



“LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MEXICO”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JOSE DIAZ DE LEON CRUZ

A S E S O R
DR. CARLOS JUAN MANUEL DAZA GOMEZ

MEXICO, D.F.

TESIS CON
PALLA DE ORIGEN

2002



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.

Paginación Discontinua



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PENAL

DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

El alumno DIAZ DE LEON CRUZ JOSE, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del DR. CARLOS JUAN MANUEL DAZA GOMEZ, la tesis profesional intitulada "LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MEXICO", que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor DR. CARLOS JUAN MANUEL DAZA GOMEZ, en su calidad de asesor, nos comunica que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en examen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis "LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MEXICO" puede imprimirse, para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar al alumno DIAZ DE LEON CRUZ JOSE.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D. F., 7 de marzo de 2002

DR. LUIS FERNANDEZ DOBLADO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO PENAL

"A Dios, por regalarme el Don de la Vida y por todas y cada una de las inmerecidas bendiciones con que ha colmado mi existir, pero principalmente, por haberme permitido, alcanzar uno de mis más preciados anhelos... El sueño de convertirme en abogado".

"Con profundo orgullo y sincero reconocimiento, a mi alma mater la Universidad Nacional Autónoma de México".

"Dedico esta tesis, a mi señor padre, el Doctor Don José Díaz de León Sagnón, quien con su ejemplo, sabiduría y amor, ha forjado al hombre que soy ahora...Dios te bendiga por siempre papá".

"A mi adorada madre, la Señora Valentina Alejandra Cruz Palacios, mujer ejemplar que constituye el pilar más importante de mi vida, quien con su infinito amor, consejos y cuidados, me ha permitido llegar hasta esta importante etapa de mi vida...Macita, gracias por todo".

"A mis amadísimos hermanos Maricruz y Marco Antonio Díaz de León Cruz, a quienes dedico este modesto esfuerzo, en profundo agradecimiento por todo el afecto, compañía y confianza que en mí depositaron...los quiero mucho".

"A la mujer que más amo en el mundo, mi abuela Doña Mercedes Palacios viuda de Cruz, sin cuya presencia, amor e inagotables bendiciones, hubiera sido imposible alcanzar este sueño...Abuelita, no sabes cuanto significas en mi vida, nunca lo olvides".

"A la memoria de mi eterno maestro, mi abuelo, (+) Don Alfonso Cruz y Torres, cuyo legado de honradez, estudio y disciplina, constituyen una perenne fuente de inspiración y fortaleza que ilumina mi vida...Abuelito Panchito, donde quiera que estés, gracias".

"A la memoria de mis queridos abuelitos (+) Don José Díaz de León León y (+) Doña Raquel Sagón Hurgos, quienes continúan siendo la esencia de nuestra gran familia...Papá pepito y Mamá Raquelito, benditos sean por siempre".

"Muy especialmente dedico el presente trabajo de investigación, a uno de los juristas que más quiero y admiro, al Doctor Marco Antonio Díaz de León Saguón, profundo conocedor del derecho, fecundo investigador y prestigiado maestro de muchas generaciones de abogados...Querido tío, gracias por todo el apoyo brindado a lo largo de mi vida".

"A toda mi familia, la que sería prolijo enumerar...".

"Con profundo respeto, admiración y sincero agradecimiento, dedico el presente trabajo recepcional, a mi querido maestro el Dr. Carlos Juan Manuel Duza Gómez, quien es uno de los juristas más destacados con que cuenta nuestra pleyade nacional, sin cuya guía, paciencia y estímulo, hubiera sido imposible alcanzar esta meta...Maestra, gracias por su ejemplo y por distinguirme con su amistad".

"A los Ministros integrante de nuestra H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, por todo el apoyo y confianza en mi depositados, a lo largo de mi vida académica y profesional".

"Con especial cariño, reconocimiento y sincero agradecimiento, brindo éste pequeño éxito a mi jefe, mentor y amigo, el Señor Magistrado Miguel Angel Aguilar López, quien con su ejemplo de disciplina, perseverancia y superación constante, ha sido un pilar fundamental en mi formación profesional".

"A la Licenciada Agripina Calzada Caldera, y a mis entrañables amigos Zorayita, Miguel Angel, Javier, René y Joana, jóvenes y brillantes estudiosos del derecho, quienes han depositado en mí toda su confianza. Amigos... espero no defraudarlos nunca, los quiero mucho".

"A todos y cada uno de mis amigos y compañeros de los diversos Órganos Jurisdiccionales en el fuero federal, así como del Instituto Federal de Defensoría Pública, en donde he tenido el honor de prestar mis servicios profesionales".

"A todos mis admirados maestros de la H. Facultad de Derecho, y a todos mis amigos de aulas...gracias por compartir conmigo lo mejor de ustedes".

"Al Equipo Oficial de Modelos de Naciones Unidas de la Facultad de Derecho, del cual tuve el inmerecido honor de fundar. Gracias por todas y cada una de las maravillosas experiencias que compartimos juntos...Amigos, como siempre ha sido, ¡va por la UNAM y va por México!".

"Sirva el presente trabajo, como un modesto reconocimiento para dos jóvenes promesas del derecho con que cuenta nuestro país, me refiero a los señores Licenciados Alfonso Jiménez Reyes y Fabián García Miranda, cuya presencia, desde el inicio de este sueño, ha marcado positivamente mi vida...Hermanos, gracias por estar conmigo".



In memoriam

(+) Erika Flores García.

Universitaria ejemplar y entrañable amiga. Kika... siempre te recordaremos.

In memoriam

(+) A todos los queridos M.D.M.S.C.

Por todos los favores y bendiciones recibidas.

Para José Alberto y Angélica.

Gracias por su cariño, paciencia y comprensión...Dios los bendiga siempre.

Asimismo, para mis hermanos del alma Carlos Augusto, Emilio, Eynar, Luis, Oscar y Saúl, con profundo agradecimiento y respeto, haciendo votos para que permanezcamos juntos por siempre...

INDICE GENERAL.

"LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO".

INTRODUCCIÓN.

7

CAPITULO PRIMERO:

"CONSIDERACIONES PRELIMINARES"

I.- El delito y la delincuencia.	12
A). Consideraciones previas.	12
B). Antecedentes doctrinales respecto del vocablo delito.	14
C). Concepción jurídica actual del delito.	18
D). El delito como una acción típica, antijurídica y culpable.	20
E). Hacia una teoría heptatómica del delito.	24
F). La Delincuencia.	28
II.- Concepto de Delincuencia Organizada.	31
A). Gramatical.	31
1.a). <i>Delincuencia.</i>	32
2.a). <i>Crimen.</i>	34
3.a). <i>Organizada/do.</i>	36
4.a). <i>Definición gramatical</i>	36
B). Delito Colectivo y Delito por Acumulación.	39
C). Sistema Clasificadorio Europeo.	41
D). Propuesta de Raúl Bersten.	43
E). El concepto delincuencia organizada en el derecho comparado.	
1.e). <i>Legislación Japonesa.</i>	44
2.e). <i>Legislación Norteamericana.</i>	45
3.e). <i>Legislación Francesa.</i>	46
4.e). <i>Legislación Italiana.</i>	46
5.e). <i>Unión Europea</i>	47
6.e). <i>Organización de las Naciones Unidas.</i>	48
F). La Delincuencia Organizada en el Derecho Mexicano.	52
1.f). <i>Artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.</i>	53
2.f). <i>Propuesta de la Procuraduría General de la República.</i>	54
3.f). <i>Iniciativa de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.</i>	54
4.f). <i>Ley Federal contra la Delincuencia Organizada</i>	55
III.- Delincuencia Organizada vs. Crimen Organizado.	59

IV.- Antecedentes.	63
A). Mafía Siciliana.	68
B). Cosa Nostra.	69
C). La Camorra.	71
D). La N'Drangheta.	73
E). La Sacra Corona Unita.	75
V.- Evolución de la delincuencia organizada.	76
VI.- El fenómeno asociativo delictivo.	92
VII.- Factores que generan Delincuencia Organizada.	97
A). Económico.	97
1.a). Gráfica Uno.	
<i>Población Económicamente Activa por Entidad Federativa.</i>	100
2.a). Gráfica Dos.	
<i>Población ocupada en el sector primario.</i>	101
3.a). Gráfica Tres.	
<i>Población ocupada en el sector secundario.</i>	103
4.a). Gráfica Cuatro.	
<i>Población ocupada en el sector terciario.</i>	104
5.a). Gráfica Cinco.	
<i>Condiciones de la población de doce años y más, según actividad económica y de ocupación, por entidad federativa.</i>	105
6.a). Gráfica Seis.	
<i>Distribución de población ocupada según ingreso mensual.</i>	107
B). Cultural Educativo.	110
1.b). Gráfica Siete.	
<i>Población Alfabeta de 15 años o más por entidad federativa.</i>	113
2.b). Gráfica Ocho.	
<i>Población de quince años y más con instrucción media superior y superior.</i>	114
3.b). Gráfica Nueve.	
<i>Distribución porcentual de población de quince años y más según nivel de instrucción.</i>	115
C). Migración.	118
1.c). Gráfica Diez.	
<i>Porcentaje de Población nacida en otra entidad o país.</i>	121
2.c). Gráfica Once.	
<i>Población por entidad federativa según lugar de nacimiento.</i>	122
D). Socio-demográficos.	125
1.d). Gráfica Doce.	
<i>Población y Crecimiento.</i>	125

CAPITULO SEGUNDO.

LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

I.- Comentarios previos.	129
II.- Consideraciones criminológicas.	132
A). Formas de realización de la conducta.	133
B). Sujeto Activo.	134
1.b) <i>Feminidad Delictiva.</i>	135
2.b) <i>El menor delincuente.</i>	136
3.b) <i>El ingrediente de la violencia.</i>	137
C).Autoría y participación.	138
1.c) <i>Autor Intelectual.</i>	139
2.c) <i>Autoría Directa o material.</i>	140
3.c) <i>Coautoría</i>	140
4.c) <i>Autor mediato.</i>	141
5.c) <i>Inducción</i>	141
6.c) <i>Complicidad</i>	142
7.c) <i>Auxiliador.</i>	142
D). Sujeto Pasivo.	143
E). Bien Jurídico tutelado.	145
F). Resultado, Objeto Material, elementos normativos y subjetivos específicos.	150
G). Carácter Doloso de la Acción.	152
H). Ambito extraterritorial de Aplicación.	153
1h). <i>Artículo 2° del Código Penal Federal.</i>	156
2h). <i>Artículo 3° del Código Penal Federal.</i>	157
3h). <i>Artículo 4° del Código Penal Federal.</i>	158
4h). <i>Artículo 5° del Código Penal Federal.</i>	160
I). Carácter Federado de la Delincuencia Organizada.	162
III.- Opinión de la Sociedad en 1996.	169
IV.- Características de la iniciativa de ley.	173
V.- Reformas Constitucionales en materia de delincuencia organizada.	183
A). Reforma Constitucional de 1993.	183
1.a) <i>Artículo 16 Constitucional.</i>	185
B). Reforma Constitucional de 1996.	187
1.b) <i>Artículo 16 Constitucional.</i>	188
2.b) <i>Artículo 20 Constitucional, fracción I.</i>	191
3.B) <i>Artículo 21 Constitucional</i>	193
4.B) <i>Artículo 22 Constitucional</i>	194
5.B) <i>Artículo 73, fracción XVI.</i>	195
VI.- Análisis de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (Ley Comentada).	198

VII.- Jurisprudencia aplicable.

291

CAPITULO TERCERO.**EL GOBIERNO MEXICANO FRENTE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.**

I.- Política Criminal Vigente.	306
A). Planteamientos Generales.	306
B). Fundamento jurídico de la política criminal.	309
C). Fundamento filosófico de la política criminal.	311
D). Principios rectores de la política criminal.	313
1.d) Legitimidad.	313
2.d) Intervención mínima.	313
3.d) Acto o conducta	313
4.d) Tipicidad.	313
5.d) Culpabilidad	314
6.d) Prevención.	314
E). Problemática derivada de la falta de una política criminal integral.	314
F). Criterios básicos que deben orientar la política criminal.	321
II.- La Seguridad Pública en México.	327
III.- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.	333
IV.- Análisis presupuestal en la lucha contra la delincuencia organizada.	337
A). Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2000.	338
B). Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001.	338
C). Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002.	340
D) Propuestas.	341
V.- Instituciones responsables en la lucha contra el Crimen Organizado.	345
A). El Ministerio Público de la Federación.	346
1.a) Evolución histórica de la Representación Social.	346
1.1.a) Grecia.	346
1.2.a) Roma.	347
1.3.a) Francia	348
1.4.a) España.	349
2.a) Antecedentes del Ministerio Público en México.	349
3.a). Fundamento Constitucional y legal.	351
4.a). Función investigatoria del Ministerio Público.	352
5.a). El Ministerio Público y su papel en la lucha contra la delincuencia organizada.	356

B). La Policía Judicial Federal.	366
1.b) <i>Antecedentes históricos de la Policía Judicial.</i>	366
1.1.b) <i>Epoca Antigua.</i>	367
1.2.b) <i>Grecia.</i>	368
1.3.b) <i>Roma</i>	368
1.4.b) <i>Epoca Prehispánica.</i>	369
1.5.b) <i>Epoca Colonial.</i>	370
1.6.b) <i>México Independiente.</i>	371
2.b) <i>Fundamento Constitucional y Legal.</i>	372
3.b) <i>Atribuciones.</i>	374
4.b) <i>La Policía Judicial Federal y su papel en la lucha contra la criminalidad organizada.</i>	375
C.) El Ejército Mexicano.	379
1.c) <i>Antecedentes históricos..</i>	379
2.c) <i>Fundamento Constitucional y legal.</i>	382
3.c) <i>Atribuciones.</i>	383
4.c) <i>El Ejército Mexicano y su papel en la lucha contra la criminalidad organizada.</i>	384
D). La Secretaría de Seguridad Pública.	388
1.d). <i>Antecedentes.</i>	388
2.d). <i>Decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</i>	389
3.d). <i>Atribuciones.</i>	391
4.d). <i>La Secretaría de Seguridad Pública y su papel en la lucha contra la delincuencia organizada.</i>	395
E) La Policía Federal Preventiva.	400
1.e) <i>Antecedentes.</i>	400
2.e) <i>Fundamento Constitucional y legal.</i>	402
3.e) <i>Atribuciones.</i>	403
4.d). <i>La Policía Federal Preventiva y su papel en la lucha contra la delincuencia organizada.</i>	406
F). El Sistema Nacional de Seguridad Pública.	410
1.F) <i>Antecedentes.</i>	410
2.F) <i>Características del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</i>	412
G). El Centro de Investigaciones sobre Seguridad Nacional (CISEN).	421
VI.- Derechos Humanos y Delincuencia Organizada.	424
1.f) <i>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.</i>	424
2.f) <i>La situación de los derechos humanos en México.</i>	428

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE DELINCUENCIA ORGANIZADA.

I.- Las Naciones Unidas y la Delincuencia Organizada.	440
A). Antecedentes.	440
B). Acciones de la Organización de las Naciones Unidas en materia de Delincuencia Organizada.	444
C). Comentarios Personales.	448
II.- Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada.(Convención de Palermo).	451
A). Antecedentes.	451
B) Análisis de la Convención.	454
III. México y la Cooperación Internacional.	456
 <u>CONCLUSIONES.</u>	 463
 <u>BIBLIOGRAFIA.</u>	 470

**Con fe y esperanza se construye el futuro,
con esperanza en conseguir lo que uno quiere,
con fe ciega en uno mismo para lograrlo.**

**Pues todo lo que vivamente imaginamos,
ardientemente deseamos,
sinceramente creemos
y entusiastamente emprendemos...
inevitablemente sucederá.**

Anónimo.

INTRODUCCIÓN.

La historia de un pueblo se comprende de manera más profunda y penetrante cuando se le sitúa en el amplio campo de la historia universal. Cada una de las naciones que hoy en día conforman nuestra comunidad internacional, es heredera de fecundas realizaciones pretéritas, ha nacido y se ha ido formando con materiales del pasado..., México no es la excepción.

Junto a los trascendentes cambios ocurridos en nuestro país en materia política, económica y demográfica a finales del siglo pasado y en los albores del presente milenio, se han gestado importantes transformaciones en la sociedad del mismo. Esta evolución social ha sido compleja y se ha manifestado en una amplia gama de fenómenos, determinantes todos ellos en la vida de los mexicanos, que van desde la simple modificación en las percepciones, motivaciones y conductas individuales del conglomerado social -*tales como actitudes, valores y aspiraciones individuales*-, pasando por la recomposición de éstos grupos preexistentes y la alteración de sus comportamientos colectivos en relación con los asuntos de interés público - *v.gr. modos de participación y formas de organización*- hasta la aparición o "creación" de nuevos agregados sociales, que de una u otra forma inciden en el devenir histórico de nuestro entorno contemporáneo.

Los cambios han tenido lugar en diferentes estratos y regiones del país, éstos se han reflejado en una mayor pluralidad y diversidad sociocultural; como resultado, los mexicanos de hoy son distintos de los connacionales de épocas predecesoras. Pero ésta evolución no sólo se restringe al ámbito científico, tecnológico, sociocultural o

económico, rubros sobre los que tradicionalmente las estadísticas y los censos enfocan su atención; sino que también ésta evolución ha sido palpable en el vasto campo del derecho, principalmente en las concepciones jurídicas respecto del delito y sus elementos, también lo ha sido respecto del clásico binomio del derecho penal *delincuente-víctima*; asimismo, en lo que se refiere a las Instituciones Públicas de procuración e impartición de justicia, en las políticas criminales, en nuestros ordenamientos legislativos y en las formas de cooperación internacionales en materia de delincuencia y seguridad pública, entre muchas otras.

No es ajeno a ninguno de nosotros, el hecho de que tanto la conciencia como la participación ciudadana, han sido importantes precursores de nuestro actual sistema jurídico mexicano, sin denostar el plausible interés mostrado por nuestras autoridades gubernamentales en recientes fechas; sin embargo, si bien es cierto nuestro aludido sistema jurídico mexicano desde una perspectiva unitaria y global, sigue mostrando serias deficiencias, lo cierto es también que el presente esquema jurídico evidencia notorias mejorías con respecto a sus antecesores en la mayoría de sus rubros *-con la respectiva esperanza de que ésta larga cadena de adelantos y mejorías sea permanente-*.

Sin embargo, si consideramos al delito, como un fenómeno concomitante al desarrollo de toda forma de estructuración social, así como un problema social cuya génesis inmediata la encontramos en el seno mismo de la sociedad, resulta que dicho proceso de evolución y/o de trascendencia cronológica, tampoco resulta ser ajeno para la delincuencia. En efecto, sociológicamente hablando, podemos establecer válidamente que en todos los pueblos y civilizaciones del mundo han existido características, tanto objetivas como subjetivas, que son constantes e invariables en el transcurso del tiempo; tal es el caso, por citar tan sólo un ejemplo, el de la organización social cimentada en la participación de los individuos integrantes de dicha célula social; o bien, el establecimiento de una autoridad basados en criterios bélicos, religiosos, políticos u de cualquier otra índole; asimismo, las legítimas aspiraciones del individuo a un mejor nivel de vida, al derecho de desarrollar sus propias capacidades en un ambiente de paz, tranquilidad y prosperidad social, entre muchas otras características.

Sin embargo, resulta igualmente válido establecer, que desde las más incipientes formas de organización social, hasta la más evolucionada formas de intercambio social, cultural y tecnológico desarrollado en nuestra actualidad, *el fenómeno delictivo* también ha estado presente. Hemos de considerar entonces, que también los delitos son expresión de los desequilibrios e imposturas en la estructura de la sociedad, donde esta serie de comportamientos encuentran condiciones propicias para surgir, ampliarse, consolidarse y encontrar los medios para mantenerse bajo la sombra protectora de la impunidad.

Así las cosas, puntualizamos desde ahora, que en el presente trabajo analizaremos una de las más evolucionadas y dinámicas formas de manifestación del crimen, cuyas consecuencias son de enormes magnitudes, pero que paradójicamente podemos señalar, que es también, relativamente hablando, una de las más recientes e inacabadas figuras jurídicas contenidas en nuestro orden jurídico nacional, nos referimos a la **delincuencia organizada**.

Este terrible cáncer social, como quedará precisado en líneas subsecuentes, es considerado como un verdadero subgrupo social, dado el nivel organizativo tan complejo y avanzado que éstas formas de criminalidad han desarrollado, al grado de que en algunos países del orbe, éstos sindicatos del crimen son vistos como grupos parasociales de relativa importancia para la estabilidad económica y política de determinados países, tal es el caso del vecino país de Estados Unidos de Norteamérica o el clásico ejemplo de la hermana República de Colombia. La moderna delincuencia organizada, evidentemente supera los sistemas penales actuales y rebasa toda previsión legal que en la materia, cualquier Gobierno pretendiera establecer, hecho que sin duda constituye un reto político-criminal de enorme envergadura, pues este problema se presenta como una estructura de poder capaz de amenazar la propia estabilidad de un Estado, o al menos competir con él, en relativa igualdad de circunstancias.

Es por esto, que resulta imprescindible el iniciar y sostener una batalla directa y frontal en contra de éstas formas de organización criminales, a fin de preservar la soberanía y estabilidad económica de nuestro país, así como para garantizar la efectiva

tutela de bienes de tan importante jerarquía como lo son la vida, la libertad, la salud pública o la credibilidad en nuestras Instituciones, entre muchos otros, que se ven directa y flagrantemente vulnerados por los corruptores tentáculos de la *mafia*. No debemos soslayar, que será a través del conocimiento técnico-científico de éstas complejas subestructuras sociales, como podríamos pretender salir avantes en ésta difícil lucha. Es precisamente ésta la finalidad rectora del presente trabajo de investigación, dicho en otras palabras, con la elaboración de éste sencillo estudio jurídico, el autor busca colaborar de forma eficaz en la consecución de un ideal de justicia y seguridad social que durante largos años ha venido acuñando y demandando de forma cada vez más palpable, no sólo la sociedad mexicana, sino el tejido social de todo el mundo.

Iniciaremos la presente investigación, con la exposición del marco histórico-conceptual básico en materia de delincuencia organizada, así como con algunas precisiones que en la materia, contiene nuestro derecho positivo mexicano; todo esto a fin de adquirir las herramientas indispensables para sostener un posterior análisis.

Una vez hecho lo anterior, estudiaremos de forma breve y extractada los pormenores de la herramienta legislativa más moderna con que cuenta el Gobierno Mexicano para hacer frente a éste grave problema social, instrumento jurídico que recibe el nombre de *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*. En el marco de ésta investigación, pretendemos exponer sucintamente y de forma generalizada, algunas de los principales problemas prácticos, que desde nuestro punto de vista se suscitan en los distintos juzgados y tribunales de nuestro país; además expondremos los principales criterios jurisprudenciales que sobre el particular, nuestros Tribunales Colegiados de Circuito, así como nuestro más alto Tribunal de la Nación, han sustentado en sus diversas épocas.

Posteriormente, analizaremos la parte medular del presente trabajo, en lo tocante a la forma en como el Estado Mexicano combate a la delincuencia organizada existente en su territorio; para esto, en forma pormenorizada, abordaremos el estudio de los órganos legalmente facultados para su investigación y represión, así como una crítica a la actual política criminal en la materia.

Finalmente, nos adherimos completamente a la actual tendencia de internacionalización o "mundialización" de esfuerzos por erradicar éste complejo fenómeno delictivo. Para ello, en nuestro último capítulo haremos mención de los principales instrumentos jurídicos que en el campo del Derecho Internacional Público, en relación directa con el derecho punitivo estatal, han sido suscritos por diversos países en aras de preservar a sus connacionales de los efectos corruptores de éstos gremios criminales.

Consideramos, la delincuencia organizada es un problema actual, con profundas raíces en nuestro pasado colectivo y de importantes repercusiones en el futuro, que aqueja a millones de seres humanos a nivel mundial, por ende, su vigencia prioritaria en la agenda internacional está más que acreditada y la innegable obligación de todos y cada uno de los gobiernos del mundo en su erradicación, cobra una nueva y más justa dimensión. No pasa desapercibida la evidente complejidad y enorme campo de investigación con respecto a éste tema, sin embargo, pretendemos abordar el tema, no sólo desde una singular y limitada perspectiva, como lo sería la jurídico-penal, sino que pretendemos abordar el presente análisis de forma *interdisciplinaria*, es decir, mediante la inserción de elementos correspondientes a otras ramas del saber y que guarden estrecha vinculación con el tema, a fin de enriquecer aún más la labor expositiva; tal es el caso por ejemplo, de la historia, la sociología, la economía, la estadística e incluso la política.

Sirva el presente trabajo como un sencillo reconocimiento a todos aquellos hombres y mujeres que dedican su vida a la incansable tarea de consolidar un México mucho más seguro y justo para todos; así como a los infatigables doctrinarios y académicos de la materia, que con su diaria labor de educar y difundir su conocimiento a las nuevas generaciones, perpetúan la conciencia y acción ciudadana en contra de éstos grupos criminales organizados, con la única satisfacción de haber colaborado en la consecución de un mejor futuro para todos.

*Si piensas que estás vencido, si lo estás,
 Si piensas que no te atreves, no lo harás.
 Pero si piensas en grande, tus éxitos crecerán.
 Si piensas en pequeño, te quedarás atrás.
 Porque en el mundo encontrarás
 Que el éxito comienza con la voluntad,
 Porque muchas carreras
 Se han perdido antes de empezar*

(Anónimo).

CAPITULO PRIMERO.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

I.- EL DELITO Y LA DELINCUENCIA.

A). CONSIDERACIONES PREVIAS.

Para comenzar el presente trabajo, es menester precisar que dada la dinámica social y política de nuestro país, todos los integrantes de un conglomerado social, nos encontramos obligados a prestar atención a los frecuentes e impredecibles cambios sociales suscitados en nuestro entorno. Este principio sociológico llevado al campo del derecho, se traduciría en la específica obligación sociopolítica impuesta al legislador, a fin de que a lo largo de todo el proceso de creación de las normas, contemple la imperiosa necesidad de adecuar y/o flexibilizar sus ordenamientos, a una realidad permanentemente dinámica y cambiante. Consideramos, en tratándose del fenómeno social de la delincuencia organizada, dicha previsión legal debe de encontrar su máxima aplicación.

Recordemos que aparejado a todas las formas de organización colectivas, ha existido un histórico germen de violencia y desorden social, en el cual, el *ius poenale* ha jugado un importantísimo papel como herramienta de *control social*. La mayor parte de todas las formas de control social, cuentan con elementos comunes, entre los cuales destaca la preexistencia de un ordenamiento, la infracción o quebrantamiento de esa norma, así como la correspondiente reacción en forma de sanción para dicho actuar.

"Lo que diferencia al derecho penal de otras Instituciones de control social, es simplemente la formalización del control, liberándolo, dentro de lo posible, de la

espontaneidad, de la sorpresa, del coyunturalismo y de la subjetividad propios de otros sistemas de control social. El control social jurídico penal, es además, un control normativo, es decir, se ejerce a través de un conjunto de normas creadas previamente al efecto...¹.

Su legitimación, subyace en el hecho de que las leyes penales son necesarias para el mantenimiento de la forma de la sociedad y del Estado. Circunstancia en la cual, evidentemente se deja patente el importantísimo y ancestral vínculo existente entre sociedad y derecho penal, éste último como creación de un específico conglomerado humano. Para explicarnos con mayor detalle esta estrecha vinculación, quien si no el reconocido maestro de la Universidad de Bonn, Gunther Jakobs, quien considera:

“Sea como fuere, la solución de un problema social a través del derecho penal, tiene lugar en todo caso por medio del sistema jurídico en cuanto sistema social parcial, y esto significa que tiene lugar dentro de la sociedad. Por lo tanto, es imposible desgajar al derecho penal de la sociedad; el Derecho Penal constituye una tarjeta de presentación de la sociedad altamente expresiva, al igual que sobre la base de otras partes de la sociedad cabe derivar conclusiones bastante fiables sobre el Derecho penal...por consiguiente existe una dependencia recíproca entre la sociedad y el derecho penal...²”.

Luego, podemos afirmar que para Jakobs, la norma es el *sustento social*; pues quien vive en sociedad se encuentra regido por normas; consecuentemente la norma nos brinda a cada uno de los sujetos un rol, un papel, una asignación específica; por ejemplo de padre, de trabajador, de servidor público entre otros; es ese rol específico el que nos permite interactuar en sociedad, fenómeno que el mismo autor denomina *comunicabilidad entre sujetos*; así, al derecho penal podemos vislumbrarlo como un mecanismo de control social por excelencia, pues en un primer plano tutela los bienes jurídicos de mayor significación para determinado núcleo, y en segundo lugar, coadyuva a dirimir los conflictos de intereses suscitados en el mismo

Sentado que fue lo anterior y por lo que hace al fenómeno de la *delincuencia organizada* -reciente tópico selecto del derecho penal dada la complejidad que engloba- desde una perspectiva netamente social, estimamos se debe crear un nuevo tipo de mentalidad, que comprenda y sea capaz de oponer una resistencia organizada a éste

¹ MUÑOZ CONDE, Francisco, et al: *“Derecho Penal, Parte general”* Editorial Tirant lo Blanch, Valencia España, 1993, página 27.

