres años de prisión y de cinco a quince días multa; y

II.- Con prisión de cinco a treinta años y de cien a quinientos días multa, si se trata de cualquiera otra de las armas comprendidas en el artículo 11 de esta Ley.

Por acopio debe entenderse la posesión de más de cinco armas de las de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

Para la aplicación de la sanción por delitos de portación o acopio de armas, el Juez deberá tomar en cuenta la actividad a que se dedica el autor, sus antecedentes y las circunstancias en que fue detenido.

Artículo 84.- Se impondrá de cinco a treinta años de prisión y de veinte a quinientos días multa:

I. Al que participe en la introducción al territorio nacional, en forma clandestina, de armas, municiones, cartuchos, explosivos y materiales de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea o sujetos a control, de acuerdo con esta Ley;

II. Al servidor público, que estando obligado por sus funciones a impedir esta introducción, no lo haga. Además, se le impondrá la destitución del empleo o cargo e inhabilitación para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos, y

III. A quien adquiera los objetos a que se refiere la fracción I para fines mercantiles.

Delitos no predicados por LFDO

Artículo 83 Ter.- Al que sin el permiso correspondiente posea un arma de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, se le sancionará:

I. Con prisión de tres meses a un año y de uno a diez días multa, cuando se trate de las armas comprendidas en el inciso i) del artículo 11 de esta Ley;

II.- Con prisión de uno a siete años y de veinte a cien días multa, cuando se trate de las armas comprendidas en los incisos a) y b) del artículo 11 de esta Ley, y

III. Con prisión de dos a doce años y de cincuenta a doscientos días multa, cuando se trate de cualquiera de las otras armas comprendidas en el artículo 11 de esta Ley.

Artículo 83 Quat.- Al que posea cartuchos en cantidades mayores a las permitidas, se le sancionará: **I.** Con prisión de uno a cuatro años y de diez a cincuenta días multa, si son para las armas que están

comprendidas en los artículos 9, 10 y 11, incisos a) y b), de esta Ley, y

II. Con prisión de dos a seis años y de veinticinco a cien días multa, si son para las armas que están comprendidas en los restantes incisos del artículo 11 de esta Ley.

Artículo 84 Bis.- Al que introduzca al territorio nacional en forma clandestina armas de fuego de las que no están reservadas para el uso del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, se le impondrá de tres a diez años de prisión.

Al residente en el extranjero que por primera ocasión introduzca una sola arma de las referidas en el párrafo anterior, únicamente se le impondrá sanción administrativa de doscientos días multa y se le recogerá el arma previa expedición del recibo correspondiente. Cuando a la persona a quien se le haya recogido el arma salga del país, se le devolverá el arma previa entrega del recibo correspondiente.

Artículo 84 Ter.- Las penas a que se refieren los artículos 82, 83, 83 Bis, 83 Ter, 83 Quat, 84 y 84 Bis de esta Ley se aumentarán hasta en una mitad cuando el responsable sea o haya sido servidor público de alguna corporación policial, miembro de algún servicio privado de seguridad o miembro del Ejército, Armada o Fuerza Aérea en situación de retiro, de reserva o en activo.

Artículo 85.- Se impondrá de dos a diez años de prisión y de veinte a quinientos días multa a los comerciantes en armas, municiones y explosivos, que los adquieran sin comprobar la procedencia legal de los mismos.

Artículo 85 Bis.- Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de cien a quinientos días multa:

I. A quienes fabriquen o exporten armas, municiones, cartuchos y explosivos sin el permiso

correspondiente;

II. A los comerciantes en armas que sin permiso transmitan la propiedad de los objetos a que se refiere la fracción I, y

III. A quienes dispongan indebidamente de las armas con que se haya dotado a los cuerpos de policía federales, estatales o municipales o al Ejército, Armada o Fuerza Aérea.

Artículo 86.- Se impondrá de tres meses a tres años de prisión y de dos a doscientos días multa, a quienes sin el permiso respectivo:

I.- Compren explosivos, y

II.- Transporten, organicen, reparen, transformen o almacenen los objetos aludidos en esta Ley.

La pena de prisión prevista por este artículo se aumentará al doble cuando el transporte a que se refiere la fracción II sea de las armas señaladas en los incisos a) o b) del artículo 11 de esta Ley.

Si el transporte es de las armas comprendidas en el artículo 11 de esta Ley, excepto las mencionadas en los incisos a), b) e i), la pena será de cinco a treinta años de prisión y de veinte a quinientos días multa.

Artículo 87.- Se impondrá de un mes a dos años de prisión y de dos a cien días multa, a quienes:

I.- Manejen fábricas, plantas industriales, talleres, almacenes y demás establecimientos que se dediquen a las actividades reguladas por esta Ley, sin ajustarse a las condiciones de seguridad a que estén obligados;

II.- Remitan los objetos materia de esta Ley, si el transporte se efectúa por conducto de empresas no autorizadas;

III.- Realicen el transporte a que se refiere la fracción anterior, y

IV.- Enajenen explosivos, artificios y sustancias químicas relacionadas con explosivos, a negociaciones o personas que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Artículo 88.- Las armas materia de los delitos señalados en este capítulo, serán decomisadas para ser destruidas. Se exceptúan las de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea que se destinarán a dichas instituciones, y las de valor histórico, cultural, científico o artístico, que se destinarán al Museo de Armas de la Secretaría de la Defensa Nacional. Los objetos, explosivos y demás materiales decomisados se aplicarán a obras de beneficio social.

Como se puede observar, en materia de tráfico de armas en general, la ley mexicana es muy restrictiva y sería idónea para la prevención y el combate a la DO de no ser por el hecho ya referido de que compartimos vecindad con un país que lejos de tener una legislación semejante, tiene una cultura que favorece al armamento de todo tipo, su regulación es rala, ineficaz y sus autoridades débiles y poco interesadas en controlar todos los tramos respectivos en el mercado –legal e ilegal- de armas.

LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS PARA EL
COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Como ya se señaló, la reforma constitucional al sistema de justicia penal de 2008 dispuso que la facultad de legislar en materia de DO se atribuya exclusivamente a la Federación. Lo anterior, de acuerdo al régimen transitorio, se actualizará una vez que se resuelva una condición suspensiva en el momento en que dicha ámbito de gobierno emita la legislación correspondiente. Lo que el texto constitucional no aclara es la naturaleza de dicha nueva legislación, lo que puede ser calificado como un error legislativo grave. En tanto se actualiza la condición suspensiva, sigue prevaleciendo la vigencia de la legislación que las escasas cuatro entidades federativas han emitido en la materia. A efecto de contar con la información más relevante sobre el contenido de la legislación estatal y del Distrito Federal sobre Delincuencia Organizada, presentamos un cuadro sinóptico con los datos correspondientes, que como se puede observar, cumplen con el desiderátum general de la tetralogía de Palermo:

Legislación estatal y del Distrito Federal en materia de Delincuencia Organizada

Estado o entidad federativa	Vigencia	Contenido principal
Baja California	Publicada el 2 de enero de 2004	Cuando tres o más personas de manera conjunta acuerden organizarse o se organicen para realizar en forma reiterada o permanente, conductas que por sí o unidas a otras, tengan como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos predicados en el código sustantivo, serán

		<p>sancionados por ese solo hecho como Miembros de la Delincuencia Organizada.</p> <p>Medidas como arraigo, reservas de actuaciones y de protección de personas.</p> <p>Cateos e intervención de comunicaciones.</p> <p>Aseguramiento y decomiso de bienes.</p> <p>Régimen de colaboración.</p> <p>Medidas específicas para la prisión preventiva y la ejecución de medidas de seguridad.</p>
Jalisco	Publicada el 10 de febrero de 2004	<p>Definición (más amplia) Comete el delito de DO quien se organice con dos o más personas, con la intención de cometer o cometa en forma permanente o reiterada, alguno de los delitos establecidos en el Código Penal señalados por la propia ley. (delitos predicados).</p> <p>Duplicación de plazos de prescripción penal y de sanciones.</p> <p>Beneficios para colaboradores de la autoridad.</p> <p>Unidad especializada para investigar.</p> <p>Medidas extraordinarias e intervención de comunicaciones.</p> <p>Aseguramientos de Bienes y derechos.</p>
Distrito Federal	Publicada el 15 de septiembre de 2004	<p>Penalización de la Delincuencia Organizada, definida como la participación de tres o más personas que acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma reiterada o permanente conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos a que se refieren el artículo 254 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal (Delitos predicados).</p>

		<p>Elongación de plazos de prescripción y de ejecución de sanciones.</p> <p>Arraigo</p> <p>Reserva de actuaciones y protección de personas</p> <p>Cateos e intervención de comunicaciones privadas</p> <p>Aseguramiento y decomiso de bienes</p> <p>Régimen de alicientes para colaboradores</p>
Morelos	<p>Fecha de Aprobación, 21 de junio de 2005</p> <p>Fecha de Promulgación, 18 de junio de 2005</p> <p>Fecha de Publicación, 20 de junio de 2005</p> <p>Vigencia 2005/07/21</p>	<p>Penalización del esquema de delincuencia organizada, a través de delitos del orden local predicados.</p> <p>Definición de DO. Art. 2 Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen jerárquicamente o no para realizar en forma permanente o reiterada, conductas que por si o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos señalados en la propia ley, con la penalización correspondiente.</p> <p>Elongación de plazos de prescripción.</p> <p>Beneficios a colaboradores.</p> <p>Se contemplan arraigos, cateos e intervenciones de comunicaciones privadas.</p> <p>Aseguramiento de Bienes Susceptibles de Decomiso</p> <p>Prisión preventiva y medidas de seguridad correspondientes.</p>

Como se puede observar, las dificultades para la implementación o recepción de la normatividad correspondiente a la tetralogía de Palermo no son pocas. Los obstáculos son de distinta naturaleza: divergencias políticas, de una falta de visión común, de un sistema federalista que produce visiones

disparos para resolver un mismo problema. También se debe considerar la enorme problemática que padece el país como resultado de fenómenos criminógenos incommensurables que se viven en otros países, como la demanda y consumo de drogas en los Estados Unidos, la oferta de armas de alto poder en dicho país. La consecuente insuficiencia económica, la corrupción endémica y hasta la falta de capacitación, afectan a los procesos cabales de implementación de las normas y la realización de las acciones que se imponen. Sin embargo, en los últimos seis años hemos visto que se han realizado importantes cambios de orden constitucional y legislativo y que se han llevado a cabo importantes procesos de fortalecimiento institucional que son indispensables para estar en condiciones de contar con autoridades confiables, tanto al interior como con las contrapartes extranjeras. Todos estos esfuerzos sin duda reeditarán en la consolidación de capacidades reales para prevenir y combatir a la criminalidad organizada transnacional.