² JAKOBS, Gunther *“Sociedad, norma y persona en una teoría de un Derecho penal funcional”* (traducción de Manuel Cancio Meliá), Editorial Civitas, Madrid España, 2000, página 21 y 22

cáncer social; por otro lado, en un plano estrictamente *jurídico*, debemos de formular nuevos esquemas y directrices que permitan la eventual erradicación de éste fenómeno criminógeno; motivo por el cual, procedemos a exponer, de forma genérica, nuestra plataforma dogmático-jurídica, misma con la que abordaremos en subsecuentes apartados al concepto *delincuencia organizada*; esto es, desarrollaremos de forma sucinta lo que entendemos por delito y cada uno de sus elementos.

B). ANTECEDENTES DOCTRINALES RESPECTO DEL VOCABLO DELITO.

Previo análisis del concepto *delito*, se advierte que la finalidad de éste trabajo, no es la de profundizar y analizar con amplitud, cada uno de los elementos y problemáticas singulares, que según la Doctrina Penal Mexicana e internacional, conforman un ilícito; nuestra intención es únicamente mostrar de forma sucinta, nuestra plataforma ideológica, misma que servirá de base para el desarrollo del presente trabajo; asimismo, y ponderando en el hecho de que la actual delincuencia organizada hecha mano de las más avanzadas formas de organización y operación, consideramos que tanto el abogado, como todos los demás funcionarios encargados de su combate y eventual erradicación, deberán conocer y aplicar en su diario acontecer, las tendencias doctrinales más avanzadas con que en la actualidad contamos; como parte de su especialización y a efecto de mejorar su desempeño.

Sentado lo anterior, tenemos que desde un primer plano denominado etimológico, la palabra *delito* deviene del afonisma latino *delictum o delictum*, supino del verbo latino *delinquo o delinquere*, que significa abandonar, alejarse, resbalar, apartarse; que en función del presente análisis, deberá de entenderse como *el distanciamiento del buen camino o del recto proceder*, o bien, *del buen sendero señalado por la ley*.

Previo cita de las diversas concepciones doctrinarias del vocablo delito, y siguiendo el pensamiento del ilustre maestro Don Fernando Castellanos Tena³, coincidimos plenamente en el hecho de que resulta prácticamente imposible el arribar a una

³ Cfr. CASTELLANOS TENA, Fernando, *"Lineamientos Elementales de Derecho Penal"*, Editorial Porrúa, México, Tercera Quinta Edición, página 125.

definición del vocablo **delito** con validez universal, aplicable en cualquier época, lugar o circunstancia⁴; o bien como dijera el ilustre Beccaria en su inmortal obra *-respecto del examen de los delitos-*:

"...la muchedumbre y la variedad de crímenes, según las diferentes circunstancias de tiempo y lugar, nos echarían en un detalle inmenso y fatigante".⁴

Sin embargo, consideramos dados los grandes esfuerzos de diversos doctrinarios de todo el mundo a fin de establecer una Teoría General del delito, hoy en día es posible concebir al delito desde una perspectiva jurídica relativamente general, lo que nos permitirá abordar el presente trabajo. Por consiguiente, nos limitaremos únicamente a exponer las concepciones más importantes.

En primer término, tenemos a la *Escuela Clásica* cuyo más conspicuo representante lo encontramos en la persona de *Francisco Carrara*, para quien el término delito es:

"La infracción de la ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso".⁴

Cabe precisar que ésta concepción, parte del presupuesto de que toda conducta humana se convertirá en delito, cuando ésta se contraponga con el orden jurídico imperante en determinada época, mismo que al ser promulgado por el propio Estado, busca tutelar los intereses de su colectividad así como el de su propia seguridad; motivo por el cual, todo actuar que se encuentre en franca oposición con dicha previsión general, deberá de ser considerado políticamente dañoso; precisando, que deberá ser resultado de una acción u omisión, es decir de un hecho positivo o negativo, sustituyendo así de la legítima esfera de interés del derecho penal, a las meras opiniones o pensamientos formulados por el individuo; para finalmente otorgarle ese

⁴ Dicha imposibilidad estriba en el hecho de que el delito se encuentra estrechamente vinculado con el concepto sociedad, es decir, donde quiera que exista un conglomerado social y organizado, vendrán aparejadas conductas constitutivas de delito, las cuales, a todas luces, se ven influidas por el pensamiento imperante de dicha época o lugar. Es decir, los hechos que unas veces han tenido ese carácter delictivo, han perdido dicha investidura en función de situaciones o circunstancias particulares de cada pueblo, y *contra tu venia*, conductas no conceptualizadas como delitos en antaño, hoy en día se consideran penalmente vetadas.

⁴ BECCARIA, *"Tratado de los delitos y de las penas"*, Editorial Porrúa, México 1999, novena edición, páginas 4 y 5.

⁴ CARRARA, Francisco. *"Programa de Derecho Penal"*, volumen I, número 21, página 60.

doble enfoque de imputación, tanto el moral como el político, binomio insoluble e indispensable en toda sociedad.

Por su parte la *Escuela Sociológica del delito*, a través del ilustre jurista *Rafael Garófalo*, imbuido por el pensamiento de que el delito es todo fenómeno o hecho natural, resultado de factores físicos y sociológicos, opina que el delito natural es:

***“...la violación de los sentimientos altruistas de probidad y de piedad, en la medida media indispensable para la adaptación del individuo a la colectividad...”*⁶**

La esencia de su definición radica en el hecho, de que la delictuosidad será determinada en razón directa con un sistema de valoración de ciertas conductas, donde las consecuencias criminógenas de dicho proceder, impiden la adaptación de un individuo a un conglomerado social. Este ente colectivo, como hemos indicado, se encuentra regido en base a determinados criterios de utilidad social, de justicia, de altruismo, de orden, de disciplina o de necesidad en la convivencia humana, etcétera. Por ende, todo comportamiento individual opuesto a dichos criterios de utilidad social preestablecidos por la colectividad, englobados en las expresiones *“sentimientos altruistas de probidad y de piedad”*, deberá considerarse como delito.

Por su parte, *Enrique Ferri*, considerado como el más connotado miembro de la *Escuela Positivista*, consideró al delito como un fenómeno natural y social, producto de factores antropológicos, sociales y físicos, por ello lo definió como:

***“...acciones punibles determinadas por móviles individuales y antisociales, que perturban las condiciones de vida y contravienen la moralidad media de un pueblo, en un tiempo y lugar determinado”*.**

En dicha definición, podemos advertir una sensible innovación dogmática, consistente en la inclusión de un nuevo elemento del delito, representado por la expresión *punible (punibilidad)*, con la cual, se dio formal inicio a toda una serie de estructuraciones lógico-jurídicas en torno a la Teoría de la pena, las cuales resultaban ser incipientes y sin directrices ideológicas sólidas, antes de dicha formalización. Por

⁶ VILLABOS, Ignacio, *“Derecho Penal Mexicano”*, México, Segunda edición, Porrúa, 1960, página 199.

⁷ Citado por REYNOSO DAVILA, Roberto; *“Teoría General del Delito”*, Tercera Edición, editorial Porrúa, México 1998, página 18.

otro lado, acordes con la precitada definición, será delito toda acción perturbadora de las condiciones de vida de un pueblo, o bien, que se contraponga con los valores de una comunidad. Desde luego, se considera de escasa precisión la expresión "*moralidad media*", pues se alude a un elemento cognoscitivo del individuo, de difícil cuantificación o conceptualización jurídica.

Por su parte, otro afamado jurista como *Pellegrino Rossi*, opina que el delito es la infracción de un deber exigible en daño de la sociedad o de los individuos. Por su parte Reinhart Frank considera al delito como la violación de un derecho fundado sobre la ley moral.

Desde nuestro particular punto de vista, dichas definiciones adolecen de precisión, pues cabe recordar que no todas las acciones injustas o inmorales deben ser consideradas como delictuosas, además, al tenor de los comentarios vertidos con anterioridad, todos los delitos, llevan implícitos una inherente dosis de valoración cultural y/o social, luego, como éstos criterios o parámetros de valoración no son inmutables, sino dinámicos, por ende, lo que en antaño era considerado como una conducta humana susceptible de punición por parte del Estado, o bien como una infracción a la ley penal, hoy en día ya no lo es y viceversa.

Ahora bien, *Ernesto Beling* en su famoso libro *Die Lehre vom Verbrechen*, establece como delito a:

*"...la acción típica antijurídica, culpable, sometida a una adecuada sanción penal y que llena las condiciones objetivas de penalidad"*⁸.

Finalmente, el famoso penalista de la Universidad de Munich, Edmundo Mezger, redujo la definición de delito a la expresión:

"acción típicamente antijurídica y culpable".

En dicha definición podemos apreciar que Mezger, para nada alude a las condiciones objetivas de punibilidad establecidas por Beling, pues les otorgará un tratamiento de forma posterior y en sentido diverso; tampoco alude en forma alguna a la

⁸ Citado por JIMÉNEZ DE ASUA, Luis; *"Lecciones de Derecho Penal"*. Editorial Oxford, University Press. México, 2000, página 133

penalidad, ya que para éste autor, se trata de una consecuencia del delito y no de una característica del mismo. Sin embargo, ésta concreta definición, dados los beneficios prácticos y académicos que representa, goza de una amplia aceptación entre los diversos doctrinarios *ius penalistas* de todo el mundo.

C). CONCEPCION JURÍDICA ACTUAL DEL DELITO.

Prevía enunciación de algunas de las diversas concepciones jurídicas que respecto del vocablo delito existen hoy en día, es menester puntualizar que la primera tarea a la que va a enfrentarse todo aquel innovador que pretenda accesar a una Teoría General respecto de cualquier rama del saber, será la de conceptualizar cada uno de sus términos; la problemática particular que se presenta en la Teoría General del delito, estriba en el hecho de que no en todas las definiciones propuestas, se contienen las mismas características comunes o elementos que debe tener un hecho para ser considerado como delito. Por todo esto, deberemos ser siempre cautelosos en abordar el análisis de éste concepto, a la luz de lo dispuesto por el derecho penal mexicano vigente⁹, a fin de evitar incurrir en aparentes formalismos jurídicos, faltos de precisión y técnica jurídica en los mismos.

Así las cosas, desde un punto de vista estrictamente jurídico y conforme a lo dispuesto por el artículo 7° de nuestro Código Penal Federal en vigor, debemos de entender al delito como:

"...el acto u omisión que sancionan las leyes penales".

Esta definición, es una consecuencia de la garantía de legalidad contenida en el texto de nuestro artículo 14 Constitucional, también conocida como *Principio de exacta aplicación de la ley en materia penal*, mismo que deriva del aforisma latino *nullum crimen nulla poena sine lege*, por ende, a la luz de nuestro moderno derecho penal, no puede

⁹ Cfr. MUÑOZ CONDE, Francisco, "Teoría General del delito". Editorial Themis, segunda edición, Bogotá Colombia, 1999, página uno. Este mismo autor considera que todo intento de definir al delito al margen del derecho penal vigente, es situarse fuera del ámbito de lo jurídico, corresponde al jurista, a la ciencia del derecho penal, elaborar ese concepto del delito en el que estén presentes todas las características generales comunes a todos los delitos en particular. Para ello, habremos de partir de lo que el derecho penal positivo considera como delito, no sólo de la definición general de delito contenida en el Código Penal, sino de todos los preceptos legales que se refieren al mismo, destacando las características generales comunes a todos los delitos.

considerarse como delito, a ninguna otra conducta que no encuadre en los rígidos marcos establecidos por la ley penal.

Dicha definición, tal y como lo han sostenido prestigiados juristas, resulta ser sumamente limitativa, pues desde una primera aproximación, pareciera que sólo se tiene como elementos integradores del delito tanto a una *conducta* (ya sea *positiva o negativa*) como a la punición de dicha acción u omisión, englobada bajo la expresión *sanción* (*producto de la violación de un mandato de prohibición establecido por la norma jurídica previsorá*). Sin embargo, tal y como lo veremos más adelante, el delito se compone por otros diversos elementos.

Acorde con la definición anterior, el *Diccionario Jurídico Mexicano* define al delito como:

*"(En derecho penal) acción u omisión ilícita y culpable, expresamente descrita por la ley bajo la amenaza de una pena o sanción criminal"*¹⁰.

En este mismo talante, el inmortal jurista mexicano Francisco Pavón Vasconcelos nos brinda su concepción técnico-jurídica del delito señalando:

*"El delito, lo hemos repetido en varias ocasiones, ha sido entendido desde tiempos atrás como una valoración jurídica, objetiva o subjetiva, la cual encuentra sus precisos fundamentos en las relaciones necesarias, surgidas entre el hecho humano contrario al orden ético y social, y su especial estimación legislativa"*¹¹.

De las anteriores citas, se desprende claramente, que para que una conducta humana (como señalamos, ya sea en vía de acción u omisión), pueda considerarse como delito, se requiere indefectiblemente que la misma, se encuentre prevista y/o descrita como tal por nuestro orden jurídico vigente; recordando desde luego que su concepto ha variado en el tiempo y en el espacio, según la legislación y la doctrina. A continuación, analizaremos los restantes elementos integrantes de la institución jurídico sustantiva penal, denominada **delito**.

¹⁰ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM - Editorial Porrúa, México 1999, décimo Tercera Edición, página 868.

¹¹ PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. "Diccionario de Derecho Penal" Editorial Porrúa, México, 1999, segunda edición, página 297

D). EL DELITO COMO UNA ACCIÓN TÍPICA, ANTIJURÍDICA Y CULPABLE.

Tal y como lo acuciosamente lo advierte el Doctor Carlos Daza Gómez, actualmente el delito es comprendido desde una doble perspectiva: primero, como juicio de desvalor que recae sobre un hecho o sobre un acto humano; y segundo, como un juicio de desvalor que se hace sobre el autor de ese hecho¹².

Así, partiendo de la generalizada opinión de que el delito es una *acción u omisión típica, antijurídica y culpable*, compartimos la idea del ilustre catedrático precitado, en el sentido de señalar que tal concepción del delito, se caracteriza por ser una definición secuencial, esto es, que para efectos sistemáticos, siempre deberán de ser comprobadas una a una, tales categorías en estricto orden y apego a derecho.

Partamos entonces de los cuatro presupuestos básicos del delito:

- a) *Conducta (acción u omisión);*
- b) *Tipicidad;*
- c) *Antijuridicidad;*
- d) *Culpabilidad.*

Referente al primero de dichos elementos *conducta*, es preciso recordar, que acorde con la máxima jurídica *cogitationis poenam nemo patitur*, tenemos que el puro pensamiento, la simple ideación o el mero proceso mental creativo, no es susceptible de ser castigado o reprimido por la norma penal; para éstos efectos, se requeriría de su exteriorización es decir, dar paso a la manifestación en el mundo material de tales pensamientos; trasladar dicha maquinación mental al terreno fáctico, gestándose a través de un hacer (*acción*) o de una conducta pasiva (*omisión*).

La actual doctrina penal, en su mayoría, sostiene la indivisible categorización de los conceptos acción y omisión, bajo un mismo rubro denominado *conducta*; empero, es

¹² Cfr. DAZA GÓMEZ, Carlos. "Teoría General del Delito". Editorial Cárdenas Editores Distribuidor, México 1998, Segunda Edición, página XV.

* Acorde con las previsiones legales contenidas en el artículo 7° del Código Penal de la Federación, la expresión *conducta* se constituye por dos elementos, tanto la acción entendida como un *acto u hecho positivo*, esto es un hacer, como por una omisión, entendida como un *acto u hecho negativo*, entendido como un dejar de hacer.

menester, precisar que la corriente ius penalista más innovadora postula, como elemento base o génesis de una moderna Teoría General del Delito, que dichos conceptos quedarían subsumidos en el elemento *tipicidad*, esto es, consideran a éste elemento del delito como el primer nivel o categoría a comprobar en el mundo fáctico, pues sólo será relevante la conducta que encuadra con la norma penal, al no ser de interés para el derecho punitivo la conducta previa. En este mismo talante sostienen el tipo está en la tipicidad; ya que atendiendo al *telos* inherente de la Teoría General del Delito, constituido por la unificación del mundo fáctico con el mundo normativo, se requiere que antes de valorar cualquier conducta humana (*del tipo de acción u omisión*), ésta vaya en contra del marco jurídico vigente. Postura ideológica que nos resulta sumamente interesante.

Expuesto lo anterior, para el inmortal maestro *Don Luis Jiménez de Asúa*, la conducta o mejor dicho el *acto*, debe entenderse como:

*"...(ta) manifestación de voluntad que, mediante acción, produce un cambio en el mundo exterior, o que por no hacer lo que se espera deja sin mudanza ese mundo externo cuya modificación se aguarda. El acto es, pues, una conducta humana voluntaria que produce un resultado..."*¹³.

Por su parte, el Doctor Raúl Plascencia Villanueva, opina que la conducta:

*"...se entiende en amplio sentido como la conducta humana voluntaria manifestada por medio de una acción en sentido estricto (acto) o de una omisión. El acto se realiza mediante una actividad positiva, se hace lo que no se debe hacer, se actúa violando una norma que prohíbe, mientras que en la omisión, se deja de hacer algo que la propia ley ordena realizar..."*¹⁴.

En el finalismo, la acción (*término equivalente a conducta en el derecho germano*), es entendida como el ejercicio humano voluntario de una actividad final, la acción no sólo es "causal", sino que está orientada conscientemente a un fin; el carácter causal no está dirigido a un fin, es el resultado de relaciones causales, en cambio, la acción finalista, dirige ese carácter causal, esto es, la acción es actividad final¹⁵.

¹³ JIMÉNEZ DE ASUA, Luis, Op. cit. página 136.

¹⁴ PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, "Teoría del delito", Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie G: Estudios Doctrinales, número 192, México, 2000, página 52.

¹⁵ Cfr. ORELLANA WARCO, Octavio Alberto; "Teoría del delito". Editorial Porrúa, décima edición, México 2001, página 137.

Cabe hacer mención que habrá ausencia de conducta (*aspecto negativo del acto*) cuando actúen sobre el sujeto, ya sea la *bis mayor* (*fuerza mayor*) entendida como la fuerza física superior e irresistible para la voluntad del hombre, creada por la fuerza de la naturaleza, v.gr. terremotos o inundaciones; o bien la *bis absoluta* (*fuerza física*), entendida igualmente como una fuerza física superior e irresistible a la voluntad del individuo, pero generada por el propio hombre. En ambos supuestos jurídicos, el sujeto se convierte en un instrumento del delito sin voluntad; motivo por el cual, ambas eliminan cómo se dijo, la conducta humana, operando en éste caso la máxima *vis qui resisti non potest*, que significa, aquellas fuerzas que no se pueden resistir.

Pasemos ahora al segundo presupuesto del delito, *Tipicidad*, para lo cual, resulta menester puntualizar primeramente la distinción entre dos términos, con relevante significado para el derecho penal, el primero de ellos *tipo*, y el segundo, *tipicidad*.

El *tipo*, según Francisco Muñoz Conde es:

*"...la descripción de la conducta prohibida que lleva a cabo el legislador, en el supuesto de hecho de una norma penal"*¹⁶.

Y la *tipicidad* será entonces:

*"...la cualidad que se atribuye a un comportamiento, cuando es subsumible en el supuesto de hecho de una norma penal"*¹⁷.

Dicho en otras palabras, nosotros entendemos a la *tipicidad* como la adecuación o actualización en el mundo fáctico de una conducta descrita en un *tipo penal*, entendido éste último, como una previsión legal elaborada por el legislador en la ley penal, respecto de las conductas que lesionan en grado mayor a los bienes jurídicos tutelados de una comunidad. Nuestra Constitución, por su parte, consagra este principio derivado de la máxima latina *Nullum crimen nulla poena sine lege*, la que significa que sólo los hechos previstos en la norma penal, pueden ser considerados como tales.

¹⁶ MUÑOZ CONDE, Francisco Op. cit. página 40.

¹⁷ *Ibidem*.

Al respecto, el ilustre jurista Carlos Daza Gómez opina que:

*"...Para la mayoría de los juristas afiliados al finalismo, el tipo contiene todos aquellos elementos que fundamentan el contenido material del injusto de una clase de delitos."*¹⁸

Siendo éste contenido predominantemente descriptivo. Una vez comprobada la adecuación del hecho con el supuesto previsto por la ley en el tipo, deberemos verificar si esta es antijurídica, pasando con esto al tercero de los elementos precitados.

La *antijuridicidad* se entiende como la contradicción suscitada entre la conducta desplegada por un agente con el ordenamiento jurídico imperante en determinada época, sin que tal proceder se encuentre amparado en alguna causa de justificación. Por ello, la antijuridicidad es un hecho de desvalor sobre una conducta típica. Welzel define a la antijuridicidad como la contradicción de la realización del tipo de una norma prohibitiva, con el ordenamiento jurídico en su conjunto.

Con relación a este nivel, deberemos de realizar un análisis en sentido negativo, es decir, verificar si dicha conducta, ahora ya típica, no se encuentra permitida o tolerada por el Estado, es decir, dicha acción u omisión típica, deberá de estar en franca contradicción con el derecho. Tal situación ocurriría:

*"...cuando no existan en el ordenamiento jurídico, tomando en conjunto, preceptos que autoricen o permitan la conducta de que se trata; autorizaciones o permisos que reciben el nombre de causas de justificación"*¹⁹.

Finalmente, tales acciones u omisiones, ahora típicas y antijurídicas, para conformar un delito, deberán de ser *culpables*, es decir, que dicho actuar sea susceptible de reproche a su autor; al respecto Raúl Plascencia Villanueva²⁰ estima que en materia de culpabilidad, no existe una opinión unánime respecto de cómo definirla, sobre todo, en materia de los elementos que la integran desde una óptica formal así como de su significado material, propiciado precisamente por la evolución de la teoría de la culpabilidad a la luz de los conceptos causales, psicologistas, normativistas y finalistas.

¹⁸ DAZA GÓMEZ, Carlos, Op.cit. página 71

¹⁹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Op.cit. 868

²⁰ PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl Op.cit. página 157

Por su parte, Octavio Alberto Orellana Warco opina:

"...el sistema finalista considera que a la culpabilidad le corresponde el papel más importante en la teoría del delito, el del juicio de reproche por la realización de una conducta típica y antijurídica, cuando el sujeto tuvo la capacidad de comprender el carácter ilícito de su conducta y la capacidad de motivarse o determinarse de acuerdo a esa comprensión (imputabilidad)...por último, que al sujeto le era exigible dicha conducta y que pudiendo obrar de otro modo, no lo hace"²¹.

Será necesario entonces, previo juicio de reproche o de culpabilidad, determinar si el agente delictivo se hallaba en la posibilidad de comprender el carácter ilícito de su proceder, además de haber desplegado dicho actuar, en circunstancias, que hagan exigible el haber normado su conducta conforme a derecho; esto es, que al momento de realizar el hecho delictivo, el agente tuviera la suficiente capacidad para conocer lo ilícito de su proceder y de esta forma querer su realización, sin que hubiese actuado bajo un trastorno mental o desarrollo intelectual retardado que le hubiere quitado esa capacidad de querer y entender, en consecuencia, que el sujeto activo pueda discernir entre el bien y el mal, esto es, entre realizar la conducta delictiva o no hacerlo.

E). HACIA UNA TEORÍA HEPTATÓMICA DEL DELITO.

Una vez que hemos expuesto la postura ideológica más generalizada entre nuestros diversos doctrinarios y académicos, relativa a la conformación de una *Teoría tetratómica* del delito, de influencia esencialmente Europea (*cuyos elementos lo son la conducta, el tipo, la antijuridicidad y la culpabilidad*); consideramos necesaria la exposición, al menos de manera sucinta, de una diversa postura ideológica basada en la conformación de una verdadera dogmática jurídica penal mexicana. En efecto, el reconocido jurista y Magistrado Miguel Angel Aguilar López²², pugna por una Teoría

²¹ ORELLANA WARCO, Octavio Alberto. Op. cit. página 157

²² CURSO DE ESPECIALIZACIÓN JUDICIAL. 2001. *Módulo de Derecho Penal*, impartido en las aulas del Instituto de la Judicatura Federal, por el Magistrado Miguel Angel Aguilar López, junio de dos mil uno. Cabe precisar que este prestigioso Resolutor Federal, es considerado uno de los principales precursores a nivel nacional, respecto a la creación de un verdadero Derecho Penal Mexicano, basado en el pensamiento y legado de nuestros afamados doctrinarios nacionales exclusivamente, donde las referencias a las innovadoras teorías extranjeras nos permitirán complementar, no estructurar, nuestra propio sistema a la luz de un método de derecho comparado, postura ideológica que compartimos plenamente

Heptatómica del delito, basado exclusivamente en una exégesis jurídica de nuestro ordenamiento sustantivo penal federal; para lo cual, toma como punto de partida, el contenido normativo de nuestro artículo 15 del Código Penal de la Federación, aplicado a *contrariu sensu*, de donde resulta, el delito se integra de los siguientes elementos:

1.-) Conducta.

La cual se encuentra contenida en la *fracción I*, del precitado numeral que es del tenor literal siguiente:

"El delito se excluye cuando:

I.- El hecho se realice sin la intervención de la voluntad del agente.

...".

Precepto legal, del cual desprendemos que para que exista un delito, acorde con las previsiones normativas de nuestro Código Penal de la Federación, primeramente se requerirá de una acción u omisión con contenido final por parte del agente delictivo, esto es, un proceder en donde nitidamente se advierta el elemento volitivo por parte del autor.

2.-) Tipicidad.

Contenida en la *fracción II* del dispositivo normativo 15 del Código Punitivo de la Federación, cuyo texto establece:

"El delito se excluye cuando:

...

II.- Falte alguno de los elementos del tipo penal del delito de que se trate;

...".

De donde se colige, atentos a las disposiciones Constitucionales contenidas en el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental, entendida como la *Garantía de Exacta aplicación de la ley penal*, a fin de que una conducta pueda ser considerada como delito, se deben de colmar todas y cada uno de los extremos legales contenidos en la descripción típica formulada por el legislador, esto es, dar exacto cumplimiento al principio de Tipicidad.

3.-) Antijuridicidad.

La cual se encuentra implícita en el contenido de las fracciones III, IV, V y VI de la precitada hipótesis normativa penal, que son del tenor literal siguiente:

"El delito se excluye cuando:

...

III.- Se actúe con el consentimiento del titular del bien jurídico afectado, siempre que se llenen los siguientes requisitos:

a) Que el bien jurídico sea disponible;

b) Que el titular del bien tenga la capacidad jurídica para disponer libremente del mismo; y

c) Que el consentimiento sea expreso o tácito y sin que medie algún vicio; o bien, que el hecho se realice en circunstancias tales que permitan fundadamente presumir que, de haberse consultado al titular, éste hubiese otorgado el mismo;

IV.- Se repela una agresión real, actual o inminente, y sin derecho, en protección de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y racionalidad de los medios empleados y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende.

Se presumirá como defensa legítima, salvo prueba en contrario, el hecho de causar daño a quien por cualquier medio trate de penetrar, sin derecho, al hogar del agente, al de su familia, a sus dependencias, o a los de cualquier persona que tenga la obligación de defender, al sitio donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que exista la misma obligación; o bien, lo encuentre en alguno de aquellos lugares en circunstancias tales que revelen la probabilidad de una agresión;

V.- Se obre por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosamente por el agente, lesionando otro bien de menor o igual valor que el salvaguardado, siempre que el peligro no sea evitable por otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo;

VI.- La acción o la omisión se realicen en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional del medio empleado para cumplir el deber o ejercer el derecho, y que este último no se realice con el solo propósito de perjudicar a otro;

...".

Donde se colige bajo un principio de excepción regla, existirá la antijuridicidad cuando una conducta de interés punitivo, no se encuentre amparada por ninguna de éstas causas de licitud.

4.) Imputabilidad.

La que se encuentra contenida en la fracción VII del artículo 15 del Código sustantivo de la materia y fuero, relativa a la particular circunstancia de que el autor no pudiera comprender el carácter ilícito de su proceder, es decir, que su capacidad de entender y querer se encuentre afectada. La fracción en comento reza:

"El delito se excluye cuando:

...

VII.- Al momento de realizar el hecho típico, el agente no tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquél o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado, a no ser que el

agente hubiere provocado su trastorno mental dolosa o culposamente, en cuyo caso responderá por el resultado típico siempre y cuando lo haya previsto o le fuere previsible.

*Quando la capacidad a que se refiere el párrafo anterior sólo se encuentre considerablemente disminuida, se estará a lo dispuesto en el artículo 69 bis de este Código.
..."*

5.) Culpabilidad.

Cuya existencia normativa se desprende de la interpretación de las fracciones VIII, IX y X, del artículo 15 del catálogo punitivo federal, aplicadas a *contrarii sensu*, que establecen:

VIII.- Se realice la acción o la omisión bajo un error invencible:

A) Sobre alguno de los elementos esenciales que integran el tipo penal; o

B) Respecto de la ilicitud de la conducta, ya sea porque el sujeto desconozca la existencia de la ley o el alcance de la misma, o porque crea que está justificada su conducta.

Si los errores a que se refieren los incisos anteriores son vencibles, se estará a lo dispuesto por el artículo 66 de este Código;

IX.- Atentas las circunstancias que concurren en la realización de una conducta ilícita, no sea racionalmente exigible al agente una conducta diversa a la que realizó, en virtud de no haberse podido determinar a actuar conforme a derecho; o

X.- El resultado típico se produce por caso fortuito.

Así, la culpabilidad será entendida como la reprochabilidad que se hace al agente por no haberse conducido de acuerdo a la norma legal, al no haberse actualizado ninguna de las anteriores excluyentes del delito a favor del agente.

6.) Con condiciones objetivas de punibilidad.