En el siguiente apartado, y previamente a sugerir algunas conclusiones general, ensayaremos una prospectiva de los que vislumbramos en los ámbitos de la prevención y represión exitosa de la delincuencia organizada.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO IV

1. Si bien es cierto que la recepción en el derecho doméstico de las obligaciones sustantivas del conjunto de instrumentos jurídicos estudiados es la más fácilmente verificable y evaluable, también lo es que es fundamental el contar con indicadores que puedan dar cuenta con la implementación de las normas no sustantivas, consideradas como de soft-law, sobre todo de los países de la región. Si el conjunto de medidas de orden administrativo y de cooperación internacional no se implementan de manera homogénea en los países en la región, el combate a la DOT y la nacional, se dificultará de una manera importante y en algunos temas, se puede hacer imposible.

2. Implementación no solo la parte sustantiva. También importantes previsiones adjetivas como la aplicación de técnicas especializadas de investigación y beneficios para colaboradores. En México existen la intervención de comunicaciones y los testimonios de testigos protegidos, así como las operaciones encubiertas en la LFDO.

3. Si bien la reforma constitucional en materia de justicia penal atribuye en exclusiva a la Federación la facultad de legislar en materia de Delincuencia Organizada, lo anterior no implica que el ejercicio de las facultades para la prevención y combate a la misma sean funciones exclusivas de dicho ámbito de gobierno. En su momento, el Congreso Federal tendrá que emitir una Ley General para Prevenir y Combatir la Delincuencia Organizada en virtud de la cual se distribuyan competencias para los tres ámbitos de gobierno. No hacerlo así y conformarse con un régimen federal en la materia, sin que las entidades federativas tengan participación activa en el combate a dicho género de criminalidad sería un verdadero despropósito si no es que una gran irresponsabilidad.

4. En términos estrictamente legislativos es factible afirmar que nuestro país ha cumplido de manera sobresaliente la mayoría de las obligaciones de implementación de la tetralogía de Palermo. También es importante hacer notar que en algunos temas, como lo es el de la Trata de Personas y la emisión de una nueva ley de delincuencia organizada, México atraviesa una transición legislativa ordenada por el Constituyente en las reformas que se han referido.

CONCLUSIONES GENERALES

PRIMERA. México es un país con varias vulnerabilidades ante el fenómeno de la Delincuencia Organizada y la modalidad trasnacional de esta. Dichas debilidades se pueden dividir en dos, endógenas y exógenas.

SEGUNDA. Forman parte de las debilidades endógenas una posición geográfica que lo hace propicio para el trasiego ilícito de drogas y estupefacientes y para ser territorio de paso y entrada de grandes flujos migratorios que se dirigen hacia los Estados Unidos de Norteamérica. La debilidad institucional y un agudo problema de corrupción son también parte importante de las debilidades que arriesgan a la nación frente a las acechanzas de la DO. Lo mismo puede decirse de la situación de atraso económico que afecta a amplios sectores de la población, que incluye un nivel educativo que no es homogéneo.

TERCERA. Los factores exógenos de orden criminológico que vulneran gravemente a México son los fenómenos relacionados con un enorme mercado de consumo de drogas y estupefacientes en los Estados Unidos de Norteamérica, una disponibilidad económica muy grande puesta al servicio de dicho mercado y un mercado de armas que genera flujos muy importantes de tráfico de armas. Dichos fenómenos no son combatidos con eficacia por las autoridades de los Estados Unidos, si bien se reconoce que se empieza a generar una cultura de corresponsabilidad en dichas autoridades.

CUARTA. Respecto del problema de la trata, México es vulnerable a dicho delito en virtud de la susodicha situación de atraso económico de sectores de la población. También hay que mencionar que dichos factores de riesgo se presentan acaso de manera más aguda en algunos países de la región de centro y Sudamérica, que al propiciar flujos migratorios hacia el norte del continente, generan oportunidades de negocio ilícito tanto para los tratantes de personas como para los traficantes de migrantes.

QUINTA. No obstante lo anterior México ha resuelto tomar acciones de diversa índole para prevenir, combatir y resolver los serios desafíos que representa la Delincuencia Organizada Transnacional.

SEXTA. Como es sabido, México siempre ha sido un destacado actor de la comunidad internacional. Su política exterior es respetada y ponderada, a pesar de los dilemas que a menudo debe enfrentar. En materia de cooperación para el desarrollo México es igualmente reconocido. Esa tradición de apego y respaldo a las instituciones internacionales también se ha reflejado en la participación de nuestro país en los foros que la comunidad de naciones ha dispuesto para discutir y encontrar soluciones al tema de la Delincuencia Organizada Transnacional.

SÉPTIMA. Las instituciones jurídicas que la comunidad internacional ha creado en los últimos cuarenta años para prevenir y combatir a la delincuencia han demostrado ser pertinentes aunque el nivel de implementación aún se encuentra en pleno proceso de desarrollo. Lo anteriormente señalado se aplica especialmente al tema de la tetralogía de Palermo.

OCTAVA. En ese sentido podemos afirmar que en los últimos doce años nuestro país ha acelerado el ritmo de aplicación, recepción en implementación del instrumental jurídico y administrativo que la comunidad internacional, especialmente el sistema de Naciones Unidas, ha creado para prevenir, combatir y erradicar la lacra de la DOT. A lo largo de los últimos doce años han transcurrido cuatro legislaturas del Congreso de la Unión (LVIII-LXI). Lo que ha quedado de manifiesto es que tanto el Poder Legislativo Federal como los Congresos Estatales y los gobiernos de las entidades federativas son responsables por la implementación de la normativa de Palermo. El nivel de corresponsabilidad y pertinencia en la actuación de estos poderes no ha sido homogéneo y en muchas de las asignaturas legislativas y administrativas para el combate a la DO han sido omisos.

NOVENA. Uno de los hechos que demuestra lo anterior es la denominada reforma constitucional de seguridad y justicia de junio de 2008, que impone la transición de un sistema de justicia inquisitivo-mixto a uno de orden acusatorio.

Décimo. La implementación de dicha reforma requiere enormes esfuerzos de parte de todos los operadores y componentes del estado mexicano. También requiere la realización de actos de cooperación internacional muy intensos, para el intercambio de información, asistencia técnica, comunicación de mejores prácticas y experiencias, capacitación.

DÉCIMO PRIMERA. Como se ha mencionado a lo largo del trabajo, la implementación de diversas figuras del orden sustantivo como adjetivo se

encuentra en vías de realización. Tal es el caso de asignaturas tan relevantes como la implementación a nivel federal en legislación secundaria del sistema acusatorio a través de un nuevo código procesal penal, una nueva legislación en materia de delincuencia organizada, una nueva legislación de orden general en materia de trata, nuevos instrumentos penales y administrativos para combatir y revertir la legitimación de activos, también conocida como operaciones con recursos de procedencia ilícita o lavado de dinero.

DÉCIMO SEGUNDA. El enfoque necesario para que estas reformas cumplan su cometido, además de que en su aprobación no padezcan de mutilaciones o desviaciones, sean implementadas en el ámbito administrativo de los correspondientes órdenes de gobierno. En este sentido es necesario señalar la enorme dificultad que se ha vivido en los últimos años para aplicar la normatividad aprobada en el año 2009 para el fortalecimiento institucional dispuesto por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Un ejemplo de la debilidad que se vive en los estados y entidades federativas es la lentitud con la que se realiza el proceso de certificación de los integrantes de los cuerpos de seguridad y justicia, a través de la aplicación de los exámenes de control de confianza. Este hecho nos indica que el compromiso por cumplir con los tratados internacionales en la materia no solo debe ser de la federación y que parte del atraso se deriva de la falta de interés, voluntad o capacidad de parte de las autoridades locales.

DÉCIMO TERCERA. Uno de los temas que recientemente ha sido objeto de atención y seguramente también implicará profundas reformas y la generación de instrumentos específicos, es la atención a las víctimas de los delitos de todos los órdenes. La reciente creación de la Procuraduría Social de

Atención a Víctimas (ProVíctima) es una muestra de la tendencia que el gobierno del Presidente Calderón tomará en la generación de la política victimológica del estado mexicano y que también tiene correlatos en la tetralogía de Palermo.

DÉCIMO CUARTA. A efecto de contar con los mejores elementos de valoración respecto de la recepción normativa que nos ha ocupado y de la implementación en general de las políticas públicas correspondientes, resulta indispensable dar seguimiento a los ejercicios de evaluación recíproca que se realizan en el seno de la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Delito. Al cabo del ejercicio y de manera paralela, la representación mexicana debe insistir en la posibilidad de realizar evaluaciones de impacto regional sobre la calidad del compromiso que tienen los países vecinos de México para llevar a efecto las modificaciones indispensables para estos cometidos, especialmente en los temas relativos a consumo de drogas, lavado de dinero, tráfico de armas (Estados Unidos) y medidas de control y aplicación del derecho respecto al tráfico ilícito de migrantes y trata de personas (Guatemala).

DÉCIMO QUINTA. La DOT es un fenómeno derivado de las desviaciones de grupos delincuenciales. Como tal, debe y puede ser derrotado. La experiencia nacional e internacional demuestran que esto no es imposible. Sin embargo se requiere hacer esfuerzos muy importantes en diversos órdenes: político, económico, cultural, social, jurídico e internacional. Si el esfuerzo que se ha hecho en los últimos doce años se consolida, cada vez estaremos más cerca de contar con estándares de mayor seguridad y por consecuencia de una DOT a la que le debe resultar más difícil la realización de sus nocivas

actividades en detrimento de los pueblos de la región y, especialmente, de la sociedad mexicana.