Respecto a ésta figura jurídica, si bien es cierto la misma no se contiene en el multicitado artículo 15 del Código Penal Federal, lo cierto es también que se encuentran imbuidas en la descripción legal de diversos tipos penales, los cuales las contempla como elementos autónomos del delito, tal es el caso por ejemplo del artículo 245 del precitado cuerpo normativo, donde se enumeran los requisitos indispensables a fin de sancionar el tipo penal de falsificación, o bien, el artículo 259 bis, relativo al requisito de perjuicio o daño en el hostigamiento sexual. Así, si no se logran acreditar dichas condiciones objetivas o particulares descritas por la norma penal previsor, la conducta desplegada por el agente delictivo no podrá ser sancionada.

7.) Punible.

Respecto a éste elemento del delito, el mismo se encuentra preestablecido por el propio artículo 7° del Código penal de la Federación, cuando establece que delito, será toda acción u omisión, sancionadas o penadas por las leyes penales.

Con respecto a esta propuesta dogmática, debemos precisar que desde nuestro particular punto de vista, compartimos plenamente la postura ideológica del precitado funcionario federal, y desde luego nos adherimos a la consolidación de una verdadera Teoría del delito mexicana, desde luego, tomando como punto de partida, el vasto legado jurídico que nos fuese dejado por connotados tratadistas mexicanos de otras décadas.

Estimamos, el mayor mérito que dicha propuesta tiene, radica en el hecho de que se evita el añejo problema que aún padecen los actuales esquemas político económicos imperantes en nuestro país: el pretender adecuar o implementar moldes o esquemas extranjeros, como una anhelada respuesta a problemas que presentan particularidades evidentemente disímbolas. Pues, evidentemente la estructura jurídica expuesta en el presente apartado, no es producto de una escandalosa y reciente reforma, o bien, fruto de un mal logrado consenso político; sino el sacrificio de decenas de hombres y mujeres, en su mayoría connacionales mexicanos, que ofrendaron su vida y su saber, en aras de consolidar un sistema de impartición de justicia más justo y equitativo para todos nosotros. Es por eso, que al tener el honor de prestar mis servicios en el Poder Judicial de la Federación, asumo el compromiso de perseverar por alcanzar dicha meta, para lo cual, la más importante de todas las herramientas jurídicas con las que contamos, todos aquellos que orgullosamente nos dedicamos a la noble tarea de la impartición de justicia en el ámbito federal, lo constituye nuestro Código penal de la Federación, de ahí la enorme trascendencia de conocer y propugnar por la definitiva implementación de dicha teoría heptatómica.

F). LA DELINCUENCIA.

Trataremos ahora el tema relativo a la *delincuencia*. Bajo éste término, solemos referirnos a *cualquier tipo de manifestación criminal en la sociedad*.

La delincuencia, lógicamente parte de la existencia histórica del delito, mismo que ha estado presente a lo largo de todo el arco histórico de la humanidad; de alguna manera podríamos considerarlo como una parte atávica del hombre, haciendo especial referencia a éste, como una semilla existente en el ser humano, quien la hace germinar, cuando es incapaz de frenar su crecimiento mediante el control y/o sometimiento de sus propios instintos al mandato de la norma penal, lo que conlleva a que dichos impulsos degeneren en el desorden y en la antijuridicidad.

De forma más específica tenemos que por delincuencia:

*"...suele entenderse como el conjunto de delitos observables en un grupo social determinado y en un momento histórico dado"*²³.

Como podemos darnos cuenta, en las definiciones precisadas con antelación, al referimos a la delincuencia indefectiblemente encontramos dos elementos importantes que valen la pena resaltar: El *primero* de ellos, consistente en el hecho de que la delincuencia es un fenómeno que se origina en sociedad; y el *segundo*, la delincuencia es susceptible de estudiarse desde una perspectiva histórica.

Referente al **primero** de éstos matices, debemos dejar claro, que independientemente de la forma en cómo llegue a manifestarse la delincuencia, en ésta siempre vendrá implícita una transgresión a la ley penal, y por ende, la respectiva reacción social que se genera. Esto es así, toda vez que el conglomerado social, *in genere*, es quien sufre las consecuencias y efectos nocivos de éste fenómeno delictivo, cuya esencia está determinada por tres presupuestos:

- 1.- *Existencia Previa de la Ley Penal;*
- 2.- *La Transgresión a la ley penal, y;*
- 3.- *La reacción social.*²⁴

Como podemos apreciar, a fin de encuadrar a una conducta o manifestación dentro de la noción de delincuencia, se requiere que previamente exista una relación o catálogo de conductas susceptibles de calificarse como delictivas, esto es, que exista la ley penal. Dicha tipificación es realizada por el legislador, atendiendo a los valores y

²³ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op. cit. Tomo II, D-II, página 866.

²⁴ ídem

principios de más alto rango en la sociedad, por lo que su eventual vulneración, conllevaría necesariamente a la denominada transgresión a la ley penal. Es aquí donde radica la esencia de la delincuencia como fenómeno social, donde se aprecia que dichas manifestaciones sólo pueden generarse al amparo de la colectividad, y lógicamente, en detrimento o perjuicio de la misma. Es por ello, que algunos autores prefieren el uso de la voz *criminalidad*, puesto que en dicha expresión semántica, se encuentra implícita el significado de la delincuencia, más una partícula de antisocial o desviación antisocial.

Ahora bien, por lo que toca al **segundo** de dichos elementos, referente a la perspectiva histórica bajo la que puede estudiarse dicho fenómeno, baste decir que dicha criminalidad, no ha tenido en ninguno de sus arcos históricos, ni el mismo volumen ni las mismas características. En efecto, la delincuencia presenta en sus distintos tiempos y lugares, proporciones y naturaleza propias. Lo anterior, toda vez que por ser un fenómeno que se presenta en el seno mismo de la sociedad, ésta misma sociedad es la que le transmite sus características imperantes, determinadas por las condiciones económicas, sociales y políticas que priven en ese momento determinado, aunado al hecho de que tiende a evolucionar, tal y como evolucionan las estructuras sociales a lo largo de la historia.

Es por esto, que los mecanismos y políticas tendientes a su erradicación, no pueden ser idénticos en todos los países, ni pueden ser de semejante aplicación en las distintas etapas cronológicas en que pretendan aplicarse; no obstante lo anterior, debemos atender al hecho de que sí existen fórmulas aplicables con determinados caracteres de universalidad.

Las causas de la delincuencia organizada son múltiples, y en la mayoría de los casos, difíciles de analizar, toda vez que los fenómenos sociales son notoriamente variables, sin embargo, podemos mencionar entre los más importantes la ignorancia, el alcoholismo y el consumo de narcóticos, la corrupción, la miseria, los desórdenes políticos y las injusticias en todos los niveles; el tema de la causalidad de la delincuencia organizada, será abordado con posterioridad para su mayor abundamiento. La delincuencia a nivel mundial, presenta características semejantes en

los factores que la generan, de lo que es dable pensar que estos problemas delincuenciales, obedecen a una tendencia mundial, a condiciones tan semejantes que evolucionan y se agravan progresivamente, y de la que escapan muy pocas comunidades, es por esto:

"...que la política criminal, como disciplina nos enseña que el análisis de los factores criminógenos y de las formas de combate a la delincuencia, deben ajustarse a las peculiaridades demográficas, económicas y sobre todo culturales (incluidas desde luego las religiosas) de cada sociedad"²⁵.

Por ello, el legislador, deberá cuidar de ser una persona conocedora de su realidad social, deberá justipreciar entre otras, todas las condiciones sociales, económicas o demográficas de su entorno, a fin de trazar de forma objetiva sus directrices y proyectos en materia de derecho penal, cuya eficacia dependerá en que dichos lineamientos político criminales, respondan a un conocimiento previo de la realidad, sobre la que está destinada a operar, es decir:

"...de que no se desconozca cuales son los factores en cada momento histórico predominante, en relación con la delincuencia en un determinado país"²⁶.

II). CONCEPTO DE DELINCUENCIA ORGANIZADA.

A). GRAMATICAL.

Resulta ser una premisa básica en todo trabajo de investigación, que a fin de adentrarnos al conocimiento y análisis profundo de cualquier tópico, que primeramente debamos de precisar el alcance y contenido, de todos y caua uno de los componentes que integran la expresión semántica en análisis, para después, estar en posibilidad de definir al objeto de conocimiento de forma global.

²⁵ IBARRA NICOLIN, Eduardo, "Manifestaciones actuales de la criminalidad y marco legal", artículo publicado en el libro "Reforma Constitucional y penal de 1996", UNAM-PGJ, México 1996. II Serie E: varios, número 78, página 81. Al respecto, es factible concluir que éstos factores con contribuyen en la misma proporción e intensidad, en la generación del fenómeno de la delincuencia, sino que acorde con cada momento histórico, y acorde con las particularidades del núcleo social que los auspicia, determinados factores inciden unos más que otros para su generación.

²⁶ LOPEZ ROSADO, Felipe, op. cit. página 190

Así las cosas, es menester precisar que el fenómeno social objeto del presente estudio, cuenta con diversas denominaciones y estudios en un plano doctrinario a nivel internacional; es decir, en tratándose de delincuencia organizada, no existe una definición, teoría o estudios doctrinales de validez universal; lo anterior, en razón de la complejidad y amplitud inherentes al tópico. Por ello, existen diversas acepciones que *grosso modo*, resultan ser sinónimos de lo que en México, legalmente conocemos como delincuencia organizada, por ejemplo tenemos las expresiones semánticas de *crimen organizado*, *criminalidad organizada*, *delincuencia organizada transnacional*, *delito colectivo*, entre otras.

Por ello, a fin de profundizar en mayor grado la investigación del presente trabajo, pretendemos primeramente, acotar el significado y alcance jurídico-conceptual, de los elementos gramaticales integradores, de las dos principales acepciones lingüísticas empleadas en el presente trabajo, mismas que son:

A). *Delincuencia Organizada*; y,

B). *Crimen Organizado*.

Para después, proceder a definirlo tomando como punto de partida, la exposición y análisis de diversas concepciones establecidas por doctrinarios, instituciones e instrumentos internacionales vigentes sobre dichos términos, pasando por la única referencia conceptual con que cuenta la legislación positiva mexicana, contenida en la propia legislación especial de la materia, para finalmente, esbozar nuestra opinión personal al respecto.

Sentado lo anterior, procederemos primero a delimitar los componentes gramaticales integradores del primero de los dos términos señalados con antelación, y que se encuentra inmerso en nuestro marco jurídico actual, mismo que empleamos para definir el moderno fenómeno social de la *mafia*, y que denominamos: **Delincuencia Organizada**.

I.A.) DELINCUENCIA.

Para comenzar, respecto al vocablo **DELINCUENCIA**, como hemos señalado con antelación, dicha palabra deviene de la locución latina *DELICTUM*, la que significa:

*"(Delito)...Expresión reservada en la época clásica para una categoría particular de las infracciones delictuosas, integrado por los delitos privados consistentes en hechos ilícitos que suponen únicamente una ofensa para el perjudicado... y en cuya represión no está interesado el Estado"*²⁷.

Resulta interesante señalar, atentos a la definición que antecede, que la locución latina *delictum*, desde un sentido estricto de su expresión, se refiere a las faltas suscitadas en la realización de negocios entre particulares, es decir, son infracciones perpetradas en el ámbito del mal llamado derecho privado, por ello, no representaban interés punitivo para el Estado, ya que sus consecuencias no trascendían la persona de las partes en dicho acto jurídico; empero, debemos puntualizar que desde nuestra perspectiva, el fenómeno de la delincuencia organizada, necesariamente recae dentro de los llamados *DELICTUM PUBLICUM*, que acorde con el maestro **GUTIERREZ-ALVIZ Y ARMARIO** son:

*"(Delito Público) Consistente en la violación de las normas de importancia social, que el Estado castigaba su infracción con una poena pública, organizando para su represión tribunales especiales... no dejando su persecución a los particulares, como los llamados delitos privados"*²⁸.

Ahora bien, en otro orden de ideas, y por lo que se refiere a una concepción mucho más moderna del vocablo **DELINCUENCIA**, el Diccionario de la Lengua Española establece lo siguiente:

*"...Del latín *Delinquentia*, conjunto de delitos ya en general, ya referidos a un país, época o especialidad de ellos"*²⁹.

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano, señala que por **DELINCUENCIA** debemos entender:

*"...el conjunto de delitos observables en un grupo social determinado, y en un momento histórico dado"*³⁰.

²⁷ **GUTIERREZ-ALVIZ Y ARMARIO**, Faustino, *"Diccionario de Derecho Romano"*, Editorial Reus S. A. Cuarta Edición, Madrid 1995, página 185.

²⁸ *Idem*. Páginas 185 y 186.

²⁹ **DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA**. Real Academia de la Lengua Española. Tomo I. Madrid 1984, vigésima edición, página 450.

³⁰ **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**, Op. Cit. Tomo II, D-II, página 866.

En el mismo sentido se encuentra el maestro *Marco Antonio Díaz de León*, quien al respecto, opina que la **DELINCUENCIA**:

"...Es el conjunto de actos delictivos, ya en general, ya referidos a un país, época o especialidad de ellos"³¹.

Asimismo, el prestigiado Diccionario Jurídico *ABELEDOPERROT* contiene la siguiente significación:

"Aspecto global y genérico de los delitos, enfocados desde un punto de vista social y sociológico. Es la conducta antisocial (y sus efectos) del hombre, reprimido por las leyes penales y correccionales. Sea por causas psíquicas (insania, trastorno etc.) o por causas de tendencias primitivas o naturales, de hábitos, etc. El individuo suele obrar anteponiendo la satisfacción inmediata de sus impulsos o la realización unilateral de sus propios fines, a las restricciones o inhibiciones que impone la vida en sociedad"³².

2.A). CRIMEN.

Una vez que hemos acotado la significación del vocablo **DELINCUENCIA**, pasamos a definir lo que debemos entender por el término **CRIMEN**; para lo cual, tenemos de nueva cuenta la valiosa opinión del maestro **FAUSTINO GUTIERREZ-ALVIZ Y ARMARIO**, quién respecto del vocablo **CRIMEN** señala lo siguiente:

"Acusación por causa de un acto criminatorio o delictivo. Delito Público; categoría de actos ilícitos que por su naturaleza, escapa de la esfera de los delitos denominados privados, y que por suponer normalmente un atentado contra el orden establecido por el estado, o contra la existencia de éste, son perseguidos en nombre de la comunidad".

Relativo a éste término, si bien es cierto que el fenómeno de la delincuencia organizada o crimen organizado, encaja perfectamente dentro de la clásica concepción romanista de **CRIMEN** que acabamos de exponer, lo cierto es también que desde nuestra opinión, consideramos que de forma más específica, el crimen organizado tiene su antecedente conceptual más remoto en el término **CRIMEN SODALICIORUM**, el cual debemos entender como:

³¹ DIAZ DE LEÓN, Marco Antonio. "Diccionario de Derecho Procesal". Op cit. Tomo I página 545

³² GARRONE, José Alberto. "Diccionario Jurídico Abeledo Perrot". editorial Abeledo Perrot. Tomo I A-D. Buenos Aires Argentina. 1986. página 629

"Delito Público, consistente en la organización de asociaciones o corporaciones para fines o trámites ilícitos"³³.

Por su parte, el multicitado Diccionario de la Lengua Española, nos precisa respecto del vocablo **CRIMEN**:

"Del latín crimen. Delito grave. Acción indebida o reprehensible"³⁴.

Luego, desde una concepción mucho más técnica de dicha palabra, debemos precisar la valiosa opinión del *ius penalista* Marco Antonio Díaz de León, quien sostiene, de forma coincidente a las posturas antes señaladas, que el término **CRIMEN** se refiere al:

"...Delito grave, acto punible que la ley penal tipifica"³⁵.

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano, del reconocido Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Máxima Casa de Estudios, se refiere al concepto de **CRIMEN** como:

I.- del Latín crimen, delito grave.

II.- Luis Rodríguez Manzanera señala la diferencia entre crimen y delito. Crimen es la conducta antisocial propiamente dicha; es un episodio que tiene un principio, un desarrollo y un fin.

El autor citado, distingue crimen de delito, diciendo que delito es la violación a la ley penal, por lo que no todo delito es un crimen, ni todo delito es un crimen.

... Desde una perspectiva jurídica, crimen es la violación a la ley penal, y la reacción que lo anterior produce por parte de la comunidad y del estado...

La tradición criminológica latinoamericana, se ha caracterizado durante muchos años por el empleo del término delito y no de crimen. Sin embargo el desarrollo de la teoría criminológica universal tiende a unificar concepciones"³⁶.

Asimismo, el Diccionario Jurídico Abeledo Perrot contiene la siguiente significación respecto del término **CRIMEN**:

"Delito grave que la ley castiga con penas afflictivas o infamantes"³⁷.

³³ GUTIERREZ-ALVIZ Y ARMARIO, Faustino. Op.cit. página 163.

³⁴ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Op. cit. página 396

³⁵ DIAZ DE LEON, Marco Antonio, Op. Cit. página 545.

³⁶ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Op. Cit. Tomo I, página 777

³⁷ DICCIONARIO JURÍDICO ABELEDO FERROT Op. cit. página 564

3.A). ORGANIZADA / DO.

Finalmente, por lo que hace al concepto **ORGANIZADA/DO**, que es la partícula que complementa la dualidad de términos expuestos con antelación —*delincuencia y crimen*—, debemos señalar que dicha expresión, se constituye como la acción y efecto de **ORGANIZAR**, expresión ésta última que deriva del vocablo *organización*. Respecto al alcance y significación de éstas últimas expresiones, baste señalar lo que establece el Diccionario de la Lengua Española respecto a estos vocablos. Primeramente en lo relativo al término **ORGANIZADA/DO**, dicho diccionario la define como:

"...Adjetivo relativo a organizar"¹¹.

Y en segundo término, por lo que hace a **ORGANIZAR** refiere:

"...Establecer o reformar una cosa, sujetando a reglas o a número, orden, armonía y dependencia de las partes, que la componen o habrán de componerla"¹².

4.A). DEFINICION GRAMATICAL.

Ahora bien, una vez que hemos acotado debidamente los conceptos gramaticales integradores de las dos expresiones más comunes, que se emplean para definir al fenómeno asociativo delincuencial, esto es: **Delincuencia Organizada y Crimen Organizado**; consideramos estar en aptitud de poder definir, al menos desde una primera perspectiva netamente gramatical, lo que desde nuestra opinión resulta ser el fenómeno de la delincuencia organizada.

Así las cosas, por **delincuencia organizada** debemos entender desde una postura netamente gramatical:

"el conjunto de actos delictivos que se realizan de manera ordenada y armónica, en una época y lugar determinados".

¹¹ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Op. Cit. página 984.

¹² Idem.

Y por lo que hace al concepto **crimen organizado**, partiendo de la misma plataforma definitoria, podemos conceptualizarlo como:

"el conjunto de delitos que se realizan de manera ordenada y armónica, mismos que se consideran como de mayor gravedad por la sociedad".

No pasa desapercibida la sencillez, e incluso, la insuficiencia teórica en ambas definiciones, es decir, estamos conscientes que las mismas, adolecen de importantes elementos constitutivos del tipo penal de delincuencia organizada, como podrían ser, la calidad específica cuantitativa en el sujeto activo, la jerarquización en sus relaciones, o bien, la permanencia en el tiempo de dicha organización. Por ello, resulta necesario definir dicho fenómeno criminal de forma mucho más específica, precisa y/o detallada; sin embargo, previa enunciación y análisis de otras formas de conceptualización de dicho fenómeno, haría falta precisar de forma sucinta, sobre dos elementos o características más o menos comunes que podremos encontrar en otras definiciones de crimen organizado, me refiero al concepto *jerarquía*, definida ésta última por el Diccionario de la Lengua Española⁴⁰, como el orden o grados existentes entre ciertas personas o cosas; así como al vocablo *permanencia*, el cual, a la luz de lo expuesto por el mismo tesauro, podemos concebirlo como el hecho de mantener determinada cosa, situación o persona sin mutación alguna, en un mismo lugar, estado o calidad.

Sentado que fue lo anterior, en otro orden de ideas, respecto a la gran amplitud del concepto **Delincuencia Organizada**, también podemos señalar que en diversas partes del mundo, se han conformado otras tantas definiciones que engloban al mismo fenómeno criminógeno en estudio, de acuerdo con la tradición jurídica de cada país. Por ejemplo, en Europa, a la par de la expresión *crimen organizado*, que resulta ser mucho más frecuente que su similar delincuencia organizada, suelen emplearse de manera significativa otras expresiones gramaticales para definirlo, tales como **crimen transnacional organizado** o **criminalidad organizada**; concepciones gramaticales que como podemos apreciar, se fundamentan básicamente en los vocablos anteriormente señalados, y que fueron debidamente acotados en su alcance jurídico-gramatical; empero, por lo que hace a la partícula añadida "*transnacional*", debemos

⁴⁰ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Op. cit. página 796.

precisar que la misma es sinónimo de internacional, que a su vez se refiere a determinada actividad que se desarrolla en dos o más países del mundo.

Por ende, de lo expuesto en el presente apartado, podemos concluir que tanto *delincuencia organizada* como *crimen organizado*, resultan ser expresiones sinónimas e idóneas para los fines del presente trabajo, ya que gozan de amplia aceptación entre los doctrinarios más destacados en la materia, a fin de definir a uno de los fenómenos delictivos más dañinos para la sociedad, amén, de que ambas expresiones gramaticales, a criterio del autor, son las que de manera más amplia podrían englobar todos y cada uno de los elementos de dicho cáncer social, así como las peculiaridades circundantes más importantes del mismo.

Sin embargo, aunadas a estas dos definiciones básicas, podríamos analizar otras muy diversas formas de conceptualizar a dichas empresas criminales, tal y como lo serían otras nociones propuestas de *criminalidad organizada internacional*, *delincuencia profesional*, *criminalidad organizada nueva*, *criminalidad económica*, o bien, *delincuencia de la sociedad del riesgo*, entre otras muchas otras. Sin embargo, no debemos olvidar que incluso hoy en día, además de las profundas discrepancias doctrinarias, legislativas o ideológicas en torno a la delincuencia organizada, también la mera cuestión terminológica es muy disputada, debido en gran parte, a la pretensión de llegar a homologar bajo una fórmula universal, realidades tan heterogéneas.

Así las cosas, tal y como se ha venido señalando en el cuerpo del presente trabajo, serán expuestas algunas otras diferentes categorías o conceptos doctrinales, igualmente empleados para referirnos a la criminalidad organizada transnacional.

Sin embargo, previa enunciación de las mismas, cabe destacar que en el plano académico, diversos doctrinarios, sin denostar la existencia y gravedad del fenómeno, consideran que la conceptualización del mismo resulta imposible, y que todas las tentativas que al efecto se realicen serán frustradas, dado que se estima como una interferencia totalmente arbitraria del *ius poenale*, incluso, que ésta intervención punitiva con base en un concepto falso e ilimitado implica un retroceso muy grave del derecho penal liberal y el consiguiente restablecimiento del derecho penal autoritario -

inquisitorial- lesionando así las garantías constitucionales, y potenciando la corrupción de las agencias del sistema penal⁴¹.

Contrario a ésta postura, consideramos si resulta ser necesario el establecimiento de una concepción teórica de éste fenómeno, toda vez que atentos a una adecuada técnica jurídica y en base a un razonamiento eminentemente lógico, a fin de dilucidar respecto a la serie de implicaciones, consecuencias o soluciones de un determinado fenómeno social, debemos empezar siempre por conocerlo, por definirlo, por precisar todos y cada uno de sus elementos al menos de forma somera, de lo contrario estaríamos expuestos a perder nuestro enfoque objetivo sobre dicho objeto de estudio, divagando por ámbitos del conocimiento innecesarios, y tal vez, en el peor de los casos, no poder comprenderlos en toda su magnitud y mucho menos solucionarlo.

Sentado lo anterior, procederemos ahora a citar y analizar algunas de las definiciones más relevantes que desde nuestra perspectiva han emitido diversos doctrinarios, órganos gubernamentales y/o instrumentos internacionales vigentes, a fin de ilustrar mucho mejor la presente investigación. Desde luego, no pasa inadvertida la inmensa gama de propuestas y definiciones existentes respecto a éste apasionante tema, máxime que consideramos se trata de un tópico de actualidad y que goza de amplio interés por parte los círculos académicos y gubernamentales en el mundo; sin embargo, analizaremos sucintamente los que desde nuestro punto de vista, resultan ser los más ilustrativos similares para los fines del presente trabajo de investigación.

B). DELITO COLECTIVO Y DELITO POR ACUMULACIÓN.

Primeramente, tenemos los conceptos de **DELITO COLECTIVO** y **DELITO POR ACUMULACIÓN**, los cuales, evidentemente son los menos usuales y los menos difundidos por los modernos analistas del fenómeno delictivo, sin embargo, para efectos didácticos se expondrán dichas opiniones.

⁴¹ Cf. MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. "Delincuencia Organizada y medios de control en México", artículo publicado en la revista *Buen Gobierno y Gobierno*, Fundación Buel Preciado Hernández A.C., Año 6, número 68, Julio 2000, página 5.

Con respecto a la primera de dichas expresiones (*Delito Colectivo*), tenemos como primera aproximación, que el Diccionario Jurídico Abeledo Perrot lo define como:

*"(el delito) que cometen dos o más personas poniéndose de acuerdo entre ellas"*⁴².

Característica que sin duda, está presente al concebir la idea de criminalidad organizada; empero, consideramos que dicha definición es demasiado genérica, y que adolece de diversos elementos característicos de dicha Institución Jurídica, incluso, bajo el amplio espectro de dicha definición, casi cualquier delito con pluralidad de sujetos activos, podría considerarse como constitutivo de delincuencia organizada, situación de hecho que se traduciría en una nulidad de los Principios de Seguridad y Certeza Jurídica para el individuo; por ello, recurrimos a una segunda definición sustentada por el jurista Raúl Goldstein, quien en su Diccionario de Derecho Penal, se refiere al *delito colectivo* de la siguiente manera:

*"...Cuando el delito es cometido por varias personas, se da, en principio, el supuesto de la participación criminal, según el grado de la intervención de cada uno, se considera la complicidad. Para Peirano Facio, el delito colectivo se da en el que dos o más personas lo cometen, poniéndose de acuerdo entre sí..."*⁴³.

Como podemos observar, el matiz distintivo de ésta definición, lo sigue siendo únicamente la *pluralidad de sujetos activos* que intervienen, así como la preexistencia de un acuerdo de voluntades entre ellos, sin especificar ninguna otra peculiaridad respecto a esta figura, lo que resulta ser a todas luces carente de análisis y profundidad académica, por ello, estimamos que dicha conceptualización resulta insuficiente e inoperante para los fines propuestos en el presente trabajo.

Ahora bien, por lo que hace a la segunda figura jurídica citada, **delito por acumulación**, necesariamente acudiremos a la prestigiada opinión del reconocido jurista Hans-Heinrich Jescheck quien la define de la siguiente forma:

"...1.- Anteriormente también el delito por acumulación (kollektiv delikt) fue considerado como unidad jurídica de acción; se denominan delitos por acumulación, los tipos que para su realización requieren profesionalidad, habitualidad o dedicación negocial en la actuación, y tienen un elemento que une los actos individuales.

La profesionalidad, significa que el actor, debe procurarse una continuada fuente de ingresos mediante la repetida comisión del hecho.

⁴² DICCIONARIO JURÍDICO ABELEDO PERROT, Op. cit. Tomo I. A-D página 629.

⁴³ DICCIONARIO DE DERECHO PENAL. Op. cit. Páginas 298 y 301

Se aprecia habitualidad, cuando el hecho responde a una inclinación hacia el correspondiente delito, adquirido por su comisión repetida;

Y existe dedicación negocial, cuando el actor pretende cometer, el hecho, a través de su comisión repetida, en una parte de su ocupación económica o profesional.

2.- *La reunión de la actuación profesional, habitual o de dedicación negocial en una unidad jurídica de acción, sería un error, tanto en el aspecto dogmático como en el de política criminal, porque aquí la unidad sólo se basa en la intensidad de la voluntad de acción que sirve de portadora a los diversos actos individuales...*"⁴⁴.

Al respecto, estimamos que en la Institución jurídica del delito por acumulación (*kollektiv delikt*), si bien es cierto podemos establecer apriorísticamente que sus elementos constitutivos, como lo son *la profesionalidad, habitualidad y dedicación negocial*, mismos que pudieren guardar alguna semejanza con las características que evidencian los actuales sindicatos criminales existentes, tales como la permanencia o reiteración en su proceder delictual, o bien la existencia de una conciencia delictiva en el actuar; lo cierto es también, que dicha aseveración resulta ser sumamente debatible, sobre todo, si consideramos que dicha figura jurídica alemana, no precisa con detalle elementos tan importantes para nuestro sistema jurídico como lo son como la calidad específica de pluralidad en el sujeto activo, la jerarquización en sus relaciones, así como la existencia de números *clausus* respecto de su tipología delictiva; elementos que desde nuestro punto de vista, son insoslayables al pretender englobar determinadas conductas como constitutivas de delincuencia organizada; en consecuencia, desde nuestra óptica jurídica, resulta ser también incompatible dicho concepto doctrinal con los fines propuestos en el presente trabajo.

C). SISTEMA CLASIFICATORIO EUROPEO.