DÉCIMO SEXTA. Se debe plantear un protocolo adicional que aborde el tema de lavado de dinero, abordando la problemática desde todos los aspectos inherentes a ella. Se debe profundizar en medidas preventivas, correctivas, persecutorias y de recuperación de activos. Dicho arreglo internacional es urgente, como lo es la necesidad de homogeneizar la diversidad de políticas soberanas que rigen la materia. Existen asimismo otro género de delitos o formas o medios comisivos de delitos predicados que no se han abordado de manera exhaustiva en la tetralogía y que pueden ameritar el ser incluidos como son los denominados ciberdelitos.

DÉCIMO SÉPTIMA. No obstante la importancia de los instrumentos que se han analizado, es claro que la razón de fondo de la existencia de la delincuencia organizada transnacional es la existencia de una demanda muy importante a nivel mundial por productos ilícitos. Una solución a largo y mediano plazo debe ser también el combatir la demanda de ese tipo de productos o facilitaciones criminales (drogas, armas, bienes de contrabando, trata de personas, etc.). Lo anterior también debe armonizarse con la promoción del crecimiento económico, la provisión de bienestar social, trabajos bien remunerados, ambientes propicios para el fomento de la legalidad y marcos políticos y sociales que fomenten la participación.¹

¹ NATARAJAN, Mangai, *International Crime and Justice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, Edición Digital para Kindle, Sin Paginación.

DÉCIMO OCTAVA. Por último, no se puede descartar la relación que se puede dar entre la convergencia de intereses entre los miembros de la DO y grupos terroristas. Como punto de unión entre ambos fenómenos se encuentran muy fuertes intereses económicos. Por tal razón, los países deben desplegar acciones de vigilancia ya no sólo para detener cargamentos de droga, precursores o armas de fuego, sino que ya es posible que se genere tráfico de material nuclear de uso dual. En las esferas que propenden a tener políticas liberales respecto las armas de fuego dentro de Estados Unidos deberían reflexionar si su interés económico no implica a largo plazo un riesgo que facilite las actividades criminales y terroristas de los enemigos de su país.

PROSPECTIVA GENERAL

Como hemos advertido del análisis de las acciones encaminadas a cumplir la recepción normativa y a realizar las acciones correspondientes para su cabal ejecución, México está en un momento de transición. El eje más importante respecto del que girará el proceso de transición hacia el nuevo sistema de justicia es precisamente la implementación del esquema adversarial de corte acusatorio a nivel federal, que en buena medida, será orientación para casi el sesenta por ciento de los estados que aún no han iniciado sus propios caminos hacia el nuevo sistema.

De acuerdo a lo visto, es de esperarse que en el corto, mediano y largo plazo se realicen las siguientes reformas y acciones tendentes a fortalecer el sistema de justicia penal y a consolidar la armonización de nuestros ordenamientos con la tetralogía de Palermo.

Adicionalmente a la realización de reformas es muy importante el considerar que la aplicación de una política criminológica en materia de prevención y combate a la DO debe considerar aspectos que pueden ir más allá a la recepción lisa y llana de las prescripciones internacionales que hemos visto.

En ese sentido, resulta interesante la propuesta realizada por Mark Kleiman, quien sugiere que, basándose en los tres elementos esenciales señalados por Cesare Beccaria para dar consistencia a una amenaza penal, severidad, prontitud y certeza, se puede construir un sistema disuasivo para la delincuencia. Alienta al establecimiento de “un sistema de procuración de

justicia que castigue menos para que produzca un efecto duradero en el comportamiento. Es decir, lo que se pretende es mantener a raya a la delincuencia mediante la disuasión: no es tan importante la amenaza en sí, sino que el delincuente tenga la certeza de que la va a enfrentar. Por tanto, parte de las estrategias de procuración de justicia adquirirán fuerza solo con dichas percepciones. Mas no se puede aceptar que una idea pueda sustituir por completo a la realidad, de modo que la amenaza debe ser real y tendrá que aplicarse cuando sea necesario.”¹

Uno de los temas que genera discusión sobre el combate a la DOT es el tema de la legalización de las drogas. Ante el agobio que diversas naciones enfrentan por la presencia de grupos criminales se aduce que el legalizar la droga resolvería de fondo el problema. Lo anterior se afirma y se hace siempre y con razón referencia a la enorme demanda de droga tanto del mercado de consumo estadounidense como del europeo (no se puede olvidar que respecto del mercado mundial de cocaína el 40% se presenta en Estados Unidos y 40% en Europa). Un escenario de legalización de drogas tendría que ser paradigmático. Una nación de manera unilateral no podría enfrentar los efectos nocivos de la legalización del narcotráfico (amén de la violación al orden jurídico internacional se convertiría en paraíso de narcotraficantes). Uno de los argumentos que desaconseja la legalización del mercado de drogas es que sus efectos serían muy nocivos en materia de salud pública y que tendría efectos colaterales igualmente en materia de seguridad. El tema puede ser ampliamente desarrollado de manera prolija y no es objeto del presente trabajo, pero debe ser enunciado en este apartado, como un elemento a considerar en la prospectiva.

¹ KLEIMAN, Mark, Contención del crimen organizado y no organizado, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2011, p. 21.

REFORMAS Y ACCIONES EN EL CORTO PLAZO
EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Se prevé la discusión y aprobación de las siguientes reformas:

1. Aprobación de Ley General de Trata.
2. Ley para Prevenir y Combatir las Operaciones con Recursos de Procedencia ilícita y el Financiamiento al Terrorismo y las Reformas al Código Penal Federal para actualizar los tipos penales.
3. Aprobación de las reformas para actualizar las modalidades de participación delictiva, autoría mediata, responsabilidad de personas morales y cadenas delictivas.
4. Reformas a la Ley Federal de Extinción de Dominio (la ley fue aprobada con severas insuficiencias y contradicciones).
5. Inicio de discusiones a la iniciativa enviada por el Titular del Ejecutivo para expedir un nuevo Código Federal de Procedimientos Penales.
6. Proposición de iniciativas, discusión y aprobación de Legislación para la atención a víctimas.
7. Discusión y aprobación de legislación en materia de protección de testigos.

8. Discusión y aprobación en materias de medias cautelares como el arraigo.
 9. Discusión y aprobación en materias de amparo, derechos humanos.
 10. Nuevos tratados internacionales en materia de tráfico de armas.
 11. Consolidación del régimen de defensa de derechos humanos.
- Jurisprudencia de la CoIDH.

ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA EN DIVERSOS ÁMBITOS DE GOBIERNO

1. Avances en la certificación de los integrantes de los cuerpos de seguridad.
2. Fortalecimiento institucional para el combate al lavado de dinero y a delitos de alto impacto como el secuestro y la extorsión.
3. Acciones para inhibir la actuación de la delincuencia organizada en los procesos electorales.
4. Acciones internacionales para exigir que se detenga el tráfico de armas desde los Estados Unidos hacia México.

REFORMAS Y ACCIONES EN EL MEDIANO PLAZO

En el mediano plazo (2012-2015) es posible realizar la previsión de la discusión y aprobación de las siguientes reformas:

1. Aprobación del Nuevo Código Federal de Procedimientos Penales

2. Propositiones diversas, discusión y aprobación de la nueva legislación en materia de delincuencia organizada. Esta posibilidad puede implicar la emisión de una Ley General o de una Ley Federal. Las consecuencias serían muy distintas en cada caso. Lo ideal sería la concurrencia competencial.

3. Propositiones y discusión en los estados de la República para cumplir con la transitoriedad de la reforma constitucional para la implementación del sistema acusatorio.

4. Eventual reforma constitucional para afinar procedimientos como el de extinción de dominio y la posibilidad de elevar a rango constitucional el juicio a través de jurado popular.

ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA EN DIVERSOS ÁMBITOS DE GOBIERNO

1. Avances en la certificación de los integrantes de los cuerpos de seguridad.

2. Fortalecimiento institucional y consolidación de los cuerpos estatales y municipales de seguridad pública.

3. Ampliación de los marcos para la asistencia jurídica internacional (procesos de compartición de activos más eficaces y expeditos), la cooperación internacional y la extradición.

4. Fortalecimiento de la prevención del delito con énfasis en la participación ciudadana.

REFORMAS Y ACCIONES EN EL LARGO PLAZO

Entendemos por largo plazo el comprendido de 2015 a 2025. Es previsible que en dicho plazo se realicen cambios y ajustes de orden estructural.

1. Reformas constitucionales en materia de prevención del delito y procesamiento penal con énfasis en la participación ciudadana, la aplicación de las tecnologías de la información y mecanismos de recuperación de activos expeditos.

2. Nuevos mecanismos de responsabilidades de servidores públicos. Procesos expeditos para el control de confianza y de inteligencia patrimonial para combatir la corrupción.

3. Nuevos mecanismos de identificación para atacar delitos cibernéticos, fortalecimiento del derecho de la privacidad y de la personalidad.

4. Nuevos esquemas de cooperación internacional basados en la explotación intensiva de las tecnologías de información y esquemas de colaboración más amplios para proteger testigos, relocalizar personas.

5. Jurado popular y mecanismos de justicia restaurativa consolidados.

6. Unificación Penal sustantiva en el territorio nacional. Eventuales tipos penales internacionales en materias como delitos informáticos.

7. Revisión, evaluación y actualización de los tratados internacionales en la materia.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

1. ABADINSKY, Howard, Organized Crime, Wadsworth, Novena Edición, Belmont, CA, 2010.
2. BLAKEY, G. Robert, The RICO ACT, Sin Fecha, Sin Lugar, Edición Digital para Kindle, Sin Paginación.
3. BUSCAGLIA, Edgardo y otros, Reflexiones en torno a la Delincuencia Organizada, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2005.
4. CORREA GARCÍA, Sergio. Diccionario Jurídico Mexicano, Voz DELINCUENCIA, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa, 1995, México.
5. CONTRERAS ROMERO, Carlos, Significado, Alcances y Perspectivas de los Planteamientos de la Política Exterior de la Administración de Felipe Calderón, en López Montero, María Elena, La política exterior de los gobiernos de la alternancia política en México, UNAN-FES Acatlán, México, 2009.
6. DONDÉ MATUTE, Javier, Extradición y debido proceso, INACIPE-Tirant lo blanch, México, 2011.
7. DONDÉ MATUTE, Javier, Lineamientos internacionales en materia penal, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2009.
8. FINKLEA, Kristin M., Organized Crime in the United States, Trends and Issues for Congress, Congressional Research Service, Washington, D.C. 2010.
9. GALLINO YANZI, Carlos V. Voz Extradición de Delincuentes, en Enciclopedia Jurídica Omeba, Driskill, S.A., Buenos Aires, 1981.