Ahora bien, en otro orden de ideas, de manera ilustrativa señalamos que las más innovadoras tendencias penales en Europa, pugnan por abandonar el clásico tratamiento *unicconceptual* que se le ha venido dando al problema del crimen organizado, para arropar un sistema clasificatorio, basados en criterios eminentemente cuantitativos; dicho en otras palabras, la minoría doctrinaria en el viejo continente, estima como anacrónica o disfuncional la tradicional monoconceptualización de una

⁴⁴ HEINRICH JESCHECK, Hans. "*Tratado de Derecho Penal, Parte General*". Cuarta Edición. Granada España, Editorial Comares, traducido por José Luis Manzanares Samaniego, páginas 655 y 656.

gama de fenómenos delincuenciales de magnitudes y repercusiones diversas, bajo una misa fórmula y esquema de tratamiento denominado Delincuencia Organizada, así, pugnan por la instauración de un sistema clasificatorio o de subcategorías, dentro de las cuales se le pueda dar un mejor tratamiento institucional a ésta problemática social, dentro del cual podemos apreciar las siguientes figuras delictivas propuestas:

A). Grupos organizados.

Unión de personas que dominan una actividad económica y que tienden a dominar un territorio (entre 15 y 50 personas).

B). Clanes.

Agrupación social de estructura matriarcal o patriarcal, con vínculos familiares, cuya nota característica es la disputa entre los clanes y familias al interior (de 50 a 500 personas).

C). Mafias.

Considerada como la organización de organizaciones, de estructura organizacional mucho más elevada, pues cuentan con vínculos territoriales étnicos, normas de territorio y códigos de conducta.

D). Terroristas.

Agrupaciones de complejo nivel organizacional, cuentan con una cobertura social y política delimitadas a un sector, cuyas actividades delictiva tienen fines logísticos para conseguir fines de índole "politizada" o religiosos.

Sin embargo, atentos a las particularidades de nuestro sistema penal, así como al legado jurídico con que contamos, consideramos que la eventual implantación de un Sistema clasificatorio, a fin de investigar y erradicar actos relacionados con la delincuencia organizada, basados en criterios eminentemente cuantitativos, no representaría ninguna utilidad práctica en nuestro país, al contrario, estimamos contribuiría a dificultar aún más el tratamiento penal represivo dado a éste tipo de manifestaciones criminógenas, además de engrosar notablemente la problemática dogmático-conceptual de éste fenómeno. La razón de su señalamiento, obedece a efectos meramente ilustrativos, pues al tratarse de incipientes jerarquizaciones o subclasificaciones, carentes de profundidad y de un sólido respaldo teórico, sin denotar el loable esfuerzo de algunos doctrinarios europeos, no tienen ninguna

aplicación práctica en nuestro sistema jurídico mexicano, máxime, que en el articulado de la vigente Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, no se hace señalamiento alguno en cuanto a una distinción o clasificación de la delincuencia organizada basada en criterio alguno.

D). PROPUESTA DE RAUL BERSTEN.

El jurista Raúl Bersten quien se ha destacado por ser uno de los teóricos vanguardistas del derecho anglosajón, en tratándose de la delincuencia organizada, define al crimen organizado como:

"...el campo de transacciones materialmente ligadas al mercado de mercancías y servicios ilegales"⁴⁵.

Con respecto a ésta definición, podemos señalar que la misma nos resulta demasiado limitativa, pues en ella, la problemática de la delincuencia organizada se ve reducida a términos macroeconómicos; en donde se excluyen criterios tan importantes como el social, el político o el jurídico. Esto es así, toda vez que si bien es cierto la mayor parte de los rubros donde la delincuencia organizada incide, se encuentran influidos por criterios de orden económicos, tales como el narco tráfico, el tráfico de personas o de autopartes, también es cierto que existen determinadas actividades desarrolladas por éstos grupos que no se refieren en lo absoluto al tráfico de mercancías o de servicios, tal es el caso de los grupos organizados terroristas o de fundamentalistas islámicos, que formalmente reúnen las características de grupos criminales organizados, pero cuyo ámbito de acción se desliga del campo material/utilitarista económico, pues evidencian matices de índole político o religiosos, no contemplados por la presente definición.

E). EL CONCEPTO DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EL DERECHO COMPARADO.

⁴⁵ BERSTEN, Raul, "Defining Organized Crime in Austria and the USA", artículo publicado en el *Austrian and New Zealand Journal of Criminology*, 1990, 23, paginas 39 y 59, citado por PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl et. al. "Crimen Organizado y Delincuencia Organizada", artículo publicado en el Libro "Crimen Organizado y Secuestro, Dos Reflexiones", Op Cit, página 28

Entendiendo al Derecho Comparado, como la disciplina que estudia a los diversos sistemas jurídicos existentes en el mundo, a fin de descubrir sus similitudes y diferencias, así como para coadyuvar a la solución de los problemas comunes entre las naciones, procederemos a esbozar algunos conceptos respecto al vocablo delincuencia organizada a la luz de las legislaciones de algunos de los países con mayor experiencia sobre esta materia en el mundo:

I.E). LEGISLACIÓN JAPONESA.

En la legislación de éste lejano país Oriental, al crimen organizado se le concibe como:

“...organizaciones formadas para perpetrar actos violentos colectiva o crónicamente, empleando su poder organizacional o colectivo. Se caracterizan por una elevada propensión al crimen, principios únicos de organización, importantes y amplias esferas de influencia y propósitos de ganancia económica utilizando la violencia”.

Al respecto podemos precisar que dicha definición nos parece sumamente interesante e ilustrativa, sin embargo, no obstante que en ella se contienen elementos importantes en su redacción, no resulta ser lo suficientemente precisa como quisiéramos; esto es así toda vez que del análisis llevado a cabo en dicha propuesta legislativa, de nueva cuenta se omite la puntualización respecto al importante criterio cuantitativo de su conformación, en otras palabras, no cuenta con una calidad específica cuantitativa respecto del sujeto activo, al no precisar el número mínimo de integrantes para poder establecer que estamos ante un grupo criminal organizado y transnacional, ante lo cual, podríamos suponer que la aludida organización podría ser incluso conformada por dos personas como mínimo. Asimismo, atentos a una rigida exégesis jurídica, advertimos que al referirse la legislación japonesa al concepto “organizaciones formadas...”, suponemos que se requiere de una pluralidad, no especificada, de varias organizaciones de ésta misma naturaleza, esto es, una sola organización o una sola estructura solitaria de delinquentes jerárquicamente organizados para delinquir, bajo la óptica jurídica de tal definición, no podrían ser considerados como delincuencia organizada; además, de un acucioso análisis puede puntualizarse, que se considera que todas las actividades de éstos grupos organizados se caracterizan por la “*violencia colectiva o crónica*”, cuando en delitos como el lavado

de dinero y algunos tipos de tráfico de personas, el factor violencia es sustituido por el de corrupción, engaño o astucia criminal. Finalmente, al no establecerse un catálogo taxativo de conductas susceptibles de actualizar la hipótesis normativa de delincuencia organizada, cualquier acto ilícito ejecutado por éstas corporaciones criminales podría configurarse como crimen organizado, lo que indudablemente resulta ser carente de toda seguridad jurídica.

2.E) LEGISLACIÓN NORTEAMERICANA.

Por otra parte, el Consejo contra el Crimen Organizado en los Estados Unidos de Norteamérica, entidad pública facultada legalmente para su combate y control, define a éste fenómeno delincuencial como:

"...las asociaciones de individuos o de grupos que tienen una disciplina, una estructura y un carácter permanentes, que se perpetúan por sí mismas y que se combinan conjuntamente para el propósito de obtener ganancias o beneficios monetarios o comerciales, empleando de manera parcial o total medios ilegales y que protegen sus actividades mediante la aplicación sistemática de prácticas corruptas".

Consideramos, se trata en verdad de una definición mucho más completa y técnica. Al respecto, podemos señalar de nueva cuenta el inconveniente legal de que no se precise en suficiencia una calidad cuantitativo en sus integrantes. Asimismo, al pretender precisarse con tal exactitud la serie de actividades o giros ilegales en los que incide, se equivoca al encasillar al ámbito económico las actividades y/o beneficios de éstas organizaciones, excluyendo así las inherentes teleologías tanto políticas como religiosas en éstas organizaciones. Además hacen alusión al empleo total o parcial de medios ilegales para obtener dichos beneficios; sin embargo, tal y como hemos venido señalado en el presente trabajo, las agrupaciones criminales contemporáneas, también utilizan medios legales para consolidarse y perpetuar su existencia y rendimientos, tal es el caso de la compra de empresas o servicios legalmente constituidos para lavar su dinero, las donaciones para proyectos académicos o campañas políticas, etcétera.

No obstante las anteriores consideraciones, se itera, la precitada propuesta de definición, nos parece sumamente semejante con nuestro sistema jurídico mexicano.

3.E) LEGISLACIÓN FRANCESA.

Continuando con el presente análisis, la legislación francesa no define propiamente al fenómeno de la delincuencia organizada, sino que hace referencia a ésta problemática social de forma indirecta, mediante la figura jurídica del **crimen sindicado**, donde se establece:

"...La asociación permanente de malhechores que alcanza un grado tal de organización, el cual le permite detentar algún tipo de monopolio sobre un sector de la criminalidad de un territorio determinado".

Podemos advertir que la presente definición, hace alusión al concepto *asociación de malhechores* sin que de nueva cuenta se precise el *quantum* legal respecto a su número de integrantes, a fin de acreditar su existencia; además, se enfoca exclusivamente al concepto *grado de organización* sin hacer referencia a otras importantes características de éstos sindicatos criminales, como lo serían su afán de permanencia en el tiempo, la jerarquización en sus relaciones; el concepto de disciplina obligada al interior de dicha organización entre otras. Finalmente, consideramos errónea la expresión *monopolio de la criminalidad en un determinado sector*, pues, la realidad que hoy en día vivimos, ya no permite hablar de los clásicos esquemas territoriales de la *maffia* y su hegemonía en determinado sector, hoy en día somos testigos de cruentas luchas intestinas entre diversos grupos de criminales organizados radicados en un mismo territorio, a fin de detentar el control absoluto en determinada actividad, motivo por el cual, difícilmente se antoja la consolidación de un monopolio en determinada actividad; luego, en último de los casos, el concepto clásico de territorio ha desaparecido paulatinamente debido al enorme proceso de globalización y transnacionalización de éste fenómeno.

4.F) LEGISLACIÓN ITALIANA.

En la legislación italiana, existe la figura de la **asociación de tipo mafioso** (*mafiosi*) la cual se define como:

"...asociación de individuos que se valen de la fuerza de intimidación del vínculo asociativo o de la condición de sujeción o secrecía que deriva de la comisión de delitos para adquirir, de modo directo o indirecto, la gestión o el control de actividades económicas, de concesiones, de autorizaciones para prestar servicios públicos o para obtener provechos o ventajas injustas para sí o para otro, o con el fin de impedir u

obstaculizar el libre ejercicio del voto o de procurar votos para sí o para otro con motivo de un proceso electoral".

Respecto a la presente definición podemos precisar la deficiencia generalizada de no precisar con exactitud el parámetro mínimo de integrantes que habrán de conformar dicha organización, hipótesis legal que como hemos visto con antelación, se justifica en un país como el nuestro, que goza de una herencia jurídica romano germánica milenaria, así como por ser un Estado garante del irrestricto respeto de los Principios de Seguridad y Certeza Jurídica para los individuos. Continuando con el análisis respecto de dicha definición, de igual manera tenemos que refiere, con exclusividad, a la *fuerza de intimidación* como medio comisivo para sus ilegales actividades, dejando a un lado al engaño, la astucia criminal o la corrupción, que como sabemos, constituyen relevantes matices en la evolución de la delincuencia organizada.

Consideramos de sumo interés, el hecho de que en el país de la bota Itálica, se incluya dentro de su definición legal a las ilícitas actividades realizadas con una teleología política, como es el caso de la materia electoral, misma que se considera susceptible de ser afectada por los grupos de delincuencia organizada, desde luego estimamos, responde a una realidad socio jurídica diferente a la nuestra. En esta misma definición, a diferencia de las analizadas con inmediata antelación, estimamos se incluye de forma pormenorizada al concepto empresa criminal o criminalidad de empresa, lo cual, denota un gran adelanto legislativo en la materia así como un profundo conocimiento de las estructuras de estos gremios de malhechores, por parte del legislador italiano.

5.E) UNION EUROPEA.

En la Unión Europea, a fin de que un delito sea considerado como constitutivo de delincuencia organizada, se sigue un criterio clasificatorio casuístico, en el cual, deberán concurrir, al menos, **seis** las siguientes once características enunciadas, destacando, que de entre ellas, serán siempre **tres** las que indefectiblemente deberán de actualizarse de manera obligatoria, me refiero a las marcadas con los números **1, 5 y 11**; así, resulta que las características más importantes son las siguientes:

1. *Más de dos personas.*
2. *Distribución de tareas entre ellas.*
3. *Permanencia.*
4. *Control Interno.*
5. *Sospechosas de la comisión de un delito grave.*
6. *Actividad internacional.*
7. *Violencia.*
8. *Uso de estructuras comerciales o de negocios.*
9. *Blanqueo de dinero.*
10. *Presión sobre el Poder Público.*
11. *Animo de lucro*⁴⁶.

Si analizamos la presente propuesta de definición respecto a lo que debemos entender por delincuencia organizada, podemos señalar que el presente intento de acotación conceptual, se encuentra fundamentalmente orientado a la elaboración de una definición casuística o taxativa, es decir, se pretende conceptualizar a éste fenómeno criminal en base a una serie de atributos o características, en su mayoría de tipo objetivos, que en mayor o menor grado están presentes en todo grupo de personas y que para nada aluden al aspecto subjetivo de sus participantes, salvo en el aludido *ánimo de lucro*, además, bajo éste esquema, no podrían ser sometidas a análisis diversas características intrínsecas a ésta problemática. Además, tales atributos resultan ser formales, en nada enuncia aspectos operativos de tal conducta criminógena, es decir, no precisa cuales son las conductas típicas por las cuales se considerará existe delincuencia organizada, pues basados en tales criterios, diversos delitos no considerados comúnmente como delincuencia organizada, podrían ser considerados como de éste tipo, por ende, recibir un tratamiento judicial mucho más severo; situación que desde nuestra óptica jurídica resultaría atentatoria de nuestra garantía de legalidad o de exacta aplicación de la ley en materia penal.

6.E) ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

Ahora bien, la Organización de las Naciones Unidas, en el marco del VIII Congreso Internacional para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, definió al **Crimen Organizado** como:

⁴⁶ Cfr. BUENO ARUS, Francisco, "*Política Judicial común en la lucha contra la criminalidad organizada*", publicada en el libro "*Delincuencia Organizada. Aspectos Penales, Procesales y Criminológicos*", Universidad de Huelva, op. cit. página 59

“...La serie de actividades delictivas complejas que llevan a cabo en gran escala, organizaciones u otros grupos estructurados y que consisten en crear, mantener y explotar mercados de bienes y servicios ilegales, con la principal finalidad de obtener beneficios económicos y adquirir poder”⁴⁷.

Al analizar la presente propuesta, podemos advertir algunas fallas técnicas que hemos señalado con antelación, relativo a la indeterminación del número de integrantes de éstas organizaciones gangsteriles; además no se especifica con precisión cuales *actividades delictivas complejas* son susceptibles de considerarse como constitutivas de delincuencia organizada y desde luego, de forma por demás limitativa y excluyente, constriñe al ámbito de las actividades pecuniarias o patrimoniales, la gama de actividades y/o giros practicados por éstas asociaciones criminales.

Por su parte, en la más reciente conferencia multinacional de alto nivel convocada por Naciones Unidas, la cual se denominó *Declaración Política y Plan de Acción Mundial contra la Delincuencia Transnacional Organizada*⁴⁸; o mejor conocida como Convención de Nápoles, celebrada en dicha ciudad europea en Diciembre del año próximo pasado, los diversos plenipotenciarios de varias decenas de países del mundo, plasmaron las siguientes características peculiares de la criminalidad organizada:

1. *La formación de grupos para dedicarse a la delincuencia.*
2. *Los vínculos jerárquicos o las relaciones personales que permitan el control del grupo por los jefes.*
3. *El recurso a la violencia, intimidación o a la corrupción para obtener beneficios o ejercer el control de algún territorio o mercado.*
4. *El blanqueo de fondos de procedencia ilícita para los fines de alguna actividad delictiva o para infiltrar alguna actividad económica legítima.*
5. *El potencial para introducirse en alguna nueva actividad o para extenderse más allá de las fronteras nacionales.*
6. *La cooperación con otros grupos organizados de delincuentes transnacionales.*

Al respecto, de nueva cuenta consideramos que se trata de una definición a la más pura usanza europea, es decir, se trata de una conceptualización meramente descriptiva o taxativa legal, la cual adolece de elementos y factores circundantes de total importancia al referirnos a la problemática de la Delincuencia Organizada, no

⁴⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, VIII Congreso Internacional para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Conferencia 144/15.1990.

⁴⁸ Aprobada mediante la Resolución A.G. 49/159 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 23 de Diciembre de 1994.

obstante que reconocemos la agudeza y análisis plasmado en cada uno de los incisos. Sólo cabe hacer notar, que en esta Declaración Política y Plan de Acción Mundial contra la Delincuencia Transnacional Organizada, se introduce una nueva característica de éstos modernos sindicatos del crimen, y que en estricta analogía con la sociedad en que se desarrollan, podríamos denominar como *perpetuación o permanencia* del grupo criminal; esto es, así como en la sociedad el hombre busca perpetuar su existencia mediante la reproducción de la especie, función fisiológica que entre otras particularidades garantiza que el nuevo ser posea las características genéticas más importantes de sus procreadores, de ésta misma manera, la delincuencia organizada como fenómeno de amplio arraigo en cualquier conglomerado social, busca la permanencia de sus ideales y/o particularidades esenciales mediante la formación interna de cuadros, o de nuevas generaciones de criminales. Esto es así, toda vez que ésta nueva nota distintiva, introducida por el instrumento internacional en comento, obedece a que los más modernos grupos delictivos organizados, no se arriesgan en contratar miembros externos para incorporarlos a sus filas, ni invierten sus recursos en contratar los conocimientos técnico científicos necesarios para la consecución de sus fines, sino que los forman, es decir, capacitan o preparan a sus prospectos, a fin de que se compenetren y conozcan a fondo el funcionamiento de dicha empresa criminal, y en su caso, aprendan la ciencia o técnica que les es indispensable para optimizar sus ilegales giros, por ejemplo, en caso de que determinada célula de la organización criminal, requiera un nuevo elemento humano con conocimientos en química orgánica, a fin de mezclar y optimizar su materia prima con los diversos precursores químicos por ellos utilizados para perfeccionar los efectos de sus sofisticadas drogas, no se arriesgan en contratar los servicios externos de dicho profesional en la química, sino que lo forman con toda anticipación, es decir, de entre sus miembros más jóvenes seleccionan a aquellos con el perfil académico y cognoscitivo indispensable para tal fin, financiando así sus estudios, a fin de que los mismos sean reinvertidos en la empresa criminal, a cambio de una mejor posición económica y jerárquica dentro de la misma; de ésta forma, aseguran la eficiencia en las actividades y el desempeño desarrollado por éste nuevo miembro, egresado de la que podríamos denominar como una verdadera **universidad del crimen**, denotando con esto, otra característica de gran trascendencia de las modernas empresas criminales.

En este mismo orden de ideas, en el seno de la Conferencia de Alto Nivel para la firma de la Convención contra la Delincuencia Transnacional, auspiciada por la Asamblea General de las Organización de las Naciones Unidas, mejor conocida como Convención de Palermo, se equiparó a la delincuencia organizada como un *grupo delictivo organizado*, mismo concepto que se definió como:

"...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".

Al respecto, podemos establecer que tal definición nos parece adecuada, ya que no sólo se trata de un catálogo de atributos o rasgos distintivos de dicha moderna manifestación criminógena de tipo estructural, sino que contempla además otra serie de características importantes inherentes a la Delincuencia Organizada; sin embargo nos resulta sumamente criticable la ambigüedad jurídica con la que se dio tratamiento al factor cronológico consistente en la expresión *que exista durante cierto tiempo*, pues pareciese ser opuesto al multialudido atributo de *permanencia o perpetuidad* de éstas organizaciones, mismo que hemos venido señalando con antelación; por otro lado, refiere aspectos importantes en cuanto al tipo de actividades a desarrollar por parte de dicha organización criminal, pues al igual que la definición legal contenida en nuestra Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, dentro de dicho instrumento internacional, se insertó una restringida tipología sobre delincuencia organizada, lo que nos parece un acierto jurídico de enorme trascendencia; además, al hablar de *grupo estructurado* debemos precisar que en la propia Convención, en su apartado de *travaux préparatoires*⁴⁸ se estableció que la interpretación de dicho término, debería de hacerse de forma amplia, para incluir cualquier forma de organización, v.g.r jerarquizada o no jerarquizada, esto es, se refiere a todo grupo cuya formación no haya obedecido a causas fortuitas, y en el que no necesariamente se requiere se hayan asignado previamente a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.

⁴⁸ Adoptada en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, dentro del LV (quincuagésimo quinto) periodo de sesiones ordinario de la Asamblea General, Noviembre de 2000.

⁴⁹ Cfr. Notas interpretativas para los documentos oficiales de la negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, o bien, consultar en internet en la página web "<http://www.un.org/spanish/documents>".

Sin embargo desde nuestra perspectiva, el concepto resulta ser un tanto limitativo por lo que hace a la finalidad de dicha organización delictiva, ya que refiere exclusivamente los *beneficio económicos u otros de orden material*, por ende, se aprecia en dicha definición no se encuentran contempladas los grupos delictivos organizados cuyos móviles obedecen a la consecución de beneficios de tipo ideológicos o religiosos, tal es el caso de los grupos terroristas como la ETA o el ERI, o bien, la diversidad de grupos islámicos fundamentalistas. No se soslaya el hecho de que igualmente en los *travaux préparatoires* de dicha Convención, se aludió indirectamente a ésta cuestión, precisándose, que dicho término debería aplicarse en un *sentido amplio* para incluir a las actividades de pornografía infantil, trata de niños por redes pedófilas y cualquier otra actividad de orden de gratificación sexual; sin embargo dicha precisión no parece remediar ésta situación.

Dichas organizaciones, desde nuestra perspectiva reúnen todos y cada uno de los requisitos contemplados no sólo por el Tratado de Nápoles, sino por la mayoría de las definiciones sobre delincuencia organizada que existen en el mundo, no obstante, sus finalidades en la mayoría de los casos no sólo se limitan a las de orden material. No pasa desapercibido el hecho de que en relación directa al problema del terrorismo, hoy en día existen diversos instrumentos multinacionales donde se contienen lineamientos básicos a fin de erradicar a éstas empresas criminales, y que incluso, la propia Convención de Alto Nivel de las Naciones Unidas reconoció ésta situación, sin embargo, consideramos que por tratarse del que podríamos denominar, el más reciente esfuerzo mundial por erradicar éste cáncer social, y sin ánimo de invadir la esfera competencial y conjunto de disposiciones contenidas en otras herramientas de índole internacional, se haría necesario tratar de homologar la serie de concepciones y características existentes en diversos instrumentos suscritos en materia de delincuencia organizada, máxime que se trata de una convención internacional especializada en este rubro.

F. LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EL DERECHO MEXICANO.

I.F)ARTICULO 194 BIS DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Ahora bien, una vez expuestas diversas propuestas normativas, aplicadas en otras legislaciones del mundo, en tratándose del sistema jurídico de nuestro país, el antecedente definitorio más reciente respecto al concepto delincuencia organizada en la legislación mexicana, lo encontramos en el Código Federal de Procedimientos Penales de 1994, en cuyo artículo 194 Bis, se definió a la Delincuencia Organizada como:

"...aquellos en los que tres o más personas que se organizan bajo las reglas de disciplina y jerarquía para cometer de modo violento y reiterado o con fines predominantemente lucrativos algunos de los delitos legalmente previstos en los siguientes artículos del Código Penal Federal..."

La presente definición, desde nuestra particular opinión, resulta ser jurídicamente aceptable, pese a la relativa novedad terminológica e incipientes estudios doctrinales con que se contaba en esa fecha, pues a través de ella, se logró plantear un antecedente importante en el tratamiento Institucional y combate de éste fenómeno criminoso.

El precitado concepto, otorga mayor certeza jurídica a la ciudadanía, en comparación con algunas otras propuestas legislativo-doctrinales analizadas; pues entre otros rasgos importantes se advierte una clara puntualización respecto a la calidad específica cuantitativa exigida por el tipo penal, esto es, se precisó que eran tres, el número mínimo de integrantes requeridos para conformar un grupo de criminalidad organizada; además, con toda prontitud, se enfatiza respecto al sistema casuístico o de números clausus de los delitos susceptibles de configurar a la delincuencia organizada tipología exclusiva de la delincuencia organizada, es decir, en su propia y especial tipología se precisa cuales serán las únicas conductas susceptibles de considerarse como delincuencia organizada; en su texto legal, se encuentran contempladas importantes características de éste dañino cáncer social, en expresiones tales como el matiz organizacional y jerárquico de tal corporación.

* Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1994.

No obstante lo anterior, en tal definición podemos apreciar, se deja a un lado el factor cronológico o de permanencia en el tiempo de dicho gremio criminal, es decir, no se hace mención alguna respecto a la duración o permanencia de tales corporaciones, además, atentos a una adecuada técnica jurídica, consideramos al igual que muchos otros estudiosos del derecho citados en el cuerpo del presente trabajo de investigación, con antelación, que tal definición, respecto al concepto delincuencia organizada, debió anexarse en el Código Penal de la Federación, no así en el Federal de Procedimientos Penales, pues de esta forma, el legislador federal *sustantiviza* un catálogo normativo de naturaleza eminentemente adjetiva.

2.F) PROPUESTA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Por su parte, la Procuraduría General de la República, por su parte, también ha señalado que por crimen organizado:

"...suele entenderse como el grupo que ejerciendo sus acciones fuera de la Ley, está conformado por delincuentes que trabajan dentro de sus estructuras de operación complejas, ordenadas y disciplinadas".

Sin embargo, estimamos que la definición propuesta por el Órgano Técnico de Investigación y Persecución de los delitos en el orden federal, únicamente puede ser utilizada para fines ilustrativos o académicos, pues de ninguna manera enuncia o incluye en su redacción características de suma relevancia para el fenómeno social de la delincuencia organizada, ni brinda mayor precisión técnica en la misma.

3.F) INICIATIVA DE LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

La otrora iniciativa de Ley Federal contra a la Delincuencia Organizada, concebía a éste fenómeno delictivo como:

"...Una sociedad que busca operar fuera del control del pueblo y del gobierno, pues involucra a miles de delincuentes que trabajan dentro de estructuras complejas, ordenadas y disciplinadas como las de cualquier corporación, mismas que están sujetas a reglas aplicadas con gran rigidez...".

Al respecto, podemos precisar desde nuestro particular punto de vista, que tal definición nos parece demasiado genérica y abstracta, es decir, si lo que se busca es la

mera ejemplificación de la delincuencia organizada, consideramos tal definición resulta ser sumamente ilustrativa; sin embargo, si lo que se busca es precisión jurídica, estimamos la anterior definición adolece de ella. En efecto, si atendemos a sus componentes gramaticales, podremos advertir con meridiana claridad que los criterios cuantitativos proporcionados por la misma *-relativo al número de integrantes que la conformen-* resultan ser imprecisos, pues una *sociedad* puede estar conformada desde dos personas hasta miles de ellas, en consecuencia, el acreditamiento de tal calidad específica en los sujetos activos, podría oscilar de dos a un indeterminado número de individuos que conformen dicha sociedad, aunado al hecho que en dicho vocablo se hacen patentes diversos adjetivos pertenecientes a un conglomerado social, que resultan ser totalmente opuestos con el *modus vivendi* de los integrantes de todo gremio sindical, tal es el caso del orden, bienestar colectivo, solidaridad, respeto, legalidad e institucionalidad. Por otra parte, la expresión *trabajar fuera del control del pueblo y del gobierno* nos parece sumamente ociosa, pues resulta evidente que toda conducta humana, al ser incluida dentro del catálogo punitivo por parte del legislador ya sea federal o local, resulta ser además de típica y culpable, una conducta *per se* antijurídica, por ende, lleva implícita el componente de oposición a los valores ético-sociales y jurídicos, impuestos por la sociedad y tutelados por el gobierno.

4. F) LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

Finalmente, la aprobada Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, por ende ley vigente en nuestro país, mediante una interpretación auténtica hecha por el legislador federal en su numeral segundo, nos define lo que debemos entender por delincuencia organizada, mismo que *ad literam* establece:

"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..."

Al respecto, podemos señalar primeramente que dicha definición de tipo *estructural*, *-esto es, que en su texto normativo se contienen principalmente los elementos objetivos o características externas de nuestro objeto de conocimiento-*, precisa con toda puntualidad, una pluralidad específica en el sujeto activo, relativa a que sólo la agrupación de tres o

más sujetos, resultaría jurídicamente eficaz para configurar dicho ilícito; además, la descripción típica en análisis incluye un factor cronológico o circunstancia de tiempo, relativo a la permanencia de las actividades desplegadas por esta agrupación. Tal y como hemos venido señalando, el tipo penal de delincuencia organizada es de tipo cerrado o *números clausus*, pues en él se contiene un catálogo restringido de conductas susceptibles de configurar el ilícito delincuencia organizada; evidentemente no se incluye el elemento normativo jerarquía, que había sido contemplado por su antecedente normativo inmediato contenido en el artículo 194bis del Código Federal de Procedimientos Penales, lo anterior, en razón de que si consideramos la creación de ésta Ley Federal especial obedeció a criterios de eficacia y prontitud para responder a un problema de enorme envergadura para la sociedad, el acreditamiento de dicho elemento resultaba ser complicado.