10. GARAY SALAMANCA, Luis Jorge y otros, La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia, Grupo Método, Bogotá, 2008. Edición Electrónica para Kindle. Sin paginación.
11. GIBAUD, Yves, Fenómenos Migratorios y Delincuencia, en INACIPE, Tendencias del Derecho Penal y la Política Criminal del Tercer Milenio, México, 2002.
12. GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y otro, Crimen Organizado, Realidad Jurídica y Herramientas de Investigación, Editorial Porrúa, Mexico, 2010.
13. GOODMAN Colby y otro, U.S. Firearms trafficking to Mexico: New data and insights illuminate key trends and challenges, en Olson, Eric y otros, Shared Responsibility, Woodrow Wilson International Center for Scholars – University of San Diego, Washington, 2010.
14. HURTADO POZO, José, Globalización y Delincuencia Organizada en MORENO MOISÉS (Coordinador), Orientaciones de la política criminal legislativa, Instituto Nacional de Ciencias Políticas, México, 2005.
15. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.
16. KAGAN, Robert A. Adversarial Legalism, The American Way of Law, Harvard University Press, 2001, United States of America, Edición electrónica para Kindle. Sin paginación.
17. KLEIMAN, Mark, Contención del crimen organizado y no organizado, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2011.
18. LAVEAGA y otros., El Derecho Penal a Juicio, Diccionario Crítico. Voz Armas de Fuego, Aguilar Ruiz, Miguel Óscar, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2007.
19. LEE, Gregory D., Global Drug Enforcement, Practical Investigative Techniques, CRC Press, Boca Raton, 2004,

20. LEE III, Rensselaer W. Transnational Organized Crime: An Overview, en FARER, Tom, Transnational Crime in The Americans, Routledge, New York, 1999, Edición Electrónica para Kindle. Sin paginación.
21. MADDUX, John y otros, Money Laundering: Targeting Facilitators Utilizing a Multi-Faceted Approach, en MADDUX, John y otros, Successful Strategies in Criminal Investigations, Aspatore Editorial, S/L 2009, Edición electrónica para Kindle, sin paginación.
22. MADSEN Frank G., Transnational Organized Crime (2009) University of Cambridge Kindle Edition s/p. (Impact Study Highlights (Ottawa: Public Works and Government Services of Canada, 1998)
23. McClean, David, Transnational Organized Crime, A Commentary On The UN Convention And Its Protocols, Oxford University Press, Nueva York, 2007.
24. MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, Retos de la implementación de la reforma constitucional en materia de justicia penal (2008) Centro de Análisis y Desarrollo del Derecho y Universidad La Salle, México, 2011.
25. NATARAJAN, Mangai, International Crime and Justice, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, Edición Digital para Kindle, Sin Paginación.
26. OBOKATA, Tom, Transnational Organised Crime In International Law, Hart Publishing, Oregon, 2010, p. 9.
27. QUINTERO, Eloisa, (Coordinadora) Herramientas Para Combatir la Delincuencia Organizada, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2010.
28. ONUDD, Guías Legislativas para la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, Naciones Unidas, Nueva York, 2004.
29. ONUDD, Manual de Buenas Prácticas para la Protección de los Testigos en las Actuaciones Penales que Guarden Relación con la Delincuencia Organizada, Nueva York, 2008.

30. ONUDD, Reformulated UNTOC Self-Assessment Checklist. 18 de Mayo de 2011.
31. PÉREZ DAZA, Alfonso, Derecho Penal, Introducción, Daza Canseco Editores, México, 2008.
32. REYES CADENA, Ernesto, Derecho de los Tratados, Secretaría de Gobernación, México, 2009.
33. REUTER, Paul, Introducción al Derecho de los Tratados, Fondo de Cultura Económica, México, 2004
34. ROBINSON, Jeffrey, The Laundrymen, Edición Electrónica para Kindle, New York, 2009, Sin paginación.
35. ROBINSON, Jeffrey, The Merger, The Conglomeration Of International Organized Crime, Edición Electrónica para Kindle, 1999, 2009. New York.
36. SANTIAGO VASCONCELOS, José Luis, Combate a la Delincuencia Organizada en México Bajo el Nuevo Modelo de Justicia Penal, en El Sistema de Justicia Penal en México: Retos y Perspectivas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009.
37. SCHÜNEMANN, Bernd, El Derecho en el Proceso de la Globalización Económica, en MORENO, Moisés (coordinador), Orientaciones de la Política Criminal Legislativa, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2005.
38. SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2007.
39. SHULSKY, Abram N. y SCHMITT, Gary, Silent Warfare, Third Edition, Brassey's Inc., Washington, D.C., 2002, Edición Electrónica para Kindle. Sin paginación.

- 40.SLAUGHTER, Anne-Marie, A New World Order, Princeton University Press, Princeton, 2004, Edición Digital para Kindle, Sin Paginación.
- 41.SUSSEKIND, Elizabeth, Aspectos Actuales del Crimen Organizado Internacional, en de Barros Leal, César Oliveira, Prevención Criminal, Seguridad Pública y Procuración de Justicia, una visión del presente y del futuro, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2009.
- 42.UNODC, The Globalization of Crime, A Transnational Organized crime Threat Assessment, Viena, 2010.
- 43.VITALE, Ermanno, Democracia, Derechos y Uso de la Fuerza Pública en El Uso de la Fuerza Pública en un Estado Democrático de Derecho, memorias del Congreso Internacional, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2011.
- 44.WALLER, Irvin, Rights for Victims of Crime, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Plymouth, 2011, Edición electrónica para Kindle, sin paginación.
- 45.WIGHT, Lindsay K, Legislation and Guidelines Addressing the Trafficking of Human Beings in the United States of America, en ALBRETCHT, James F, y otros, Effective Crime Reduction Strategies, Intertational Perspectives, CRC Press, Boca Raton, Fl. 2011.
- 46.WILLETS, Peter, Transnational actors and International organizations in global politics, en Baylis, John y otros The Globalization of World Politics, Third Edition, Oxford University Press, New York, 2004.
- 47.ZAMORA GRANT, José, Derecho Victimal, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2009.

HEMEROGRAFÍA

1. CHAMPO SÁNCHEZ, Nimrod Mihael, El Derecho Penal Frente a la Globalización, En Boletín Mexicano de Derecho Comparado No. 116, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006.

2. El Financiero, 4 de abril de 2011. México.
3. FERRAJOLI, Luigi, Criminalidad Organizada y Democracia, en *Iter Criminis*, Revista de Ciencias Penales, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, Número 14, Cuarta Época, Marzo-Abril 2010
4. La Jornada, 6 de enero de 2009. México.
5. ROSAS CASTAÑEDA, Juan Antonio ANÁLISIS DE LA VALIDEZ Y EFICACIA PROBATORIA DE LAS GRABACIONES OBTENIDAS A TRAVÉS DE "TRAMPAS DE ESCUCHAS", en Boletín de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011.
6. H. Cámara de Senadores, Diario de los Debates, 7 de noviembre de 2001.

LEGISLACIÓN Y TRATADOS

1. Carta de la Organización de las Naciones Unidas.
2. Código Penal Federal
3. Código Federal de Procedimientos Penales
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
5. Convención Interamericana Sobre Asistencia Mutua en Materia Penal
6. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción
7. Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos
8. Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico de Estupefacientes
9. Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969

- 10.Ley Contra la Delincuencia Organizada del Distrito Federal
- 11.Ley Contra la Delincuencia Organizada del Estado de Jalisco
- 12.Ley Contra la Delincuencia Organizada del Estado de Morelos
- 13.Ley Contra la Delincuencia Organizada del Estado de Baja California
- 14.Ley de Extradición Internacional
- 15.Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
- 16.Ley de Migración
- 17.Ley Para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas
- 18.Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada
- 19.Ley Federal de Extinción de Dominio
- 20.Tratado de Asistencia Jurídica Mutua entre México y los Estados Unidos de Norteamérica.

CIBEROGRAFÍA

1. Portal electrónico de la Procuraduría General de la República
www.pgr.gob.mx
2. <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html?ref=menutop>
3. http://www.unodc.org/images/about-unodc/UNODC_Organizational_Structure_April_2010.jpg
4. Portal del Grupo de Acción Financiera (GAFI) <http://www.fatf-gafi.org/>.

5. ONUDD Travaux Preparatories of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Organized Crime and the Protocols thereto, en www.unodc.org, 2011.
6. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en Fecha de consulta 17 de julio de 2011
7. Convención de Mérida
http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/vinc_conv_onu
8. <http://www.reniec.gob.pe/portal/DetallePrensa.jsp?codigo=100>, consultado el 22 de octubre de 2011.
9. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/working-groups.html>
10. www.segob.gob.mx
11. <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>, consultada el 30 de diciembre de 2011.
12. <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-55.html> consultada el 8 de enero de 2012.
13. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf
14. http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/search_full.asp?statID=858 consultada el 8 de enero de 2012.
15. <http://www.pgr.gob.mx/Prensa/2007/bol11/Sep/b137511.shtm> consultada el 8 de enero de 2012.
16. <http://www.un.org/ga/president/64/letters/summaryoc120710.pdf> consultada el 8 de enero de 2012.

17. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/485/21/IMG/NR048521.pdf?OpenElement> consultada el 12 de febrero de 2012.
18. <http://www.presidencia.gob.mx/2011/10/inauguracion-de-la-procuraduria-social-de-atencion-a-victimas-de-delitos/> consultada el 12 de febrero de 2012.
19. https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Model_Law_Firearms_Final.pdf
20. https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Model_Law_TiP.pdf
21. https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Model_Law_Smuggling_of_Migrants.pdf
22. <https://www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/model-treaties-and-laws.html>
23. http://sdpnoticias.com/nota/304424/Aprueban_en_comisiones_Ley_contra_trata_de_personas