Desde una perspectiva estrictamente legalista, la ley especial federal en comento, pareciera presentar una especie de incongruencia en su redacción, pues por una parte se pretende combatir a través de diversos funcionarios públicos a la delincuencia organizada, cuando por otra parte, son éstos mismo servidores públicos quienes están estrechamente vinculados con éstas agrupaciones criminales de forma directa o indirecta, sin embargo, en la definición legal establecida, no se incluyó esta característica.

"...La expresión franca de los problemas no agrava a las Instituciones. Por el contrario, las falacias las deshonran. Las agravan quienes las traicionan, quienes cesan de perseguir el delito y se convierten en delincuentes, las agravan el encubrimiento y la tolerancia de lo que es intolerable, el extravío de la justicia, y el empleo arbitrario de la autoridad, de la fuerza"⁴⁹.

Así las cosas, tenemos que de una adecuada exégesis jurídica realizada en la presente hipótesis normativa, en el ilícito de *Violaciones a la Ley Federal contra la delincuencia organizada*, se desprenden los siguientes elementos⁵⁰:

⁴⁹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Fragmento del discurso rendido en su comparecencia como Procurador General de la República, en la sesión Pública ordinaria del seis de noviembre de 1985, en la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión.

⁵⁰ Análisis jurídico en el cual, de nueva cuenta nos basaremos en el acertado pensamiento jurídico del Magistrado Miguel Ángel Aguilar López; cfr. *"Reflexiones sobre Delincuencia Organizada"*, Ponencia presentada el veintidós de agosto del dos mil, en las Jornadas en honor al profesor Doctor Fernando Castellanos Tena, realizadas en el Auditorio Themis de la Facultad de Derecho, de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México.

a).- **La agrupación de tres o más personas, con conciencia delictiva respecto del carácter de miembros de la misma** (calidad específica en el sujeto activo).

b).- **Acuerden organizarse o se organicen** (verbo núcleo del tipo).

c).- **Regidos por estrictas reglas de organización y disciplina entre sus integrantes** (elemento normativo).

d).- **Con la finalidad común, en la realización de conductas que por sí o unidas a otras, tengan como resultado cometer delitos determinados taxativamente en la ley** (elemento subjetivo específico).

e).- **Finalmente, dicha organización tenga el carácter de permanente o reiterada** (circunstancia de tiempo).

Expuesto lo anterior, tenemos que atentos al contenido normativo del artículo 168 del catálogo instrumental de la materia, donde se establece que por *cuerpo del delito* debemos entender el conjunto de elementos objetivos o externos que integran la materialidad del hecho que la ley señala como delito, en relación con el artículo 134 del mismo ordenamiento adjetivo en cita, donde se establece la obligación de acreditar no sólo los elementos objetivos y normativos del delito, sino también los subjetivos específicos distintos al dolo, se debe de acreditar: La realización por parte de los activos de una conducta en forma de acción, relativa a organizarse o acordar organizarse con otros activos, en un número mínimo de tres, para conformar una organización criminal, de carácter permanente o reiterado, con el propósito específico de realizar conductas que por sí o unidas a otras, tengan como resultado cometer cualquiera de los delitos contenidos en las diversas fracciones del numeral 2º de la propia Ley Federal Especial de la materia; lo anterior, bajo estrictas normas jerárquicas de obediencia y disciplina; conducta con la cual, se vulnera necesariamente el bien jurídico tutelado por la norma penal previsor, que en la especie, se hace consistir, *in genere*, en la seguridad pública, así como en la salvaguarda de la soberanía y la seguridad de la nación y sus instituciones; empero, desde una perspectiva específica, se tutela en el delito de **Terrorismo** a la *seguridad nacional y la estabilidad política de un país determinado*; a la *salud pública* en los delitos **Contra la Salud**; la *fe pública o confianza de la colectividad, para con determinados instrumentos de intercambio económico* en el delito de **falsificación y/o alteración de moneda**; además, en el delito

de **operaciones con recursos de procedencia ilícita** se tutela a las **personas y capitales que intervienen en los procesos económicos de nuestro país**; en el delito de **acopio de armas de fuego y explosivos**, se tutela la **seguridad pública, así como la potestad que tiene el estado de contar con un adecuado registro y control de todos los instrumentos de deflagración existentes en su territorio**; en el ilícito de **Tráfico de Indocumentados** se tutela a la **salud pública y al bienestar colectivo de la población** donde pudiesen llegar dichas personas, y por otro lado, el **legítimo derecho con que cuenta un Estado, para tener un fidedigno registro de los movimientos migratorios que acontezcan en su territorio**; en el delito de **Tráfico de Organos**, se tutela tanto a la **vida como a la Salud Pública**; por su parte en el delito de **Asalto** resulta evidente la tutela del **patrimonio y la integridad física de las personas**; en el **secuestro** es la **libertad**; en el ilícito de **tráfico de menores** el bien jurídico a tutelar se hace consistir en la **libertad personal del menor de edad, así como de forma supletoria, el normal desarrollo psicosexual de dicho grupo social y la integridad familiar**, finalmente el tipo penal de **Robo de Vehículos**, pretende preservar el **patrimonio de las personas**. Continuando con el presente Juicio de Tipicidad, la descripción típica no requiere de calidad específica cualitativa en los sujetos activos, pero sí de una de tipo cuantitativa, al exigir su conformación típica de cuando menos la concurrencia de tres integrantes en la formación de dicho gremio criminal; el resultado por regla general es de naturaleza formal, pues sus efectos no necesariamente deben trascender en el mundo fáctico o material para considerarse punible, sin que pase desapercibido el hecho de que la específica tipología de la delincuencia organizada, permite el resultado material. El objeto material, lo constituye de manera genérica la sociedad, por ser ésta quien reciente en su esfera jurídica la acción del activo; el tipo penal no requiere de medio específico para su consumación; en lo tocante a las diversas circunstancias de lugar, modo y ocasión, no se requiere ninguna de ellas; sin embargo, tal y como hemos señalado con antelación, es necesario acreditar la relativa a la temporalidad, pues ésta debe ser de carácter permanente o reiterada. En cuanto a los elementos normativos que se contienen en la descripción típica, entre otras expresiones de valoración para el juzgador, se contienen las relativas a las voces "Organicen" y "permanente o reiterada". En relación con la primera expresión, su contexto deviene de una interpretación de tipo cultural, conceptualizándose como el establecimiento de compleja regla de orden y disciplina dentro de la propia asociación, ahora bien, por lo que hace a segundo de los

elementos normativos exigidos, su significación deriva igualmente de una valoración de tipo cultural, cuyo contexto para los efectos del delito, se entiende como el propósito de la organización respecto de su permanencia y estabilidad del tiempo, en el desempeño de su empresa criminal. Como elemento subjetivo específico distinto al dolo, será necesario acreditar que la congregación de sujetos tenga la finalidad inherente de delinquir en relación con los ilícitos que de manera taxativa reseña la propia Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Por cuanto hace a la probable o plena responsabilidad de los inculpados, según la etapa procesal en la que nos encontremos, el Doctor Miguel Angel Aguilar López considera⁵¹, que la misma deberá de acreditarse a virtud de los medios probatorios aportados en autos, de donde se habrá de deducir la participación de los agentes delictivos; la comisión dolosa o culposa del mismo; y, que no exista acreditada en su favor, alguna causa de licitud o excluyente de culpabilidad.

Finalmente, es menester señalar que la definición legal en estudio, aún nos parece insuficiente y desde luego perfectible, por ende, debe ser sujeta a una exhaustiva revisión por parte de doctrinarios y académicos, a fin de poder enriquecerla y permitir su constante adecuación a una realidad, que dista mucho de ser la que se mostraba a finales de mil novecientos noventa y seis; sin embargo, esa será una labor encomendada con exclusividad al poder legislativo federal, en la cual, todos los estudiosos del derecho deberemos de estar involucrados.

III). DELINCUENCIA ORGANIZADA VS. CRIMEN ORGANIZADO.

Hemos señalado en líneas anteriores, que tanto la expresión *delincuencia organizada*, como su similar *crimen organizado*, resultan ser las más adecuadas, a criterio del autor, para englobar, definir, o precisar, tanto el significado como los elementos constitutivos clásicos del fenómeno criminal objeto del presente análisis. Sin embargo, a pesar de que doctrinalmente podríamos emplearlos como sinónimos, procederemos a analizar la conveniencia jurídica del empleo de ambas terminologías, a la luz de lo dispuesto por nuestro marco jurídico vigente.

⁵¹ Idem.

Atentos a una adecuada técnica jurídica, estimamos prudente la definición de ambos conceptos, para lo cual, se tienen por vertidos las consideraciones gramaticales esgrimidas en el apartado II, inciso A) del presente trabajo, donde acotamos con toda exactitud, la significación gramatical de ambas expresiones; ahora bien, resulta obligada la siguiente consideración...¿cuál es la razón legal de una dualidad terminológica?; pues bien, al respecto, baste señalar que en algunas legislaciones penales del mundo, ambas instituciones jurídicas se encuentran reguladas en un mismo cuerpo normativo; así, la figura jurídica **delito** es empleada para encuadrar todo acto contrario a derecho, cuyas consecuencias no se consideran graves para el conglomerado social, *contrariu sensu*, la institución jurídica **crimen**, contendrá todas aquellas conductas que de manera grave lesionen los bienes jurídicos tutelados por la norma penal. Dicho en otras palabras,

"... crimen es el hecho que condiciona la aplicación de la ley penal considerada en grado de mayor gravedad. Modernamente se establece sinonimia con la palabra delito, utilizándose ésta para los hechos menos graves, que los considerados como crímenes"⁵².

Al respecto, el inmortal jurista mexicano Francisco Pavón Vasconcelos, dilucida de manera puntual, la distinción entre crimen y delito:

"... Aunque en lenguaje vulgar la palabra crimen se usa como sinónimo de Delito, estimándosele igualmente para designar al hecho típico, antijurídico y culpable, en el Derecho positivo mexicano, no tiene aceptación dicha voz. (En los diversos códigos se encuentra eliminada)..., la expresión crimen, la cual sólo llega a usarse en forma verdaderamente incidental en el lenguaje forense. Las legislaciones que adoptan el sistema tripartita, regulando crímenes, delitos y faltas o contravenciones, dan connotación de crimen a los hechos estimados de mayor gravedad y merecedores por ello de las sanciones más severas. Los códigos penales mexicanos, sólo contienen delitos, y por ello no hay posibilidad de diferenciar técnicamente, desde el punto de vista del Derecho Positivo, entre ambas expresiones (crimen y delito)"⁵³.

Empero, es precisamente la teleología de éste apartado, el lograr dilucidar respecto a la conveniencia legal de emplear o no indistintamente ambos vocablos.

Sentado que fue lo anterior, debemos puntualizar que el ordenamiento de mayor relevancia jurídica en nuestro país, mismo que contiene las aspiraciones socio-políticas

⁵² DICCIONARIO JURÍDICO ABELEDO FERROT, Tomo I A-D op. cit.

⁵³ PAVON VASCONCELOS, Francisco Op. cit. página. 257

más importantes de nuestra Nación, así como las directrices normativas a seguir en cualquier asunto de tipo legal suscitado en nuestro territorio, por ello, definida como la norma de normas o Ley Fundamental, lo es nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pues bien, de la acuciosa lectura de las disposiciones legales contenidas en nuestra Carta Magna, podemos apreciar que nuestro más importante cuerpo normativo, emplea la expresión *delito* como sinónimo de cualquier comportamiento humano punible por nuestra actual legislación de la materia, y no así el aludido concepto de *crimen*.

Al respecto, baste con señalar lo dispuesto por su artículo 14 Constitucional, párrafo tercero que *ad literam* consagra lo siguiente:

“...
En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.
 ...”

Como señalamos con anterioridad, es el término *delito*, no así el de *crimen*, el que emplea nuestra Constitución al referirse a la materia penal. Empero, la Constitución no define lo que debemos entender como delito, para ello, deberemos acudir a una ley federal secundaria, misma que resulta ser el catálogo normativo penal más relevante en nuestro país, donde se contienen las disposiciones sustantivas que orientan toda la política criminal en México, y que incluso, es el molde o esquema a seguir por las legislaciones sustantivas locales, me refiero indudablemente al Código Penal de la Federación. Pues bien, éste mismo cuerpo normativo, dentro de sus disposiciones legales, y en estricto apego a la prevención constitucional antes referida, de igual manera emplea la palabra *delito*, para definir así a todo acto u omisión que sancionan las leyes penales, no así el término *crimen*. No es momento para criticar la deficiente conceptualización que de la institución jurídica del *delito*, realiza nuestro Código penal Federal, baste con señalar, que tal definición es la base legal de la que cualquier estudiante y estudioso del *ius puniendi* deberá partir.

En consecuencia, resulta ser evidente que nuestra actual legislación penal, sólo contempla en sus hipótesis normativas la comisión de delitos y no así de crímenes, dicho en otras palabras, en México resultan ser sólo punibles los delitos, no así los

crímenes; por ello, en estricto apego a nuestro derecho positivo penal, la expresión delito debe ser empleada en lugar del término crimen. Luego, el ilícito base de nuestra investigación, esto es, **delincuencia organizada**, indefectiblemente toma como punto de partida al término **delito**, así como la connotación criminalidad organizada se fundamenta en la expresión gramatical crimen; por ello, en el desarrollo del presente trabajo, será preferente el empleo del primero de dichos términos.

En este mismo talante, es menester señalar, que aunado al razonamiento lógico jurídico vertido con antelación, no debemos soslayar el hecho de que nuestro tema de investigación, se encuentra regulado por la denominada Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; misma normatividad, que acorde con las prevenciones generales contenidas en nuestro Código Penal Federal, específicamente en su artículo 6º, resulta ser una ley especial, y por ese sólo hecho, prevalece sobre cualquier disposición general de la misma materia. Por ello, aún en el caso de que nuestro Código Penal Federal se rigiera por un sistema bipartita de crímenes y delitos, de todas formas deberemos emplear de forma preferente el término **DELINCUENCIA ORGANIZADA**, toda vez que esa es la denominación que le otorga la ley federal especial de la materia a dicho conjunto de actos delictivos, por encima de cualquier otra denominación, máxime, que en su articulado, encontramos que el legislador federal, desentrañó, mediante una interpretación auténtica, lo que debemos entender por delincuencia organizada⁵⁴, estableciendo que dicha figura jurídica se actualiza 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 la comisión de alguno de los delitos previstos en el numeral 2º de dicha ley especial, agregando, que por ese sólo hecho, serán sancionados como miembros de delincuencia organizada.

En consecuencia, tal y como hemos podido advertir, acordes con nuestra legislación penal vigente, la expresión *delincuencia organizada* debe considerarse como el término idóneo, base o concepto legal, para cualquier tratamiento relativo a dichos sindicatos del delito, y desde luego, de forma preferente sobre la expresión *crimen organizado*;

⁵⁴ Cfr. *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, artículo 2º, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Noviembre de 1996.

motivo por el cual, durante el desarrollo expositivo de ésta investigación, emplearemos de manera preferente, más no excluyente, el binomio **delito/delincuente**, sobre la dualidad de conceptos **crimen/criminalidad**.

IV. ANTECEDENTES.

Pasaremos ahora a analizar, lo relativo a los antecedentes del fenómeno delictivo del crimen organizado. Resulta de primordial interés, el llegar a conocer dichas manifestaciones sociales de particular interés para el derecho penal, a fin de entender mejor su estructura interna, su natural evolución, sus mecanismos de operación, e incluso, los fines que dichas organizaciones persiguen, y con ello, situarnos en una posición mucho más clara y cercana para su erradicación.

Desde nuestro punto de vista, resulta ser un presupuesto lógico el buscar combatir a estas bandas organizadas en igualdad de condiciones, lo que además de implicar un importante despliegue de recursos tanto humanos como financieros, implica una igualdad de condiciones respecto al efectivo conocimiento integral del rival a vencer. El crimen organizado sólo puede combatirse de forma organizada y capacitada, tomando en consideración que con el crecimiento de los negocios transnacionales alrededor del globo terráqueo, las implicaciones e intercambios de las nuevas tecnologías, así como con la paulatina desaparición de todas las barreras comerciales, resulta obvio suponer que lo que acontezca en cualesquiera parte del mundo, puede afectar instantáneamente la práctica legal de cualquier otra parte del globo terráqueo. Recordemos, en ningún país, ningún esfuerzo de erradicación de la delincuencia organizada puede operar y tener éxito, en forma aislada.

En lo relativo a nuestro tema, el término Mafia (*en italiano maffia*) es un término exclusivamente literario, que no es generalmente utilizado por las personas que pertenecen a dichas organizaciones, fue utilizado por vez primera en un texto siciliano de 1658, pero no es sino hasta mediados del siglo XIX que su empleo se vuelve cotidiano en Italia.

"Actualmente este término designa a la vez, al grupo criminal históricamente radicado en Sicilia y a todo grupo caracterizado por su estructura cerrada, su violencia y su relación con una población y un territorio"⁵⁵.

No son muchas las hipótesis respecto a la génesis de este fenómeno asociativo delincuencial; sin embargo, no podemos soslayar el hecho de que, sino en todas las teorías existentes, al menos en la mayoría, se muestra una clara coincidencia en señalar que los antecedentes de la moderna mafia que conocemos, se ubican en Italia, específicamente en la región de Sicilia. Por ello, nos limitaremos a señalar las dos posturas que, desde nuestra personal perspectiva, han encontrado mayor aceptación y credibilidad entre los doctrinarios e investigadores, dada su correlación histórica y geográfica.

Así, como **primera propuesta** tenemos, que la mafia tuvo sus orígenes particularmente en la región de Sicilia, y que no fue sino hasta la época medieval, específicamente entre los siglos XIII y XIV de nuestra era, cuando se constituyó en dicha región, *una sociedad secreta*, conformada en su mayoría por pobladores locales de la región y algunos miembros de la milicia, cuya finalidad era la de resistir pasivamente las frecuentes ocupaciones extranjeras en la región, destacándose las efectuadas por Napoleón. Por ende, se sostiene que dicha sociedad secreta Siciliana, evolucionó tanto en su estructura interna, como en sus ideales de existencia, hasta alcanzar el concepto de organización criminal que hoy en día conocemos.

Al respecto, no es de extrañarse la proclividad bélica de dicha región y sus naturales, si atendemos a que históricamente, dicha isla italiana, en razón de su ubicación y riquezas naturales, ha sido objeto de numerosos saqueos, escenas bélicas y prolongadas intervenciones por parte de otros pueblos en arcos cronológicos diversos:

⁵⁵ ANTHONY, Serge y RIPOLLÉ, Daniel. *"El combate contra el crimen organizado en la Unión Europea y Francia"*, editado por la Procuraduría General de la República y el Servicio de Cooperación Técnica Internacional de la policía francesa en México, México 1996, segunda edición. Página 13.

⁵⁶ Debemos señalar que dicha isla, actualmente perteneciente a la República Italiana, se ubica en el mar Mediterráneo, al sur de la bota itálica, y separada de ésta por el estrecho de Messina; su extensión es de 25,708 kilómetros cuadrados, rica en yacimientos de azufre y petróleo, de la que históricamente podemos advertir que primeramente fue colonizada por los fenicios, cuna de navegantes por excelencia; más tarde fue conquistada por los griegos, que desde el siglo VIII a.c. fundaron colonias joncas y dorcas, como Siracusa, Agrigento, Catania o Giela; siglos más tarde los cartagineses se apoderaron de la parte oeste de la isla, misma que les fue disputada por los romanos, quienes dos siglos más tarde controlaron totalmente la isla. Tras la caída del Imperio Romano, Sicilia fue nuevamente

por ende, de esta serie de factores históricos, resulta factible advertir, la predisposición de sus habitantes para con las actividades bélicas, no siéndoles ajenos de manera alguna los conceptos de oposición o resistencia, y relativos a nuestro tema, las actividades de organización, disciplina y jerarquización en sus relaciones.

Una **segunda postura histórica** que goza de mucha más amplia aceptación entre los estudiosos de este tema, respecto de la génesis de estos sindicatos del crimen, se remonta a la Sicilia de incipiente modernidad, ubicada en el arco histórico de los siglos XVIII y XIX, cuando los grandes latifundistas meridionales, pagaron los servicios de diversas personas, a fin de que vigilaran sus grandes extensiones de tierra, equipándolos para tal fin con armamento.

Gradualmente, las expectativas económicas de los entonces *vigilantes privados*, comenzaron a diversificarse, dedicándose paulatinamente a las actividades de extorsión y amenaza entre el resto de la población Siciliana, obviamente respaldados por la dotación de instrumentos bélicos proporcionados por los grandes terratenientes italianos, y para cuando se pretendió revertir dicho efecto, fue muy tarde, los beneficios económicos y sociales ya habían corrompido a otros más, dando así paso a la grandes mafias sicilianas. A partir de esta época, cada nuevo mafioso, es obligatoriamente afiliado a una familia (*Cosca* en italiano), la que tiene el control de un territorio determinado (*en Palermo se les denominaba Borgata*); a su vez, cada familia escogerá a su jefe (*Capo*), y una vez electo, éste nuevo Jefe designa a su vez otros dos Jefes de familia, quienes lo representarán en la Comisión, y a un responsable de zona (*denominado capomandamento*)⁶.

Al respecto, el jurista Eduardo Andrade Sánchez apunta lo siguiente:

“...Ésta (la mafia) fue resultado de la asociación de los encargados de resguardar las grandes fincas, propiedades rurales, quienes estaban armados por sus patrones, los dueños de las tierras, y operaban como una especie de guardias blancas.

escenario de invasiones, está vez a cargo de los pueblos bárbaros como los vándalos y los godos; por su parte, los sarracenos también llegaron a dicha isla, en el siglo XI de nuestra era, dicha región fue invadida por los normandos quienes fundaron el denominado “Reino de las dos Sicilias”, y así sucesivamente hasta llegar a la Sicilia de nuestros días.

⁶ Cfr. ANTHONY, Serge y RIPOLLÉ, Daniel. Op. Cit. página 72

Aprovechando su cercanía, su conocimiento entre ellos y el disponer de armamento, empezaron a emplearlo para la finalidad de obtener beneficios ilícitos amenazando a otras personas. Esta organización delictiva fue creciendo y es sabido que en los Estados Unidos, en las décadas de los años veinte y treinta, se desarrolló en gran medida...⁵⁷.

Es en esta última postura, donde nosotros consideramos se encuentra la génesis de éste fenómeno delictivo, tomando en consideración la prestigiada opinión de diversos académicos, así como por el hecho, de encontrarse suficientemente respaldada por un considerable acervo histórico documental. Sin embargo, consideramos necesario precisar, que a la par de éste fenómeno asociativo en Sicilia, para la conformación de las modernas mafias, mucho tuvieron que ver las denominadas *cosches*, que desde nuestra perspectiva personal, constituyen el antecedente más remoto de las denominadas células operativas de cualquier cártel o grupo mafioso; es decir, las *cosches*, de igual manera radicadas históricamente en Sicilia, no son sino el conjunto de incipientes asociaciones de malhechores, que actuaban de forma aislada una respecto de la otra, pero que convergían a fin de conseguir un ideal común.

Al respecto, Espinoza de los Monteros apunta:

"...Encontramos los orígenes de la mafia en el siglo pasado, desde luego en Sicilia, pero las cosche juegan un papel importante en la conformación de la mafia, las cuales debemos de entender como un gran número de pequeñas asociaciones de malhechores, de donde surge el elemento organizativo, que nos da la idea de un grupo organizado, de ahí parte la tendencia a asociarse, derivado de la desconfianza en las propias fuerzas y por consiguiente la creencia en el poder de la asociación"⁵⁸.

Sin embargo, cualesquiera que sea su origen, no podemos soslayar el hecho de que la *maffia*, ha estado siempre presente dentro de la moderna vida política de Italia, y desde hace varias décadas, lo hace también en el desarrollo del resto de las naciones del mundo. Lo anterior, en base a que una vez que las mafias se consolidaron en Italia, algunas familias se opusieron al régimen de Mussolini, lo que generó la persecución y supresión de las mismas. Después de la Segunda Guerra Mundial, estas mafias sostuvieron el movimiento separatista Siciliano; posteriormente, la noción de *oposición*

⁵⁷ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *"Instrumentos Jurídicos contra el crimen organizado"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Senado de la República. LXVI Legislatura. Serie E: Varios, número 72. México 1996. página 18.

⁵⁸ ESPINOZA DE LOS MONTEROS, Fernando, *"Crimen Organizado"*, publicado en la Revista Jurídica Jalisciense. Año 6, número 1, enero-abril, 1996, página 216

al sistema, ha ido transformándose, evolucionando hacia un estado superior y mucho más ventajoso para los capos, me refiero a la noción de *vinculación en el sistema*, concepto que en apartados posteriores iremos desentrañando.

Las más incipientes formas de organización delictivas, se basan en el concepto de *familias*, mismas que sostenían entre ellas prolongadas y sanguinarias disputas territoriales, y cuya nota distintiva era la de operar en determinada zona geográfica, imponiendo una red de extorsión y chantaje, mediante el uso de la fuerza. Entre algunos rasgos genéricos principales de estas bandas de criminales destacan:

a). *Una rígida jerarquización en sus relaciones, basados en un sistema unipersonal de organización, esto es, el jefe o capo que controla y distribuye beneficios entre todos los miembros de la familia; función que en italiano se denomina omertá, o bien, podemos denominarla como obediencia absoluta; aunado al código, no escrito, de comportamiento que debían observar sus miembros.*

b). *Un arraigado sentimiento de pertenencia a dicha organización, que profesan los miembros de la familia.*

c). *Una inquebrantable mística de anonimato y de rígido secreto, respecto de cada miembro, para con la organización y el resto de sus agremiados.*

d). *Ayuda mutua y defensa entre sus integrantes, hasta llegar al concepto de justicia autónoma, esto es, será la propia familia la que determine y juzgue las faltas cometidas en contra de la asociación.*

e). *La corrupción, la amenaza, la clandestinidad y la violencia, como patrones constantes en todas y cada una de las operaciones realizadas por dichas bandas; además del estilo localista de operaciones, que la mafia.. mostró en sus inicios, finalmente;*

f). *Su característica más ilustrativa, las violentas, excesivas y cruentas venganzas que estas organizaciones criminales efectuaban en quien atentara contra sus intereses, o traicionara sus principios, las que resultaban ser extensivas al resto de la familia del ajusticiado.*

No obstante, existen algunos otros grupos mafiosos, de tipo clánico, radicados en Italia, que de igual forma se constituyen como antecedentes de nuestro moderno crimen organizado, dado que tomaron como base de su organización y funcionamiento, precisamente éste modelo patriarcal, donde la familia representa el núcleo principal, con rígidas reglas de jerarquía y lealtad entre sus miembros; sin embargo, no debemos

soslayar el hecho, de que muchos de éstos grupos mafiosos organizados, presentan características distintas a las expuestas con antelación, debido a los orígenes y actividades a que cada una de ellas se dedica; entre ellas destacan la *mafia Siciliana*, la *Camorra Napolitana*, la *N'Drangheta calabresa* y la *Sagrada Corona Unificada (Sacra Corona Unita)*, las que expondremos detalladamente más adelante, a fin de precisar las diferencias entre cada una de ellas, y de esta manera apreciar con mayor detalle, los antecedentes de nuestro actual crimen organizado.

En otro orden de ideas, algunas de estas formas de organización delictiva han dejado de operar, dando paso a nuevos y más elaborados conciertos criminales, tales como la Cosa Nostra Americana, los Yakusa japoneses, las triadas Chinas, la mafia Rusa o los cárteles en diversos países americanos. Por ende, y a fin de ilustrar mejor el presente trabajo, pasaremos ahora a enunciar algunas de las características principales de los sindicatos criminales antes enunciados:

A). MAFIA SICILIANA.

Al respecto, hemos señalado con antelación las posturas más importantes respecto de su génesis; ésta deberá de ser considerada como el más remoto antecedente histórico del actual fenómeno de la delincuencia organizada, la que es de cuna Siciliana; consideramos que en resumen, las particularidades más importantes de esta mafia en particular son las siguientes:

1). Practican la ley del silencio.

2). Mantiene el control de su territorio, a través de un sistema de protección obligatorio mediante el pago del *pizzo*, un impuesto de tipo mafioso pagado por los comerciantes italianos.

3). El uso de la violencia en contra de adversarios y miembros inconformes.

4). Corrupción en las Instituciones Públicas.

5). Juegan un papel central en el narcotráfico, a la par que realizan actividades de lavado de dinero.

6). Tienen una fuerte presencia en los medios políticos sicilianos.

7). Mantienen su control en la realización de obras públicas concesionadas, transporte público, servicios de salud pública y sobre todo, en el mercado del empleo.⁵⁹

⁵⁹ cf. ANTHONY Serge y RIPOLI, Daniel, Op Cit. Página 72

Como podemos apreciar, en esencia, ninguna de éstas particularidades de la *maffia* siciliana, ha quedado excluida de nuestra moderna concepción de crimen organizado, de hecho, afirmamos que nuevas y más drásticas características se han hecho presentes.

Estimamos imprescindible, realizar en este apartado, una pequeña escisión con respecto al concepto de Mafia siciliana, para dar paso a la explicación de otra organización criminal de características similares.

B). COSA NOSTRA.

La *Cosa Nostra*, no es más que un sindicato criminal mucho más elaborado y organizado que la propia *Maffia* siciliana, organización esta última que se constituye como su antecedente inmediato; actualmente existen dos vertientes: **La Cosa Nostra italiana** y la **Cosa Nostra americana**; como presupuesto lógico precisamos que la primera crea a la segunda y que ambas se encuentran íntimamente ligadas hoy en día.

En lo que respecta a sus particularidades, Cosa Nostra es una organización gangsteril rigidamente unitaria, en donde a diferencia de la Camorra o la N'Drangheta sí cuenta con un jefe absoluto. Su organización conserva ese matiz provincial, es decir, el control territorial a ultranza. Dicha organización criminal, vio la luz en el año de 1957, como producto de las labores de cohesión y unificación de diversas mafias en el territorio de Palermo, el que además, históricamente ha sido el epicentro de éste arrasante fenómeno criminal. De las labores de éste Congreso Criminal, nace *Cosa Nostra Italiana*.

Por su parte, *Cosa Nostra Americana* nace del evidente proceso de migración que se dio a los Estados Unidos de Norteamérica a principios del siglo pasado. Dentro de éste oleaje de inmigrantes, en busca de mejores condiciones de vida para ellos y sus familias, de trabajo, de educación, en fin, imbuidos por la falsa creencia del sueño americano, desde luego, el fenómeno social de la criminalidad organizada encontró cálido recibimiento en Norteamérica, aunado al hecho de que profesionales del bajo mundo gangsteril, fueron los encargados de echar a andar a esta famosa célula de la

mafia siciliana; por ende, al estar íntimamente vinculadas la una italiana con la otra americana, sus miembros eran reconocidos en ambos continentes y bien recibidos en los eventuales casos de traslado territorial. Sin embargo, al paso del tiempo, principalmente al término de la Segunda Guerra Mundial, hubo un distanciamiento entre estas dos organizaciones criminales hermanas.

El jurista Manuel López Rey apunta:

"... que del crimen organizado existen dos modalidades principalmente: La estadounidense -italiana, que tiene una cierta categoría internacional; y la más modesta, la de índole regional o local, que puede florecer en cualquier país.

La primera se caracteriza por una organización bastante rígida, una cierta continuidad dinástica, el afán de respetabilidad de sus dirigentes, la severa disciplina interna, las luchas intestinas que en esta modalidad se libran por el poder, los despiadados métodos de castigo a que se recurre, el extendido recurso a la corrupción política y policial, la ocupación tanto en actividades legítimas como ilegítimas, la disponibilidad de sectores electorales, la distribución geográfica por zonas y los enormes beneficios que obtiene... su poder de infiltración es inmenso, especialmente allí, donde la corrupción se halla extendida entre políticos y policías..."⁶⁰.

Sus negocios, al igual que sus similares, se basan en la extorsión, cohecho, tráfico de estupefacientes y control de casas de juego y apuesta, donde a su vez el alcohol y la prostitución son piezas insustituibles. Optimizan sus enormes recursos económicos para comprar protección de la autoridad y para invertir en giros comerciales lícitos a fin de lavar o legalizar sus ingresos. No obstante, Cosa Nostra como género, no es una organización criminal violenta, sino selectiva; es decir, dosifican la ferocidad y/o brutalidad que imprimen en sus relaciones, nunca saliendo a la luz pública, sólo ejerciendo su fuerza en determinados momentos y evitando el enfrentamiento con las autoridades, es decir, opera de forma mucho más astuta y evolucionada que el resto de sus similares.

"Sus manifestaciones ...por sus niveles de organización, por su capacidad para manejar grandes recursos, entre ellos el armamento, sus posibilidades de penetrar a las Instituciones estatales y mediante la corrupción o la intimidación a obtener prácticamente una garantía de impunidad"⁶¹.

⁶⁰ GOLDSTEIN, Raúl. "Diccionario de Derecho Penal". Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma. Tercera Edición, Buenos Aires Argentina, 1993.

⁶¹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo Op.cit. página 33.

La selección para sus miembros es demasiado rígida, pero son dos los requisitos imprescindibles, *ser varón y ser siciliano*. Finalmente, Giovanni Falconi con toda lucidez reseña las características más importantes respecto de sus miembros:

"...En la base de la Cosa Nostra está la "familia", cuyos componentes son llamados "hombres de honor", como grupo intermedio está el "Jefe Decena", que es el que tiene a su disposición la estructura militar de la familia. El Jefe de la Familia se llama "representante", y resulta de una elección- y aquí está la estructura falsamente democrática de la familia-. En realidad es electo representante sobre la base de relaciones de fuerza...Esto vale para todas las provincias sicilianas, excepto la de Palermo. En Palermo, el organismo vértice, "La Comisión", está compuesta por los representantes más importantes de familia....

Es necesario tomar en cuenta que quienes son llamados los "soldados", "hombres de honor", picciotti, es decir, los hombres más bajos de la organización, en realidad son personajes por sí mismos importantes...".⁶²

C). LA CAMORRA

Este tipo de *maffia*, de igual manera surge del fenómeno asociativo de tipo criminoso, es decir, la *Camorra* nació de la fusión de diversos grupos de delincuentes, radicados en los doce barrios más importantes de la ciudad de Nápoles, y actualmente cuenta con numerosísimas células, pero sin una autoridad que las regule. De entre sus actividades más importantes destacan el contrabando de alcohol y tabaco, mismas que tuvieron auge en los años sesenta; incursionando después en el tráfico de narcóticos, manteniendo las clásicas actividades de robo y de extorsión.

Su centro de operaciones, tal y como se ha señalado, lo constituye la ciudad de Nápoles (*en italiano Napoli*), territorio, que al igual que Sicilia, históricamente se han visto involucrados en diversos conflictos bélicos, a consecuencia de múltiples invasiones y enconadas luchas por el poder político en la región, lo que originó la

⁶² FALCONI, Giovanni; Op. Cit. Página 44 y 45.

⁶³ Recordemos por ejemplo, que dicho puerto en el mar Tirreno, fue una antigua colonia griega, fundada en el siglo VII a.c. llevó los nombres de Parthenope, Palaepolis y Neapolis, siendo de éste último, de donde derivó su actual denominación de Napoli (Nápoles). fue conquistada por los romanos en el siglo IV a.c. y por los ostrogodos a finales del siglo V d.c., en el año de 535 se integró al Imperio Bizantino, del que paulatinamente se desprendió hasta llegar a formar un ducado independiente hacia el año de 763, con la posterior conquista normanda se puso fin a dicha independencia, y es a partir de 1139, cuando inician una serie de prolongados conflictos por el poder, protagonizados por ejemplo, entre los reinos de España y de Francia, o bien, conflictos con el papado en diversas épocas, que incluso, históricamente es famosa la vinculación de Nápoles con Sicilia, ya que a ambos territorios se les llegó a unificar mediante la creación del denominado "Reino de las Dos Sicilias"; no es, sino hasta el año de 1861, cuando en consulta popular a través de un plebiscito, se decidió la incorporación de sus territorios al reino de Italia.

proliferación de pequeños grupos de insurrección, los que evolucionaron en lo que ahora conocemos como *La Camorra Italiana*; actualmente cuenta con centenares de clanes dispersos.

A diferencia del tradicional concepto de mafia Siciliana, conformada por una férrea cohesión entre sus miembros, a la par de una estructura interna basada en la conveniencia de la unión familiar, así como de irrestricto respeto a las jerarquías preexistentes, *Serge Antony* y *Daniel Ripoll*⁶³ acuciosamente señalan, que dentro de la estructura interna de *La Camorra Napolitana*, impera una gran inestabilidad, sus alianzas son efímeras, hay una notable ausencia de estructuras verticales, así como de solidaridad entre sus propios miembros, lo que provoca frecuentes guerras intestinas por el control de los territorios y giros ilegales.

Esta serie de factores trae como consecuencia, una evidente publicidad de las actividades de la Camorra, hecho que hace aún más vulnerable a esta organización criminal, que el resto de los grupos mafiosos existentes. Hoy en día, existen algunos esfuerzos por reorganizar y reunificar a éste grupo napolitano (*Nuova Camorra Organizzata o Nuova Famiglia*), sin embargo, estimamos que sus rivalidades internas son un factor determinante para impedir su nueva conformación.

Nuevamente, acudimos a la erudición y vasta experiencia del extinto Juez Giovanni Falconi, quién respecto a esta mafia Napolitana precisa lo siguiente:

*"Al inicio del siglo hubo un famoso proceso llamado el "Proceso Picolo", que dio un gran golpe a la Camorra y que por treinta años la dejó prácticamente callada. Después de la Segunda Guerra Mundial las cosas, sin embargo, han cambiado y han empeorado día a día. Hubo una tentativa de organizar a la Camorra de una manera vertical, estructurada unitariamente. Esta intención fue iniciada por un hombre muy conocido, Rafael Cutolo, que creó la Nueva Camorra Organizada, la N.C.O. Contra ésta nueva Camorra y con el apoyo de la Mafia Siciliana, las viejas familias de la Camorra iniciaron, desde 1981, un conflicto que ha producido centenares de muertos. Al final Rafael Cutolo fue definitivamente vencido, y esto provocó una fragmentación aún mayor de la Camorra en Italia, esta es precisamente la situación actual en lo que respecta a la Camorra"*⁶⁴.

⁶³ ANTONY Serge y RIPOLI, Daniel, Op. Cit. Página 73.

⁶⁴ FALCONI, Giovanni, Op. Cit. página 38 y 39.

No obstante lo expuesto con anterioridad, la Camorra es una de las organizaciones delictivas que más rápidamente expandió el territorio de sus operaciones, hoy en día sabemos que opera activamente por lo menos en diez estados de la Unión Americana y en diversos países de Sudamérica⁶⁵.

La Camorra Napolitana posela un léxico privado, muy minucioso, que sólo los mismos camorristas podían descifrar; a fin de sacralizar la adhesión de cualquier *mafiosi* a su organización, contaban con su propio ritual de iniciación, que contemplaba etapas de prueba, juramentos y demostraciones de coraje; el castigo más severo para los desobedientes o traidores, al igual que en otras organizaciones criminales era la muerte, sin embargo se contemplaba la expulsión, mutilación o desfiguración del camorrista sancionado.

Una de las varias etimologías propuestas para el término **camorra**, es el que significado de "*pecho común*", con el sentido de que la ganancia o botín adquirido se hacía de forma colectiva, para después repartirlo⁶⁶.

D). LA N'DRANGHETA.

Su génesis se remonta a finales del siglo XIX y principios del XX, en la región de Calabria, considerada erróneamente por los investigadores, como una región arcaica y poco accesible, sin embargo, la verdad es que dicha región, a pesar de sus desventajas geológicas, podemos considerarla como una región productiva y lo más importante, vinculada estrechamente con Sicilia y Nápoles⁶⁷; lo que explica su evolución.

⁶⁵ Cfr. GONZALEZ RUIZ, Samuel y LOPEZ PORTILLO Ernesto, "*Apuntes sobre el crimen organizado en diversos países*". Artículo publicado por la Procuraduría General de la República, México 1996, página 16.

⁶⁶ MCINTOSH, Mary. "*La organización del crimen*". Editorial Siglo XXI, Tercera Edición, México 1997, página 67.

⁶⁷ Calabria se ubica al sur de la bota itálica, cerca del mar Jónico, es una región muy montañosa, pero que ha adquirido importantes niveles en sus producciones agrícolas, siendo la vid, algodón, olivo y maderas sus más importantes productos. En la antigüedad se le denominaba *Bruttium*; región colonizada por los griegos y posteriormente conquistada por los romanos hacia el 268 a. c., resulta relevante destacar que durante los siglos XI al XIX fue territorio integrante del Reino de Nápoles; actualmente cuenta con tres provincias: Cosenza, Catanzaro y Reggio di Calabria.

El término *N'Drangheta* o *Andragheta*, como el ilustre fiscal italiano Giovanni Falconi la denominaba, deriva del griego *andragateo* que significa, comportarse como un hombre valiente; de ahí, podemos evidenciar la determinación de ésta organización gangsteril para la consecución de todos sus ideales propuestos; sin embargo, la *Andragheta* deforma el concepto valentía, para distorsionarlo en una aberrante mezcla de coraje y violencia, por ello, la mayoría de los doctrinarios convergen en el hecho que ésta organización criminal es una de las más violentas.

Se dedica fundamentalmente a la extorsión y al secuestro de personas, asimismo participa, aunque en menor escala, en actividades relacionadas con el narcotráfico y el contrabando de cigarros.

La composición de esta mafia calabrina, de igual manera está basada en un concepto unitario de organización, es decir, la familia (*denominada N'Drina o andrine, que significa familia en italiano*) como base de su constitución, pero a la vieja usanza latina, es decir, cuentan con la reiterada práctica del *patrocinio*, consistente en que un miembro de la *N'Drina-andrine*, va a constituirse como el padrino o compadre mafioso, que apadrina o protege al ahijado o joven mafioso del grupo, no sólo en actividades económicas, sociales o religiosas, sino también en el desempeño de actividades criminales.

Con respecto a su liderazgo, siendo una confederación de familias mafiosas, los jefes reconocidos en el seno de ésta organización criminal, serán aquellos que tienen mayor ascendencia o mayor influencia para con el resto de los integrantes. Al respecto el extinto Juez Falconi puntualiza:

"...Dentro de ésta escala, junto a los títulos se corresponde una característica bien precisa. Así, el jefe de la familia se llama Mama Santísima. Los otros grados son el contador, el maestro de la jornada, el puntaíolo y el camorrista...en la base toda organización están los picciotti (jóvenes de la organización)"⁶⁷.

Resulta necesario ponderar, que la *Andragheta* presenta una nota distintiva, casi exclusiva con el resto de agrupaciones criminales de corte italiano, consistente en que

⁶⁷ FALCONE Giovanni, *"La lucha contra el crimen organizado"* editado por la Procuraduría General de la República, México, 1995, segunda edición, página 37.

tienen asentado, por escrito, diversos actos ejecutados por dicha organización; dicho en otras palabras, a diferencia del resto de las organizaciones criminales existentes en Italia, las que conservan una tradición eminentemente oral, de la codificación no escrita a la memoria histórica, lo que les garantiza la mayor clandestinidad; los miembros de N'Drangheta dejan asentado por escrito, cuestiones relativas a su constitución y/o organización; hecho que debemos interpretar como un vínculo de comunión entre sus integrantes, quienes practican el juramento de sangre para efectos de afiliación, con fórmulas religiosas en dichas ceremonias de iniciación.

Sin embargo, a pesar de ésta presumible unidad familiar, y al advertirse que por cada familia confederada existe una **Mama Santísima** (*líder de familia*), no existe propiamente un coordinador o jefe que dirima los conflictos entre cada familia; generacionalmente; así, éstas *N'Drinas-andrines* han estado protagonizando pugnas internas bajo el concepto de **vendettas** (venganzas), hecho, que al igual que en la Camorra Napolitana, se traduce en una situación de desventaja frente a otras organizaciones criminales, y en una posición francamente vulnerable frente a las autoridades.

E) LA SACRA CORONA UNITA.

Como hablamos indicado líneas arriba, la Camorra Napolitana, consciente de su desorganización y vulnerabilidad, ha buscado constituir diversos grupos mafiosos que le brinden a su vez la unidad y cohesión que necesita. Pues bien, la organización de la *Sacra Corona Unita*, es precisamente, producto del asesoramiento y financiamiento de la Camorra Napolitana, sólo que su base de actividades se ubica en las ciudades de Taraenta y Brindisé.

Nacida en 1979, como producto de la unión de delincuentes locales menores bajo la asistencia y supervisión de la mafia napolitana, ésta organización criminal, se ha dedicado principalmente a la actividad del tráfico de armas, de heroína y de tabaco,

además de que controla los juegos de apuesta y centros de diversión en la costa adriática⁶⁸.

Deriva de éste sindicato criminal, la denominada **SACRA CORONA PUGLIESE**, que en esencia, guarda las mismas características, sólo que su concepto de familia, es mucho más elemental; su centro de operaciones se sitúa en Puglia, de ahí la connotación de pertenencia *pugliese*.

De las ideas expuestas con antelación, y en base a los diversos señalamientos que hemos venido exponiendo a lo largo del presente trabajo, podemos establecer que la organización para la comisión de delitos, no es un concepto nuevo dentro de la denominada delincuencia organizada, vista desde una perspectiva de fenómeno social criminógeno, ni tampoco una circunstancia propia de finales del siglo XX o inicios del XXI; es un comportamiento que históricamente se ha venido gestando en cada una de las épocas de la humanidad.

Sin embargo, si resulta ser evidente que en el siglo próximo pasado, dichas conductas antisociales tuvieron un gran auge, dada la sofisticación, especialización y enorme financiamiento con que operaron; producto de la segunda mitad del extinto siglo XX, lo fue el uso de medios más avanzados de la tecnología aplicada al delito y, por otro lado, la mejor organización y una respuesta jurídica novedosa frente a este crecimiento y perfeccionamiento de la organización delictiva⁶⁹, legado que en los albores de éste nuevo siglo hemos adquirido, por ende, ésta nota característica si podríamos atribuírsela a las últimas tres décadas del siglo anterior, la que con toda seguridad, será igualmente una particularidad palpable en esta nueva centuria.

V. EVOLUCION DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

En este apartado, pretendemos mostrar algunas de las peculiaridades que el crimen organizado reviste hoy en día; esto es, se buscan puntualizar algunas de las diferencias

⁶⁸ Cit. ANTHONY Serge y RIPOLL, Daniel, Op. Cit. página 74.

⁶⁹ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, op.cit. página 19.

entre el concepto clásico de *maffia*, con la actual concepción de delincuencia organizada con que contamos. Aunque en esencia, tal y cómo hemos venido señalando, las características básicas que imperaron en los *grupos mafiosi* de principios de siglo XIX no se han perdido; sino que, al igual que todo fenómeno social, entran en un proceso de transformación, o si se prefiere, de evolución; mismo que les permite sobrevivir y adecuarse a los vertiginosos cambios sociales, tecnológicos y económicos.

Así, como primera manifestación de ésta evolución o actualización de las bandas criminales, se hace consistir en que a diferencia de sus predecesoras, que fueron las mafias italianas de principios de siglos, cuyas clásicas actividades lo eran la extorsión, el tráfico en menor escala de tabaco o alcohol, así como el juego y la prostitución, siempre denotando un matiz localista; las actuales organizaciones criminales, abandonan el concepto nacional o local de operación, para asumir el concepto de *acción global*, es decir, su actual radio de acción, no reconoce frontera alguna, ni territorial, ideológica, cultural o religiosa. Esta característica ha sido concomitante a la evolución de la delincuencia organizada, pues siempre ha propugnado por una diversificación y/o expansión, tanto en el plano geográfico, como económico. Esto es, el crimen ya no es un problema que una nación puede considerar aisladamente; si queremos comprenderlo y combatirlo, debemos considerarlo en su contexto mundial.

En otro orden de ideas, podemos señalar que a la par de que dichas organizaciones con su impresionante caudal de recursos tanto humanos como financieros, invaden o despliegan sus operaciones en cada vez más distintos y alejados lugares de este planeta; al mismo tiempo se incorporan a cada vez más actividades productivas diferentes, esto es, ya no se dedican únicamente a las clásicas y distintivas actividades de principios de siglo XX, como lo eran la corrupción, la extorsión, el contrabando, el juego de apuesta y la prostitución.

Dichas actividades, de gran lucro para éstas organizaciones en su momento histórico, han quedado relegadas por nuevos giros económicos mucho más atractivos para ellos, como lo son la producción, distribución y venta de estupefacientes, psicotrópicos o enervantes a gran escala, así como el contrabando de armas, de menores de edad, de órganos vitales o de inmigrantes, entre otras actividades ilícitas.

Así, la **diversificación en sus actividades** es otra nota distintiva de ésta evolución de la delincuencia organizada.

Por ello, la mafia contemporánea:

"...exhibe una parte de su modo de operación al hacer manifiesto el control que ejerce sobre cierto territorios, en donde opera como una especie de para-estado. Su presencia es percibida, incluso a través de los procesos electorales...otro rasgo que distingue a la mafia es el de no emplear la violencia continuamente, sino de manera selectiva y en una escala reducida sin afectar los amplios intereses sociales"⁷⁰.

Sobre este mismo particular, podemos puntualizar, este amplio espectro de influencia que ya no sólo incide en las actividades vedadas por la normatividad penal de casi todas las legislaciones del mundo y que representan fuentes de ingresos que apenas logran satisfacer las actuales macro ambiciones económicas que dichos gremios criminales se han propuesto, muestran ya el alarmante proceso de evolución, hacia el concepto por todos conocido, de **"empresa criminal"** o **"criminalidad de empresa"**, donde la delincuencia organizada aparece como una organización semejante o superior a las más complejas empresas transnacionales que rigen e influyen las bolsas de valores y en las cuestiones monetarias de mayor trascendencia en el mundo.

"...en el último cuarto del siglo XX, las empresas del crimen organizado pudieron explotar la misma liberalización económica y las mismas fronteras abiertas que dieron lugar a la expansión de las corporaciones multinacionales. Las oportunidades de la mundialización son aprovechadas por los grupos del crimen organizado que intervienen en actividades ilegales o trafican con mercancías ilícitas..."⁷¹.

En la era de la globalización del capital, de la información y la tecnología, el tráfico organizado opera como una industria trasnacional que sobrepasa las fronteras nacionales.

"...A partir de los años 90, la caída de la URSS y del bloque socialista dio lugar a una transición brutal de la economía planificada a un capitalismo salvaje, en parte controlado por grupos mafiosos que se entregaron de lleno a una verdadera depredación económica en nombre de la libertad emprendedora, y disfrutaron plenamente los vacíos jurídicos creados por los cambios de régimen y del contexto internacional del liberalismo

⁷⁰ GONZALEZ RUIZ, Samuel y LOPEZ PORTILLO Ernesto, *"Apuntes sobre el crimen organizado en diversos países"* Artículo publicado por la Procuraduría General de la República, México 1996, página 15

⁷¹ PINO Atacchi, *"Las naciones forjan alianzas para detener al crimen organizado"* Discurso pronunciado en su calidad de Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen (ONUCDPC), en el marco del IV Simposio Nacional de Proceso del Crimen, celebrado en junio de 2001 en el Instituto Australiano de Criminología

económico. La criminalidad transnacional organizada se convertía a partir de entonces en un fenómeno mundial, sin fronteras...⁷².

Los grandes grupos delictivos pueden imitar los negocios legítimos forjando alianzas multinacionales para ampliar su alcance y aumentar las utilidades. Las triadas con base en Hong Kong y el grupo japonés Yakuza comercializan drogas sintéticas y trafican con mujeres y niños con fines de esclavitud sexual a escala mundial. Como las empresas legítimas, los grupos delictivos más grandes pueden también diversificar sus actividades hacia una amplia gama de "productos", utilizando las mismas rutas, redes e incluso a los mismos funcionarios corruptos para el traslado de mercancías y personas.

Así, hoy en día, podemos señalar existen tres tipos básicos de corporaciones relacionadas con el crimen:

- *Estructuras empresariales (o celulares) ilegales, como los cárteles de las drogas;*
- *Firmas o consorcios legales que se involucran en el delito financiero, como sucede comúnmente con los bancos que, de hecho, se especializan en facilitar el lavado de dinero y la evasión impositiva;*
- *Empresas lícitas creadas, total o parcialmente, con dinero obtenido del crimen organizado.*

Como puede observarse, en ocasiones la organización criminal sólo se anida en una empresa creada por ella misma, en otras, la controla realmente. Afirmamos sobre éste particular, las empresas criminales, son las organizaciones comerciales que hoy en día logran sacar más provecho de la mundialización, pues las empresas legalmente constituidas, se encuentran sujetas a los distintos regímenes legales y fiscales de los países donde operan. Lo más grave es que algunos de éstos entes comerciales, auspiciados por las redes de delincuencia organizada transnacional, consiguen en su mayoría de veces, desde luego con ayuda de la corrupción, la extorsión y la intimidación, un pleno control en los mercados abiertos y en las sociedades, circunstancias que aprovechan para su lucro particular; al respecto, las privatizaciones y desregulaciones existentes en diversos países, lo que ha abierto nuevas posibilidades al crimen organizado.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

⁷² PINO Arbacchi: "Las naciones forjan alianzas para detener al crimen organizado" Op. cit. página 2

Como otro nota característica de la notable evolución de éstos sindicatos criminales, podemos denominarla como su **vinculación en el sistema**, concepto respecto del cual habíamos hecho una somera mención con antelación y que desarrollaremos a fondo en el presente apartado⁷³.

Entendiendo que la problemática de la delincuencia Organizada, desde luego, se deja entrever en muchos casos como una organización con mayor potencialidad de éxito que sus competidoras legalmente establecidas, en razón de sus métodos, economías, organización y logística, que rebasa incluso las establecidas por algunos Estados⁷⁴, podemos advertir que una gran variedad de rubros o actividades en sectores tanto financieros, como sociales e incluso políticos, se han visto manchadas con ese devastador poder corruptor de las mafias -*circunstancia que rebasa los límites de toda expectativa racional*-; tal es el caso, por ejemplo, de algunos países latinoamericanos, en cuyos procesos electorales se ha detectado la negativa influencia de dichos gremios criminales; o bien, como en el caso de nuestro país, se ha llegado al absurdo de que el propio narcotráfico (*como una de las más distintivas expresiones de criminalidad organizada en el mundo*), se encuentre infiltrado en la administración y control de las fuerzas gubernamentales especiales, dedicadas a su lucha y eventual erradicación.

Esta nueva particularidad del crimen organizado acarrea serias consecuencias, consistentes en el hecho de que la detección y eventual neutralización de éstos grupos del crimen organizado internacional, se hace aún más difícil debido a que éstos grupos tienden a usar firmas de importación y exportación, industrias de servicios e incluso

⁷³ Ver supra, página 78

⁷⁴ Cfr. DIAZ DE LEON, Marco Antonio. "Delincuencia e Inseguridad Pública". Artículo publicado en la revista Bucareli Ocho, suplemento de información y análisis político del periódico "El Universal". Año 1, número 49, 24 de mayo de 1998, página. 12.

* Tal es el caso por ejemplo, que en Diciembre del año 2000, la Cosa Nostra, principal grupo *mafioso* italiano, se adjudicó una cantidad superior a los siete millones de dólares, gracias a la cumbre antimafia que Naciones Unidas celebró por esas fechas en la ciudad de Palermo, Italia. Esta insólita paradoja se explica debido a que las obras de la sede del evento y de adyacencias realizadas en la ciudad anfitriona, fueron adjudicadas a sociedades constructoras involucradas en el crimen organizado, esto es, la Convención Internacional contra el Crimen Organizado fue celebrada en instalaciones erigidas por Cosa Nostra Italiana, el edificio, para colmo, estaba contemplado para ser utilizado tras la culminación de dicho magno evento, como la nueva sede del Palacio de Justicia de Palermo.

instituciones financieras multinacionales, todas ellas legítimas, como tapadera de sus actividades. Entonces, eludir el control de la aplicación de la ley nacional es un principio operativo fundamental del crimen transnacional, donde, algunas de las más flexibles o desinteresadas jurisdicciones extranjeras, se convierten en espacios de impunidad para éstos sindicatos criminales y sus fronteras, usadas como inexpugnables recovecos tras los cuales esconderse.

Es en este momento, donde las palabras del difunto Giovanni Falconi revisten especial importancia:

"...el mayor peligro que tiene la mafia en el presente es que ha dejado de ser una Mafia parasitaria, para convertirse en una Mafia empresarial y aún en una Mafia que es capaz de controlar la administración pública. Dirige, en efecto, empresas productivas y controla los concursos de obra pública. El paso que ha dado la mafia es cualitativo..."⁷⁵.

De igual manera, la moderna delincuencia organizada, revela otra etapa de evolución, la que podríamos denominar como de **reciclamiento**, siendo ésta, una muy socorrida estrategia de los grupos criminales, en la cual, los recursos financieros mal habidos, se reciclan, reinvierten o inyectan, en proyectos productivos lícitos, buscando con ello legitimar sus ganancias y disfrazar lo ilegal de sus prácticas criminales; a éste proceso, se le denomina en forma mucho más coloquial y generalizada como **blanqueo de capitales o lavado de dinero**. Anualmente, se blanquean un billón de dólares, la mitad procedente del tráfico de drogas, cantidad que de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, corresponde al 2 o 5% del producto mundial bruto, o sea un total de 800,000 millones y 2 billones de dólares.

En éste orden de ideas, vemos cómo ya no sólo es el clásico fin de atesoramiento o acumulación desmedida de riqueza lo que les interesa a éstas sociedades gangsteriles, es más, en nuestra época, resulta sumamente riesgoso para cualquiera de éstos grupos, el detentar tanto poderío económico, o bien, el concentrarlo en una sola actividad, es por esto que los grandes capos, bajo el auspicio de varios países en el mundo, llevan a cabo ésta ilegal práctica denominada lavado de dinero; incluso hoy en día, muchos países, cuyas subeconomías, al borde del colapso financiero y necesitadas

⁷⁵ FALCONI Giovanni, *"La lucha contra el crimen organizado"*, editado por la Procuraduría General de la República, México, 1995, segunda edición, página 31

de recursos materiales, encuentran en esta práctica, una forma sencilla pero arriesgada de mantener la estabilidad en sus finanzas internas, sin darse cuenta de la nociva dependencia económica que acarrea.

Una nota distintiva más de ésta evolucionada delincuencia transnacional organizada, lo constituye el hecho de que haya aprendido incluso, a **sacar el mayor provecho de las situaciones caóticas o de desastre** que la población civil de cualquier país pudiera resentir, tal es el caso por ejemplo, de los conflictos armados, donde la distribución de drogas entre la población y la milicia cobra un importante auge, o incluso, cuando existe inestabilidad política o económica en un país, donde las persecuciones o encarcelamientos injustos son comunes, para abandonar las zonas de conflicto, varios ciudadanos dependen a menudo de traficantes criminales para que los lleven a un lugar seguro, éstos desplazamientos tienden a empujar hacia otros países a los mejores y a los más brillantes, allí buscan un nuevo hogar, a menudo en comunidades establecidas por diásporas étnicas. Al mismo tiempo, como en el caso de algunos países de África o Asia, la delincuencia organizada provee también de ciertos productos y servicios a la población para los cuales hay demanda; insumos que un estado se ha visto imposibilitado para proveer por razones de política, salud pública, religión, preocupaciones étnicas o normas culturales; éstos servicios mercantiles tienen la inherente finalidad de acaudalar el mayor provecho económico, el cual, asciende a cantidades estratosféricas.

Por ejemplo, en 1997 se introdujeron ilegalmente en Estados Unidos 50,000 mujeres y niños, es decir, del 6 al 7% del total mundial. Un tercio de este tráfico, procede del Sudeste Asiático (*225.000 mujeres y niños, aproximadamente*). Naciones Unidas estima que el tráfico clandestino de mano de obra afectaba a cuatro millones de personas en el mundo, cuya ganancia anual oscila entre cinco y siete mil millones de dólares americanos al año, lo que lo convierte en el segundo negocio ilícito más rentable en el mundo después del narcotráfico. La verdad es que resulta imposible medir con precisión transacciones que por definición son ocultas o están disimuladas. Circulan cifras fantasiosas, pero carecen de gran interés. A esta imposibilidad de aprehensión numérica "global" se añade la extraordinaria heterogeneidad de los actos de delincuencia, desde el crimen sangriento clásico hasta la ingeniería financiera mafiosa

de alto nivel o la cibercriminalidad. Resulta evidente que todos los actos cometidos al margen de las leyes tienen efectos variables, de acuerdo con los países, y no se pueden adicionar unos a otros.

En otro orden de ideas, otro aspecto importante que debemos resaltar, se hace consistir en el hecho de que, el crimen organizado **florece donde las relaciones entre las instituciones y la sociedad están deterioradas**. Cuando un Estado se encuentra débil política y económicamente, es frecuente que el crimen organizado florezca, dicho fenómeno de aparición es sintomático de un malestar generalizado de la sociedad, sin embargo, pueden invertirse los factores, es decir, que se genere la delincuencia organizada a partir de un Estado fuerte y una sociedad débil; sin embargo, como regla general, el terreno es propicio cuando el contrato social que vincula la sociedad con el Estado es demasiado desigual o ha sido cuestionado. En términos más generales, cuando las relaciones entre el Estado y la sociedad se deterioran, aumenta la influencia de sociedades paralelas de todo tipo, que pretenden sustraerse *-al menos en parte-* a la ley general. Así sucede en el plano político con los movimientos de insurrección, en el religioso, con las sectas fundamentalistas intolerantes y en el penal, con la delincuencia organizada. Hoy en día, muchos países se encuentran sumidos en serios y muy profundos procesos de transición interna, que eventualmente podrían redundar en un beneficio global para sus pobladores, sin embargo, de igual manera esa situación beneficia al crimen organizado.

Continuando con el presente análisis, podemos precisar si bien es cierto, históricamente ha existido la pugna, conflicto o enfrentamiento entre la delincuencia y la autoridad, como los dos extremos irreconciliables de un mismo problema, lo cierto es también que dicho binomio hoy en día ha entrado de manera idéntica en un proceso de actualización. En otras palabras, la nueva característica que tratamos de puntualizar se hace consistir en que a diferencia de las antiguas bandas gangsteriles, que por su forma de organización, de manera irremediable estaban condenadas a la persecución e investigación constante por parte de las autoridades; hoy en día vemos que la moderna delincuencia organizada, ha optado por dirigir su flujo económico corruptor hacia las altas esferas del poder público, lo que necesariamente acarrea que el limpio y legítimo

esfuerzo de cualquier estado por frenar al crimen organizado en su territorio, se vea frenado por ésta ola de polución.

En efecto, la actual delincuencia organizada ya no busca el choque directo con el poder público estatal, de hecho, evita a toda costa este suceso, ya que a largo plazo, le resulta mucho más costoso y arriesgado entrar en este tipo de enfrentamientos; lo que hoy en día busca la criminalidad profesional, es el **controlar a dicho poder represor**, o al menos, tener la certeza de que el mismo, será tolerante para con un porcentaje importante de sus actividades; obviamente, a condición de una significativa derrama de recursos ilícitos en los bolsillos de dichos funcionarios. Respecto a ésta problemática, el ilustre jurista Sergio García Ramírez opina:

*"Hay otra posibilidad, ampliamente conocida y constantemente practicada; si no es posible, necesario o conveniente huir, y si no es deseable o factible luchar, el infractor puede elegir otra vía para zanjar el conflicto natural que tiene frente a la "autoridad": diluirlo en lo que concierne a "las autoridades", ganando su voluntad... También el infractor abandonaría la violencia y se vale de la astucia; por ello "compra" a la autoridad, la soborna, la cohecha; deja el arma y emplea la dádiva. Esto se resume en una voz: negociación"*⁷⁶

En este mismo orden de ideas, el tratadista italiano Mosca, inspirándose en Alongi y el analista Fianchetti, definen a ésta peculiar circunstancia de la *negociación*, como **"La mafia de guante blanco"**, término que nos parece bastante ilustrativo, que refleja con ingenio y a la vez con nitidez, una de las particularidades de más urgente erradicación en tratándose de la Delincuencia Organizada. Esta *mafia de Guante Blanco*, consiste en la reiterada protección dada por individuos de clases o estratos superiores, regularmente investidos de poder político por las propias autoridades del gobierno, a las cosche mafiosas, o mejor dicho, a determinadas células de la delincuencia organizada.

Por su parte, el jurista Espinoza de los Monteros, puntualiza a manera de antecedente de ésta actividad ilegal, que la mafia de guante blanco surgió, debido a la socorrida práctica del Estado Siciliano, mismo que mantuvo la tradición borbónica de realizar transacciones y compromisos con los criminales, beneficiándose así con algunos de sus servicios, a cambio de ser tolerante respecto a sus actividades ilícitas⁷⁷.

⁷⁶ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Op. Cit. página 9.

⁷⁷ cfr. ESPINOZA DE LOS MONTEROS, Fernando. "Crimen Organizado". Op. cit. página 217.

Para la delincuencia organizada, esta corriente de profesionales de los servicios de inteligencia, policías y funcionarios estatales de alto nivel, así como la inserción de un conocimiento estratégico-organizacional de tipo militar *-todo a través de la corrupción-* ha significado un avance enorme en su refinamiento. A menudo, dicha intervención sólo se vuelve perceptible a la luz pública cuando estalla un escándalo o cuando un cambio político lleva al poder a un nuevo grupo, lo cual, garantiza una perniciosa eficiencia a éstos grupos.

En esta misma tesitura, debemos de hacer conciencia de esta nueva realidad en que vivimos, donde diversos grupos de delinquentes organizados, principalmente dedicados al tráfico de narcóticos, se encuentran en contubernio con las autoridades de un determinado país, a fin de mantener y proliferar sus giros ilegales, incluso, en algunos países del orbe, principalmente de Centro y Sudamérica, éste tipo de agrupaciones criminales se encuentran infiltradas en las más importantes y elevadas esferas del poder público, siendo incluso determinantes en la toma de las más significativas decisiones gubernamentales en la materia; dicho en otras palabras, no escapa a la lógica el suponer que diversas organizaciones mafiosas, sociológicamente hablando, representen factores reales de poder determinantes para la toma de decisiones trascendentes a nivel nacional.

"...cuando ésta clase de monopolización del delito resulta más exitosa, es porque los delinquentes han conseguido, con el tiempo, establecer relaciones corruptas con los funcionarios y policías que los deben controlar. Una vez logrado esto en forma regular, se dice que los delinquentes están "protegidos". Ellos, junto con aquellos a quienes protejan, pueden ejercer diversas actividades ilícitas con impunidad"².

Si esto sucediera en la mayoría de los gobiernos del mundo, cualquier esfuerzo por erradicar el crimen transnacional organizado sería nulo, lo que indefectiblemente propiciaría la reproducción de éste cáncer social, e incluso, podríamos llegar al extremo de que, en lugar de hablar de nociones tales como lucha, prevención, persecución o erradicación del crimen organizado, expresiones que se funden en el clásico binomio *delincuencia-poder público*; podríamos incluso llegar a emplear otras categorías tales como corrupción, violencia o desintegración social, originadas por la nueva interacción

² MCINTOSH, Mary. "La organización del crimen". Op Cit, página 64

entre la *mafia* y el poder público, idea que a todas luces resulta verdaderamente aberrante.

Debemos ponderar en otro aspecto que nos parece interesante, que también se encuentra relacionado al fenómeno evolutivo de la delincuencia organizada, el *individualismo*, o si se prefiere llamar, *protagonismo de los líderes* de dichos grupos de delinquentes organizados; situación que en el continente americano, y particularmente en nuestro país, resulta ser evidente.

Al respecto, es necesario recordar, que en la criminogénesis de la *mafia*, el concepto familia resultaba determinante; pero no sólo el término familia entendido como ese vínculo consanguíneo entre los distintos miembros del clan delictivo, sino que en un sentido amplio, este aludido concepto, trascendía la limitación hemoglobística, para dar paso a verdaderos vínculos de solidaridad, afecto, e incluso, respeto entre los propios *mafiosi*; es esa la verdadera significación del término *familia* en el caso de la mafia siciliana o en la Cosa Nostra; o bien, la verdadera significación de la expresión "*pechos comunes*" en el caso de la Camorra Napolitana, o de la N'Drina-Andrine Calabrinense. Además, era común el sigilo absoluto respecto a la identidad de los miembros de dichas corporaciones del crimen, y aún más reservada era, la identidad del capo mayor en dichas organizaciones.

Sin embargo, hoy en día resulta un hecho notorio, que en las grandes corporaciones criminales, ya no existe ese respeto por la concepción de familia, solidaridad o unión del grupo, es decir, la clásica agrupación criminal donde la mayoría de sus miembros eran parientes, ha desaparecido; si bien es cierto persisten asociaciones criminales constituidas por dos o más miembros de una misma, v.gr. el caso de la asociación criminal comandada por los hermanos Arellano Félix, el tradicional concepto de familia ha desaparecido, ya que en su mayoría, las integran individuos que no tienen ninguna relación consanguíneo-afectiva entre ellos, pues son movidos únicamente por el interés personal.

Al respecto Ianni opina:

"...la mayoría de sus miembros (mafia) se dedican a actividades criminales individuales o conjuntas, con colegas y subordinados extraños a la "Familia". Muchos

gozan en alguna medida de la "protección" de los contactos políticos de uno de los integrantes. El dinero fluye entre los miembros de una manera que las ganancias ilícitas puedan "purificarse" y volverse aparentemente legítimas...".⁷⁹

Es además evidente, que ni siquiera la moderna delincuencia organizada, ha podido superar ese ancestral legado de la monocracia o unipersonalismo en la detentación de poder; situación histórica, particularmente arraigada en la conciencia colectiva del pueblo mexicano, desde nuestros antepasados los aztecas, hasta llegar al unipresidencialismo en que vivimos.

Este hecho es notorio ya que cada mafia contemporánea o cártel, cuenta con un solo dirigente o capo, mismo que dirige y supervisa todo el desempeño de la organización criminal que preside. En este mismo orden de ideas, a todas luces resulta notorio el hecho de que, en la mayoría de los actuales cárteles, resulta imprescindible resaltar públicamente la figura de su líder, como ejemplo tenemos al denominado Cártel de Juárez, cuyo más conspicuo representante lo fue Amado Carrillo (a) "Señor de los Cielos", o bien, lo relativo a la banda de secuestradores de Daniel Arizmendi (a) "Mochaorejas"; particularidad que nos parece negativa a fin de lograr la eventual erradicación de todo grupo de criminalidad organizada en nuestro país, dada la eventual fuga de información que pudiera darse respecto a su investigación y captura, así como por la mala interpretación que respecto a una supuesta apología del crimen podría darse en base a tanta publicidad que se les otorga a éstos capos.

Con estos apuntes, se busca precisar, que el *modus operandi* de éstos grupos de criminales ha cambiado drásticamente. Afirmamos que la clásica acción conjunta entre mafiosos, el apoyo y solidaridad característico en ellos, así como la conocida ley del silencio, ha dejado de considerarse como característica esencial y permanente en el fenómeno de la delincuencia organizada, para dar paso, a una estrategia de acción mucho más elaborada, basada en el clásico concepto de división del trabajo, pero con nuevas características que permiten, lo que ahora podemos definir como una verdadera **especialización del trabajo**.

⁷⁹ IANNI, A.J. Francis, "A family business: kinship and social control in organized crime", Londres, editorial Routledge & Kegan Paul, Página 101

Sobre éste particular, podemos precisar que su actual estructura está integrada por pequeños grupos o células, pero que desarrollan funciones o especialidades preestablecidas, *in genere*, figuran las células que administran, dirigen o supervisan al resto de la asociación criminal; de igual manera existe el grupo de individuos que se va a constituir como la fuerza de trabajo de toda la empresa criminal, es decir, los que materializan propiamente las labores ilegales de la organización, por poner un ejemplo introducción, transporte o extracción de algún narcótico en determinada zona geográfica; otra célula más, constituye el brazo armado de toda la banda, siendo constituida por los sicarios que van a realizar las actividades violentas de la organización, cuyo ejemplo clásico es el de privar de la vida a las personas o funcionarios gubernamentales que constituyan un peligro o interfieran en las actividades de la empresa criminal a la que pertenecen; otra célula más se constituye por los sujetos, que valiéndose de los cargos públicos que detentan, otorgan protección tanto a las actividades que desarrolla el sindicato criminal, como a los sujetos que la integran; para finalmente, poder referirnos a otra célula que es la que se va a encargar de concretizar u optimizar las actividades financieras o comerciales de dicha organización criminal.

Como podemos apreciar, éste nuevo esquema de trabajo, responde a la creación de pequeñas *cosches* o células de trabajo, entre las cuales, no va a existir contacto o interacción de ningún tipo, así, en caso de que dicha célula sea descubierta, se dificulta la obtención de información para las autoridades gubernamentales, con respecto al funcionamiento del resto de la organización.

Cada célula cuenta con un determinado número de personas, reclutadas en base a un confidencial y riguroso proceso de selección, tomando en consideración los antecedentes personales del aspirante, sus conocimientos en alguna ciencia o arte, o bien su fortaleza física, la forma en cómo se allegó del conocimiento de dicha organización, en su caso los antecedentes personales de la persona que lo hubiere recomendado, y en algunos casos, se toma en cuenta el desempeño mostrado por el aspirante durante un período de prueba a que es sometido; con toda esta requisitación, lo que pretende asegurar es la óptima eficiencia en su desempeño dentro de la organización, lo que conlleva a una verdadera **profesionalización del delito**.

Es menester señalar que todos sus miembros, participan con la recíproca **conciencia de un actuar en común**, en cuya realización, el comportamiento de cada uno de ellos, representa la actuación fraccionada de esa voluntad común, y así, basados en esa *comunicabilidad de acciones*, se encuentran potencialmente preparadas para ejecutar los mencionados ilícitos.

Dicho en otras palabras, siempre el concurso de dichas voluntades confluye en un fin común, en cuyo *iter criminis*, se estableció una división de trabajo especializada, en la que cada uno de ellos, con su parte, complementa la de los demás, teniendo un codominio funcional del hecho, y con la plena conciencia de una decisión común. Asimismo, no se evidencia respeto alguno a sus propios agremiados, ya que cualquier error en su desempeño es sancionado severamente. No cuentan con nociones de solidaridad o bienestar colectivo, ya que se abandona al miembro que ha sido aprehendido por la autoridad investigadora, con todo esto, se pudiera afirmar que sus integrantes son fungibles. Dichas corporaciones criminales buscan una relativa permanencia en el tiempo, más allá de la vida de sus propios integrantes.

En lo relativo a los giros ilegales de la delincuencia organizada, realizan sus **actividades de forma selectiva, más no impulsiva**, a menos que se refiera al empleo de la violencia, ya sea para asegurar su hegemonía en determinada actividad ilícita o ilícita, o bien para "ajustar" o "saldar" alguna cuenta pendiente con un determinado miembro del gremio. Como regla general, cada grupo de delincuencia organizada, cuenta con un giro o actividad delictuosa preponderante, lo que obedece a un bien preestablecido, v.g.r. narcóticos, vehículos o autopartes, personas nacionales o extranjeras, etcétera; así como a la preexistencia de una verdadera infraestructura criminal especializada, consistente en la compleja red de sujetos y división de funciones entre ellos, financiamiento, protección gubernamental, equipamiento, incluso adiestramiento, etcétera, que permita a la organización delictiva desarrollar dichas actividades al amparo de condiciones de eficiencia e impunidad suficientes.

Por otro lado, pareciera ser que la delincuencia organizada sufre también la **influencia de los medios de comunicación masiva**, o mejor dicho, pareciera existir

una relación simbiótica entre los actuales dirigentes de las bandas de delincuentes organizados con los medios de información. Con esto, no se pretende afirmar de ninguna manera que entre todos los medios de comunicación masiva y las bandas criminales organizadas exista una relación directa o acuerdo previo; sino que el aludido concepto de relación simbiótica, refiere la existencia de un vínculo o interrelación indirecta entre ambos fenómenos sociales; en la especie, parece ser que cualquier noticia sobre estos grandes cárteles y sus líderes, provocan en el público receptor un especial interés, mismo que habilidosamente explotan estos medios de comunicación, a fin de aumentar sus ventas o su rating de audiencia: por citar sólo un ejemplo, recordemos el enorme despliegue de recursos humanos, técnicos y económicos, a fin de darle cobertura a las investigaciones y captura de algunos delincuentes de la talla del mencionado Daniel Arizmendi (a) "Mochaorejas"; o bien, de Ramón Alcides Magaña (a) "Metro", asimismo, cuando la muerte de Amado Carrillo (a) "Señor de los Cielos", e incluso, respecto a la fuga de Joaquín Guzmán Loera (a) "Chapo Guzmán".

Como podemos apreciar, de la influencia y alcance de éste fenómeno comunicativo ni siquiera la delincuencia organizada está exenta, dado el vínculo tan estrecho que guarda con la población y los fenómenos que acontezcan en ella. Por otro lado, parece ser que a los grandes capos, les agrada éste tipo de fama que en torno a ellos, los medios de comunicación generan; de lo que se desprende una evidente metamorfosis entre el clásico modelo de *mafia*, con la actual concepción que tenemos.

Finalmente, desde nuestro personal criterio, con los antecedentes expuestos hasta este momento, y tomando como base el sucinto análisis que realizamos respecto a las principales particularidades de la criminalidad organizada en nuestros días, mismo que ha quedado transcrito con antelación; consideramos, estar en aptitud de puntualizar las que son, desde nuestra perspectiva, las características esenciales de la moderna delincuencia organizada.

Indefectiblemente, muchas de estas especificaciones, aún guardan una estrecha vinculación con las características de la clásica o primigenia *mafia* italiana; empero, como hemos venido señalando en el cuerpo de la presente investigación, hoy en día, la

delincuencia organizada reviste distintas particularidades, producto de su relación parasital con la sociedad⁷, las cuales podemos resumir son las siguientes:

I). Operan bajo un esquema de acción global, no local; para lo cual emplean un elaborado principio de división del trabajo, mediante células especializadas con actividades diversificadas, que sólo se relacionan entre sí a través de los mandos superiores.

II). Pretenden establecer una prolongada permanencia en el tiempo, más allá de la vida de sus propios miembros, quienes se encuentran unidos por una recíproca conciencia de un actuar en común.

III). Buscan ejercer hegemonía sobre determinada área geográfica, ya no en un plano local, sino a nivel internacional; así como establecer un monopolio generalmente sobre una determinada actividad o industria (ya sea legal o ilegal) a través de sofisticadas empresas criminales.

IV). Conservan una estructura jerárquica piramidal y rígida, el reconocimiento de la autoridad se da en base a criterios de violencia y/o poderío económico; conservan la tradición de una codificación interna, regularmente oral, que sus miembros están obligados a seguir.

V). La moderna delincuencia organizada, ha sustituido paulatinamente el desmedido uso de la violencia para lograr su prevalencia, por un método de vinculación al sistema político, donde el fomento a la corrupción y el empleo de la mafia de guante blanco, se

⁷ Con respecto a éste punto, sostenemos de manera metafórica, que podemos concebir a la moderna delincuencia organizada como una forma de organización parasita de nuestra sociedad contemporánea. En efecto, si atendemos a una concepción rígida del vocablo parásito -derivado de la locución latina *parasitus*- encontramos que está referido al organismo animal o vegetal, que se alimenta y sobrevive a expensas de otro, sin proporcionarle ningún beneficio a cambio. Al tenor de dicha definición podemos precisar, que siendo el crimen transnacional, una forma de organización delictiva, conformada por una pluralidad indeterminada de sujetos, cuyas actividades se consideran ilícitas; podemos determinar que indefectiblemente su proceder se encuentra proscrito por la ley, por ende, es presupuesto lógico que todo beneficio económico, social o político adquirido por ésta orquesta criminal, -que en la especie se constituiría como su alimentación o nutrimento- necesariamente se constituya como un perjuicio o merma para los supremos intereses de la sociedad, que sería, la forma de organización superior, que alberga a este parásito, y mediante el cual sobrevive, sin proporcionarle a cambio beneficio alguno.

han convertido en sus recursos preferentes para asegurar su permanencia y el cumplimiento de sus objetivos.

VI). Sus fines preponderantes son la riqueza, el dinero y el poder, evidenciando ocasionalmente connotaciones de índole política; no son impulsivas, sino selectivas en las actividades que realizan, con métodos de planeación a corto, mediano y largo plazo, con marcados ciclos de reciclamiento (blanqueo) de capitales.

VII). Su arraigo social, determinado por haber sido producto de las deficientes relaciones entre las instituciones y la sociedad, genera su homología cultural, es decir, una caótica mezcla entre valores mafiosos y valores típicos de la sociedad con que interactúan, lo que les permite el desarrollo de actividades ligadas al ejercicio de funciones correspondientes al desempeño del poder político y al control social.

VIII). Cuentan con procesos de selección diversos, con criterios limitados y rigurosos, así como con un proyecto de capacitación y adiestramiento en las diversas tareas desarrolladas por el gremio, lo que nos permite hablar de una verdadera profesionalización del delito.

IX). Se sustituye la ley del silencio y el anonimato de sus integrantes, por un evidente individualismo y/o protagonismo por parte de los líderes de dichos grupos, acrecentado por la influencia de los medios de comunicación masiva.

No nos resta, sino el concluir recordando de nueva cuenta el pensamiento de ese ilustre jurista italiano, como lo fue Falcone, al referir que:

*"...La mafia organizada es un aparato criminal capaz de justificar cualquier medio que aporte a sus miembros riqueza, poder y ganancias crecientes, un aparato que lleva a las conciencias a justificar las formas más grotescas y sofisticadas de la violencia en aras de su expansión y su seguridad"*¹⁰.

VI.- EL FENÓMENO ASOCIATIVO DELICTIVO.

¹⁰ FALCONE, Giovanni, "La lucha contra el crimen organizado", op. cit. página 11.

Las uniones de personas para la realización de actividades en común, tales como la defensa y mejora de sus intereses y derechos, o bien para la consecución de una meta colectiva, no son nada nuevas. La historia nos ha enseñado que los hombres con un pasado común, o con metas e intereses similares se han unido para fortalecerse en la consecución de esos beneficios.

Hoy en día vivimos en un mundo de vertiginosos cambios, las barreras ideológicas, políticas o económicas que hablan dividido a los pueblos por décadas, han sucumbido ante las justas necesidades de los hombres por alcanzar la justicia, la libertad y el bienestar colectivo. El hombre alza su voz, levanta un brazo, manifiesta su pensamiento en el sentido de lograr un cambio, y dada esa individualidad seguramente será ignorado; pero si a esa voz, a ese brazo, a esa idea de innovación y de cambio, le sumamos miles de voces y brazos más, seguramente la tan anhelada transformación se llevará a cabo más temprano que tarde.

En este orden de ideas, todos los individuos necesitan de los demás individuos para apoyarse mutuamente en los problemas, para defender en forma conjunta sus derechos o bien para luchar hombro a hombro por lo que creen que es justo. Ejemplos de éste fenómeno, podemos encontrarlos en los profesionales de alguna ciencia o disciplina contemporánea, los comerciantes, artistas, e incluso, los mismos delincuentes, quienes parece ser, no están exentos de este fenómeno de la asociación.

Hace más de 3000 años, los hombres con negocios comunes o bien con giros comerciales similares, vivían y trabajaban juntos. En relación a este punto, es menester destacar, que mucho antes de que se concibiera la idea de la agrupación de profesionales de alguna ciencia o arte, los comerciantes resultaron ser el primer grupo social en hacer uso de esta figura.

"En los antiguos Imperios de China, Japón, Egipto y la India, existieron grupos de comerciantes para el beneficio de sus miembros"⁸¹.

⁸¹ NATIONAL TRADE AND PROFESSIONAL ASSOCIATIONS OF THE UNITED STATES, Vigésima Séptima Edición, Editorial Columbia Books Inc. Publishers, Washington D.C. 1992, página 6.

El ilustre jurista Eduardo Pallares⁸², señala que ya que en la época de Ulpiano, los juristas romanos se unieron formando así los colegios denominados *ordo* o *collegium togatorum*, quienes debían inscribirse en una tabla, a manera de registro, en base a su orden de admisión, y en el caso de que alguno de estos miembros incurriera en faltas en el desempeño de su cargo, se hacía acreedor a una sanción disciplinaria consistente en la suspensión del ejercicio de sus funciones por un determinado período de tiempo, y si dicha falta hubiere sido grave, se les privaba de definitiva de su título.

Otro ejemplo que podemos mencionar respecto al histórico fenómeno de la asociación, podemos encontrarlo en nuestro propio gremio, es decir, nos referimos a los colegios de abogados, cuyo origen parece radicar en el sentimiento religioso de la época de siglo XV, inclinado al auxilio del débil y del necesitado, pues tales asociaciones constituyen una verdadera congregación. Estas hermandades se difundieron primeramente por todo el reino español, siendo notables las de Zaragoza, Valladolid y Madrid en el siglo XVI; luego fueron apareciendo en otras ciudades como Sevilla, Granada, Valencia y en algunas de América, como complemento del régimen audicional.

Sin embargo el ejemplo clásico del fenómeno asociativo de personas, o bien de las uniones de individuos, podemos encontrarlo claramente durante la Edad Media, específicamente en la figura de los *gremios*, cuyos objetivos fueron siempre la defensa, protección y ayuda mutua entre los miembros. En esa época, el predominio de las ideas de mutualidad y de solidaridad social eran muy adelantadas en las distintas agrupaciones sociales.

"...Los letrados podían formarse en los colegios, los seminarios y la propia universidad; en estas instituciones adquirían los conocimientos jurídicos y los vínculos y amistades que les permitían acceder a posiciones que en la península hubiera sido difícil alcanzar con la sola formación en derecho...El gremio constituía la preciosa porción de la sociedad en que han de salir diputados para las Cortes, Consejeros y secretarios para los reyes, magistrados para los tribunales y defensores de los derechos de los ciudadanos".⁸³

⁸² Cfr. PALLARES, Eduardo, *"Diccionario de Derecho Procesal Civil"*, Editorial Porrúa, México, 5ta. Edición 1966, página 5.

⁸³ GONZÁLEZ, María del Refugio *"El abogado en la historia"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *El Papel Del Abogado*, Segunda Edición, México, 1993, página 93

El fenómeno asociativo cómo se sabe, se origina en un hecho de que las fuerzas del hombre aislado, son reducidas, de manera que para conseguir ciertos objetivos, es indispensable y oportuno aunar las energías de varias personas *Viribus Unitis (unidas las fuerzas)*, la unión de las fuerzas contribuye a facilitar el éxito.

La asociación, que por su naturaleza implica que varias personas que persiguen el mismo objetivo, resuelvan actuar conjuntamente, aportando cada una de ellas una contribución para realizarlo, tiene como consecuencia, la división del trabajo. Al cooperar para el logro del fin común, los asociados se distribuyen entre sí el esfuerzo necesario, sobre la base de las respectivas posibilidades o capacidades, y según las conveniencias prácticas; de ello se sigue que las acciones de todos y cada uno de los coparticipantes, se integren recíprocamente y pasen a constituir una operación única.

Empero, en lo relativo a nuestro tema de investigación, debemos señalar que también los delincuentes singulares, o criminales solitarios, han encontrado en el fenómeno asociativo una forma de optimizar sus ilegales ganancias o beneficios, así como una manera de dividir el trabajo y aspirar a cada vez más desmedidas metas delictivas.

Desde una perspectiva contemporánea, donde el fenómeno del crimen organizado, como podemos advertir, ha cobrado un mayor auge, es cuando las palabras del maestro Marcos Kaplan cobran mayor vigencia:

"...La crisis del derecho y del abogado en la sociedad como reflejo, consecuencia y componente de una crisis más general, ha tenido y tiene manifestaciones en todos los sistemas y regiones del mundo, incluso en América Latina"⁶⁴.

Una de esas manifestaciones, sino acaso la más importante de todas, la constituye el aumento de los índices de criminalidad en nuestra sociedad. Luego, en la asociación de tipo delictuosa, denominada delincuencia organizada, de igual manera existen diversos individuos que actúan conjuntamente para la consecución de un fin común, objetivo que indefectiblemente deberá consistir en la comisión de un delito.

⁶⁴ KAPLAN Marcos, *"El abogado y la sociedad"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1993, Segunda edición, México, páginas 103 y 104.

Durante este proceso de conjunción, cada uno de sus integrantes aporta una contribución al resultado deseado por el grupo, estando todos conscientes de la cooperación de los demás. También podemos hablar de que en el seno de dicha orquesta criminal, se produce una división del trabajo, por virtud de la cual, las distintas acciones se integran unas con otras, formando un complejo unitario.

De lo expuesto, se siguen dos consecuencias importantes: En primer lugar, cada una de las acciones pierde su individualidad, ya que todas las acciones y recursos aportados, van dirigidos hacia un objetivo único, y durante el proceso, se van fusionando y completándose recíprocamente dichos esfuerzos, por ende, vienen a ser partes de una operación única y constituyen un solo hecho. En segundo lugar, las distintas acciones, al formar un bloque unitario, pertenecen a todos y cada uno de los participantes. Como la finalidad es común, es común también la operación global⁸⁵.

Es así como podemos afirmar que, si la delincuencia es un fenómeno que socialmente se califica como grave, el peligro de lesión a los bienes jurídicos de la sociedad se magnifica, cuando dicha ola criminal deriva de la conjunción de voluntades criminógenas a virtud de un actuar permanente y más duradero, lo que proporciona a estos gremios delictivos, mayores posibilidades de éxito en el fin impuesto y disminuye la garantía de seguridad con relación a los particulares.

"...Por cuanto se refiere al crimen organizado, propiamente dicho, cabe señalar que, como una de las últimas modalidades en el proceso de transformación delictiva, se distingue por la conformación de empresas o sindicatos, cuyos antecedentes se remontan a las mesnadas de forajidos durante la Edad media, las compañías de mercenarios o condotieros en los comienzos del Renacimiento, las hermandades secretas del siglo XVIII, la temida Camorra Napolitana que se consolida en el siglo pasado y, por supuesto, la mafia siciliana, surgida como grupo de resistencia en la isla contra las invasiones extranjeras. De ahí su nombre que responde a las iniciales del grito de guerra: "Morte Alle Francesi, Inglese, Austriachi" (muerte a los franceses, ingleses y austriacos)"⁸⁶.

⁸⁵ Cfr. ANTOLISEI, Francesco, "Manual de Derecho Penal" (Manual de Derecho Penal Parte General) Octava Edición, editorial Themis, Bogotá Colombia, 1998. Traducción de Jorge Guerrero et. al páginas 392 y 393.

⁸⁶ MORENO GONZALEZ, Rafael; "Enfoque criminológico del crimen organizado", publicado en el libro Reforma Constitucional y Penal de 1996: UNAM-PIJDF, México 1996, Serie de Investigaciones Jurídicas, Serie E, Varios, número 78, página 128.

A este complejo proceso de organización y acción criminal, es lo que denominamos como el **fenómeno asociativo delictivo**.

VII.- FACTORES QUE GENERAN DELINCUENCIA ORGANIZADA.

A). ECONÓMICO.

Siendo la *economía*, la ciencia que estudia la producción, distribución y consumo de la riqueza para satisfacción de las necesidades humanas; en éste apartado expondremos las causas criminogénicas de **tipo económico**, que desde nuestro punto de vista, inciden directamente en la generación del fenómeno social de la delincuencia organizada en nuestro país.

Para ello, resulta necesario puntualizar primeramente, al menos de forma genérica, algunas de las peculiaridades que reviste la economía de nuestro país, y con ello, el poder comprender con mucha mayor claridad, la estrecha vinculación existente entre ésta ciencia, con la génesis delincuencia de nuestros días.

México refleja el cambio de una economía de producción primaria, basada en actividades agropecuarias y mineras, hacia una economía de nación semi-industrializada. Los logros económicos actuales, son el resultado de un vigoroso, pero aún incipiente sector empresarial privado, así como de la gran gama de políticas económicas gubernamentales, cuyo objetivo principal ha sido el crecimiento económico; y aunque carentes en sus inicios de una adecuada planeación y de estrategias concretas de acción, éstas directrices le han permitido a nuestro país desarrollarse en un mercado internacional sumamente complejo. La apertura de nuestras barreras al comercio mundial, la cuasi-liberalización de la inversión extranjera, así como la desregulación en la materia a fin de fomentar la libre competencia, ofrecieron oportunidades de mejoramiento para grupos con determinadas características de educación, calificación laboral, edad y localización geográfica, aunque también implicaron desventajas, riesgos y pérdidas para la gran mayoría de los mexicanos.

Estas circunstancias, junto con los cambios demográficos, han acentuado las desigualdades sociales, económicas y políticas, así como la vulnerabilidad de diversos grupos sociales, en particular el conformado por los obreros y los campesinos mexicanos quienes cuentan con escasas habilidades o capacidades técnico operativas, aunque la problemática mencionada, también afecta la situación de la mayoría de los profesionistas y comerciantes, relativamente más preparados.

Históricamente, arrastramos un problema de inequidad en el aprovechamiento de oportunidades para el mejoramiento de la productividad, por ello, el ingreso *per capita* ha sido desigual, circunstancia que se agrava con la deficiente política de capacitación laboral actual, y las escasas oportunidades laborales para distintos grupos de población debido a los nuevos requerimientos planteados por las tecnologías modernas.

La pobreza en México se encuentra muy extendida a lo largo y ancho del territorio nacional, ésta aguda crisis social no sólo debería ser causa de profundo sufrimiento y preocupación para los millones de hermanos connacionales que la padecen, sino que debe ser motivo de agravio para toda nuestra sociedad en su conjunto. La extrema pobreza afecta sobre todo a los habitantes de las zonas rurales, sin olvidar que ésta crítica situación es observable también en determinadas zonas urbanas. Dicho fenómeno social deriva de la constante histórica de marginación e indiferencia por parte del Estado Mexicano en diversos estadios cronológicos, o bien, como consecuencia de cambios estructurales y económicos mal planeados, que sólo han llevado a la concentración de la riqueza en unos cuantos, aislando a millones de mexicanos de los requerimientos económicos básicos para la satisfacción de sus necesidades primarias.

Esta crítica situación, no escapa de las miradas de las altas esferas gubernamentales, quienes al respecto han señalado lo siguiente:

“...Entre sus manifestaciones más graves se observan: altas tasas de mortalidad infantil y de mujeres gestantes; grados notables de desnutrición; elevadas tasas de analfabetismo entre adultos; deserción escolar desde los primeros niveles educativos; carencia de habilidades para participar en actividades productivas bien remuneradas; viviendas que carecen de los servicios elementales para el bienestar de sus ocupantes, como agua potable, pisos de cemento, sistemas de saneamiento y energía eléctrica, además de transportes y comunicaciones insuficientes;

Características de las viviendas particulares, 1990 y 2000		
Concepto	1990	2000
Total de viviendas particulares	16 035 233	21 954 733
Con piso que no es de tierra	80.4%	86.7%
Con agua entubada	80.0	84.6
Con drenaje	64.8	78.5
Con energía eléctrica	87.5	95.1
Con área sólo para cocinar	80.3	78.4
Disponen de sanitario	75.3	86.4

...Asimismo, la pobreza, vinculada al analfabetismo y a bajos niveles de escolaridad, se refleja en la dificultad de las personas para ejercer derechos elementales y recibir un trato digno de parte de autoridades e instituciones sociales, como es el caso en materia de procuración de justicia³⁷.

No obstante que México ha logrado avances significativos en materia económica, a partir de profundos cambios estructurales iniciados hace tres lustros, la situación del país en términos generales sigue siendo de desolación, veamos algunas cifras:

Concepto:	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PIB (Crec. Real anual)	-6.2	5.2	6.8	4.9	3.7	7.8
Deuda externa pública neta (Mill.Dol.)	90,316.1	89,746.2	79,295.6	82,222.1	83,398.5	81,340.1
% del PIB	32.4	24.3	18.1	19.3	15.8	15.0

Como puede observarse, en México se ha logrado un considerable aumento en el Producto Interno Bruto de más del 4% anual por lo que hace al año de 1999 en relación con el 2000, o bien, una favorable disminución de la deuda externa pública en ese mismo periodo de tiempo, sin embargo, éstos "notables" avances macroeconómicos, no se han traducido en un bienestar microeconómico palpable para el grueso de la población de nuestro país, pues en el ámbito del desarrollo humano y social de México, para nadie

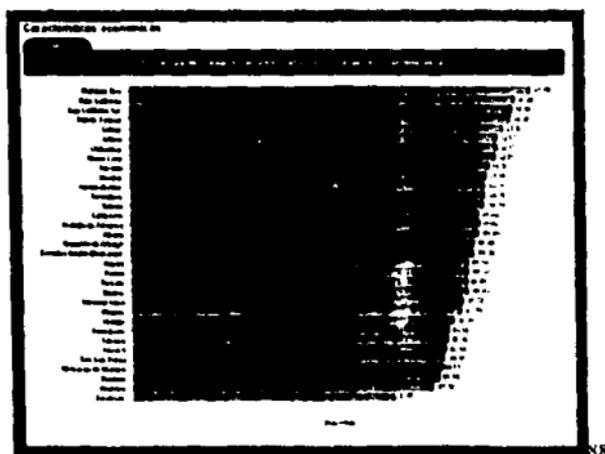
³⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Área Económica.

es ajeno el hecho de que a principios del siglo XXI, aún subsisten rezagos, desequilibrios e injusticias, que conforman un oscuro legado de épocas anteriores.

Ahora bien, el tema de la delincuencia organizada y la economía nacional, se encuentran íntimamente ligados, contrario a lo sustentado por algunos gobernantes de otras páginas de nuestra historia. A fin de demostrar la anterior aseveración, procederemos ahora al análisis de la información contenida en algunos de los rubros más destacados de la economía mexicana, obviamente, tratando de circunscribir esas cifras, al problema de la **génesis de la criminalidad organizada** en nuestro país. Para lo cual, haremos uso de la más reciente información emitida por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México (INEGI), en la materia, misma que se encuentra glosada dentro del Censo General de Población y Vivienda 2000.

1.A). GRAFICA UNO:

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR ENTIDAD FEDERATIVA.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Según datos económicos aportados por el *Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática*, en el año dos mil, el *promedio nacional de población económicamente activa por entidad federativa* fue del **49.33%**. Dicho en otras palabras un poco menos frías, más de la mitad de la población con que contaba nuestro país en el

dos mil, no desempeñó ninguna actividad productiva a lo largo del año próximo pasado. Basados en una perspectiva local, *Quintana Roo* fue la entidad federativa con el porcentaje más alto de población ocupada en algún sector productivo, con el **57.49%**; le sigue Baja California con el **55.28%**, Baja California Sur con el **54.90%** y luego el Distrito Federal con el **54.58%** de su población total considerada como económicamente activa; en último lugar tenemos a Zacatecas con tan sólo el **37.48%** de su población contemplada como económicamente activa.

Desde nuestro particular punto de vista, los porcentajes que podemos advertir en la primera gráfica, resultan ser a todas luces muy bajas; sin que pase desapercibido que México, actualmente cuenta con un considerable promedio de población menor de doce años; por ello, desde una primera aproximación, podemos establecer que el hecho de que más de la mitad de la población a nivel nacional no desempeñe actividad productiva alguna, debe considerarse como un foco de alerta, dado que dichos individuos, naturalmente requerirán de alimentación, vivienda, servicios de salud y educación entre otros, ahora, si tomamos en consideración que un alto porcentaje de ellos, no cuenta con las posibilidades económica de acceder a dichos bienes y servicios, estaremos en presencia de una situación de inconformidad social, la que puede desembocar eventualmente en una serie de manifestaciones antisociales, tendientes a allegarse de los más básicos servicios que todo ser humano necesita, manifestaciones sociales que son perfectamente bien aprovechadas por éstas grandes mafias internaciones, a fin de encausar dicha energía y mano de obra desempleada para sus fines antijurídicos.

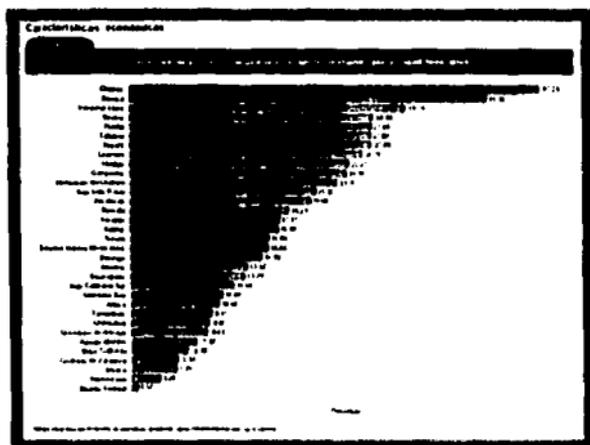
2.A). GRAFICA DOS.

POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR PRIMARIO

Para los efectos del presente apartado, el denominado **sector primario** comprende diversas actividades productivas, tales como la *agricultura, la caza, la pesca, la ganadería o el aprovechamiento forestal.*

Sentado lo anterior tenemos que a *nivel nacional*, sólo el **15.83%** de la *población económicamente activa, se encuentra ocupada en actividades agropecuarias.* A nivel estatal, resulta ser Chiapas la entidad federativa con el más alto porcentaje de población

dedicada a éste sector productivo, con el 47.25%, le sigue Oaxaca con el 41.10% y Veracruz con el 31.74%; en último lugar nacional encontramos al Distrito Federal con tan sólo el 0.57% del total de su población dedicada a éste tipo de actividades.

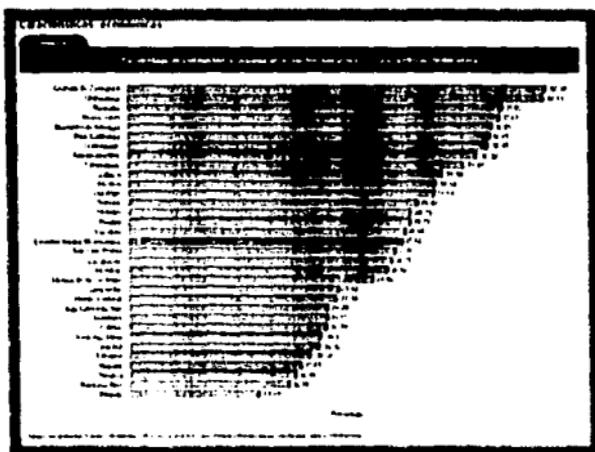


Con respecto a ésta información podemos establecer válidamente, que ésta serie de porcentajes reflejan una gran problemática a nivel nacional, no sólo por los bajos índices económicos generados por éste sector productivo en comento, consecuencia de una pésima infraestructura agropecuaria con que hoy en día contamos, además de la falta de una congruente y eficaz política de reactivación económica y capacitación para éste rubro; sino que si tomamos en consideración que en promedio, menos del 17% del total de la población en cada uno de los estados integrantes de la República Mexicana se dedican a éste tipo de actividades, incluyendo lugares que histórica, geográfica y climatológicamente son notoriamente fértiles cuando se realizan éste tipo de actividades, resulta que más del 80% de dichos pobladores, deberán de emplearse en un giro productivo diverso, y ante la escasez de oportunidades en sus natalos estados se genera un fenómeno social de migración interna, principalmente al Distrito Federal y al Estado de México, lo que a todas luces empeora la situación demográfica en dichas entidades, provocando así, que se agrave la falta de servicios básicos y de oportunidades de empleo para dichas personas; circunstancias que inciden directamente en la generación de delincuencia e inestabilidad social, terreno propicio para los grandes cárteles de México, quienes astutamente se aprovechan de la

ignorancia y necesidad de éstos connacionales, involucrándolos así, en las redes de la corrupción, la violencia y el delito, como salida fácil a sus preocupaciones económicas.

3.A). GRAFICA TRES.

POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR SECUNDARIO.



Por lo que hace al rubro del **sector secundario**, debemos precisar que en dicha expresión semántica se comprenden las actividades productivas relacionadas con la *minería, la extracción del petróleo, la industria manufacturera, eléctrica, del agua y de la construcción principalmente*.

Así, resulta que la *media nacional de población económicamente activa* que se desempeña en éste rubro, equivale únicamente al **27.82%**. Desde una óptica estatal, resulta ser que Coahuila (de Zaragoza) es la entidad federativa con el más alto porcentaje de personas dedicadas a éste rubro económico a nivel nacional con el 42.38%, le sigue Chihuahua con el 42.11%, Tlaxcala con el 37.85%, Nuevo León con el 37.63% y Querétaro (de Arteaga) con el 36.93%; en último lugar ubicamos al estado de Chiapas con tan sólo el 13.24%, por su parte, el Distrito Federal cuenta con el 21.15% del total de las personas económicamente activas residentes.

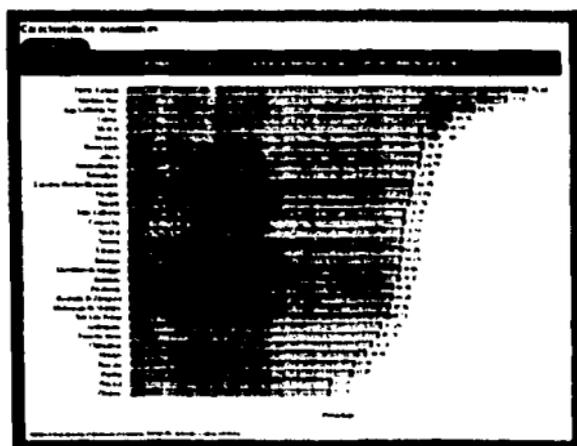
Nuevamente, nos parecen alarmantes los índices económicos aquí analizados; ya que si tomamos en consideración que México es un país naturalmente favorecido

con una amplia gama de recursos minerales, así como de energéticos e hidrocarburos, evidentemente resulta ser demasiado bajo el promedio nacional de personas dedicadas a éste importantísimo sector productivo; máxime que el nuestro, es un país mundialmente reconocido por su exportaciones petroleras y la capacidad de extracción de diversos minerales.

En consecuencia, de nueva cuenta debemos de tomar en consideración la mala planificación económica llevada a cabo por nuestras autoridades, así como el total desinterés en la optimización de los mecanismos de explotación de éstos recursos, tal es el caso por ejemplo de Chiapas, territorio de extraordinaria riqueza natural, mismo que ocupa el último lugar en éste rubro. Al respecto, resultan ser aplicables los comentarios vertidos con inmediata antelación en lo relativo al sector primario de producción, dado que si los naturales de éstas regiones, debido a la incapacidad material y tecnológica de sus comarcas, se ven impedidos para emplearse en esté sector, nuevamente se genera un fenómeno migratorio interno hacia la capital del país, donde es bien sabido por todos, la serie de implicaciones nocivas que se generan.

4.A). GRAFICA CUATRO.

POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR TERCIARIO.



Tal y como se ha venido precisando, los rubros productivos que comprende el **sector terciario** se hacen consistir principalmente en el **comercio, el transporte, el gobierno y otros servicios.**

De la gráfica expuesta, podemos apreciar que el *promedio nacional de personas* dedicadas a éste sector productivo lo es el **53.35%**, donde el Distrito Federal, ocupa el primer lugar a nivel nacional con el **75.04%** del total de su población económicamente activa dedicada a éste importante sector, seguido de Quintana Roo con el **71.11%**, Baja California Sur con el **64.79%**, Colima con el **60.56%** y el Estado de México con el **59.54%**. En último lugar encontramos a Chiapas con el **37.31%**.

De la información estadística anteriormente citada, podemos darnos cuenta de que los rangos de éste último sector, en comparación con los dos anteriores, son diametralmente opuestos; es decir, éste sector productivo parece ser el predilecto de la población económicamente activa a nivel nacional. El problema que le vemos a ésta circunstancia, es que un alto porcentaje de población, difícil de calcular por supuesto, se dedica al comercio y desde luego de manera informal, o bien, al turismo, de manera eventual (*por temporadas*), lo que de igual forma acarrea una serie de problemáticas económicas y sociales; sin embargo, es menester resaltar el hecho de que el Distrito Federal ocupa, y por mucho, el primer lugar en empleo respecto a éste sector terciario, lo que genera un falso espejismo de bonanza económica para todos los connacionales de otras latitudes; es decir, toda la población desempleada en el interior de la República, al emigrar hacia esta gran urbe, en su mayoría desea colocarse rápidamente en el gobierno por considerarlo abundante.

5.A) GRAFICA CINCO.

CONDICIONES DE LA POBLACIÓN DE DOCE AÑOS Y MAS, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA Y DE OCUPACIÓN, POR ENTIDAD FEDERATIVA.

De la gráfica expuesta, podemos darnos cuenta claramente que a *el total de la población económicamente activa, mayor de doce años, a nivel nacional, según los datos definitivos arrojados por el último censo económico nacional practicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), ascendió a 34,154,854*

desde una perspectiva macroeconómica, indudablemente representa un factor negativo en las cuestionables variables de producción e ingresos *per cápita* en nuestro país; sin embargo, desde una óptica microeconómica, éste porcentaje tan elevado de gente, que en edad productiva no desempeña ninguna actividad remunerativa, no sólo se debe a una actitud pasiva por parte de dicho conglomerado social, sino a una compleja gama de factores socio económicos de gran relevancia, tales como la escasa oferta de trabajo con que dicho universo social cuenta, además de los bajos niveles remunerativos que dichas actividades proporcionan, o bien, por la mala capacitación y/o ausencia total de preparación técnico operativa para desempeñarse en un mercado laboral cada vez más exigente y especializado.

Así las cosas, ésta crítica situación social, indefectiblemente acarrea pobreza, marginación laboral y mal estar social generalizado; cuya consecuencia lógica y natural, resulta ser el aumento en los índices delincuenciales a nivel nacional y el eventual aumento en el consumo de drogas como fuga temporal de una cruda realidad e inestabilidad social.

Este complejo panorama económico en nuestro país, resulta ser un terreno fértil para los grandes grupos de delincuentes organizados, dado que a través del engaño y la seducción que ofrece el dinero fácil, logran reclutar a cientos de personas, las cuales, lejos de beneficiarse en un plano individual, terminan por corromper y desvalorarse como seres humanos, y en una perspectiva global, agravan el problema de la delincuencia en México.

6.A). GRAFICA SEIS.

DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN INGRESO MENSUAL

A lo largo de éste apartado económico, hemos venido señalando que en México, el nivel de ingresos es muy bajo; tema que incluso es del dominio público, que coloquialmente podemos ubicarlo como el eterno problema de los bajos salarios en México.

Cuentas personales - Económicos

Cuentas personales	Sexo	Porcentaje de la población		Porcentaje de la fuerza de trabajo		Porcentaje de la población económicamente activa	
		2000	2001	2000	2001	2000	2001
Total		17 710 200	18 287 500	2 210	2 210	100	100
Masculino		10 200 000	10 500 000	1 100	1 100	100	100
Femenino		7 510 200	7 787 500	1 110	1 110	100	100
Por actividad económica							
1. Agricultura, ganadería, caza y pesca		1 200 000	1 100 000	6.8	6.0	30.0	28.0
2. Minería y extracción de petróleo y gases		100 000	100 000	0.6	0.6	0.5	0.5
3. Construcción		1 500 000	1 600 000	8.5	8.8	40.0	42.0
4. Comercio		3 000 000	3 100 000	17.0	17.0	80.0	80.0
5. Servicios		11 910 200	12 387 500	67.1	67.6	49.5	50.5
Por nivel educativo							
1. Sin estudios		1 000 000	900 000	5.6	5.0	25.0	23.0
2. Estudios elementales		10 000 000	10 500 000	56.5	57.5	50.0	51.0
3. Estudios secundarios		5 000 000	5 200 000	28.2	28.5	25.0	25.0
4. Estudios superiores		1 710 200	1 687 500	9.7	9.2	0.0	0.0
Por estado							
1. Baja California Sur		100 000	100 000	0.6	0.6	0.5	0.5
2. Baja California		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
3. Colima		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
4. Durango		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
5. Guanajuato		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
6. Hidalgo		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
7. Jalisco		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
8. Morelos		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
9. Nayarit		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
10. Oaxaca		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
11. Puebla		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
12. Querétaro		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
13. San Luis Potosí		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
14. Sinaloa		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
15. Sonora		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
16. Tlaxcala		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
17. Veracruz		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
18. Yucatán		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
19. Zacoatlán		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
20. Quintana Roo		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
21. Campeche		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
22. Chiapas		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
23. Tabasco		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
24. Yucatán		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
25. Quintana Roo		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
26. Campeche		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
27. Chiapas		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
28. Tabasco		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
29. Yucatán		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5
30. Quintana Roo		1 000 000	1 000 000	5.6	5.5	4.5	4.5

Pues bien, según los datos arrojados del último censo económico realizado por el *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)*, tenemos que en el año dos mil, a nivel nacional, el 8.35% de la población económicamente activa, esto es 2,817,566 individuos, no recibieron retribución alguna por el servicio personal subordinado prestado, en cualquiera de los tres principales sectores a nivel nacional, llámese primario, secundario o terciario. Siguiendo con ésta gráfica, podemos apreciar que el 12.32% de dicho conjunto social, ya percibió una remuneración por sus servicios prestados, misma que ascendió a la infima cantidad de uno o menos de un salario mínimo mensual, porcentaje que equivale a 4,156,139 personas. De igual manera, en el año próximo pasado, 10,227,473 personas, esto es, el 10.32% de la población económicamente activa en aquel entonces, percibieron por su desempeño personal ingresos que oscilaban entre más de uno y hasta dos salarios mínimos mensuales, siendo éste, el porcentaje total más alto a nivel nacional. El siguiente rango está preestablecido entre más de dos salarios mínimos mensuales y hasta menos de tres, dentro de éste criterio estadístico, sólo pudo acceder el 17.64% de la población económicamente activa, equivalente a 5,951,328 personas. Asimismo, sólo el 14.06% del conglomerado social activo tuvo acceso a percibir de entre tres a cinco salarios mínimos mensuales. Y finalmente, sólo el 11.86%, se constituyó como el privilegiado grupo a nivel nacional que perciben más de cinco salarios mínimos mensuales, esto es sólo 3,998,828 personas en todo el país, recibieron por la prestación de sus servicios

personales subordinados durante el año dos mil, un ingreso superior a cinco salarios mínimos mensuales, cantidad fijada por los especialistas financieros en México, así como por las asociaciones de trabajadores y grupos de análisis socioeconómicos en México, como el **parámetro mínimo** que todo mexicano debería percibir a fin de tener acceso, en su totalidad, a tan sólo los insumos básicos contemplados en la canasta de productos y servicios.

En este mismo orden de ideas, pero desde una perspectiva local, podemos señalar que Baja California fue el estado con más alto porcentaje de personas que perciben más de cinco salarios mínimos mensuales en toda la República, con el 22.07% de su población económicamente activa; por su parte la entidad federativa que reportó el índice más bajo lo fue nuevamente Chiapas, con tan sólo el 5.55% total de su población; el Distrito Federal reportó el 18.12% de su población económicamente activa.

Así las cosas, resulta alarmante que más del 50% de nuestra población que se encuentra laborando en todo el país, ya sea en el sector primario, secundario o terciario de producción y servicios en nuestro país, durante el año dos mil, haya percibido **menos de dos salarios mínimos mensuales**. Con tan miserables ingresos, en contraste con una tendencia a la alza generalizada en el precio de todos los satisfactores, resulta obvio suponer que la mayoría de las familias en México, carezcan hoy en día de los medios materiales para allegarse al menos, de los insumos y servicios básicos necesarios para todo núcleo social, tales como vivienda, alimentación, educación o salud.

Esta dramática situación, ofende la dignidad de todo ciudadano consciente de su entorno social y económico, y nos deja una profunda reflexión respecto a la necesidad de un cambio real y efectivo en la distribución de la riqueza en nuestro país, ¿...cómo podemos esperar una sensible disminución en los índices delincuenciales en todo el país, si nuestros nacionales mueren de hambre, viven en la miseria y adolecen de servicios tan básicos como la salud o la educación?... Por ello, no resultaría ilógico suponer que en la mayoría de las ocasiones, todas las ambiciones y ganas de superación, inherentes a todo ser humano, sean mal encausadas por estas bandas

criminales, y provoquen con ello la violencia, la inestabilidad social, el caos público, en otras palabras, el crimen.

"...Sobre los factores que incrementan el crimen en México, los investigadores no encuentran una explicación concisa, pues las tasas criminales varían en cada país. Sin embargo, al analizar a fondo el caso mexicano, coinciden en que pareciera existir una clara correlación entre iniquidad económica y el crimen...por lo que países con distribución más desigual del ingreso, tienden a tener mayores tasas de criminales que aquellos con patrones más equitativos del ingreso..."²⁹.

En resumen, podemos apreciar con meridiana claridad, como la situación económica en nuestro país, resulta ser un detonador para la delincuencia, por ello, podemos afirmar, como el factor económico negativo de un determinado país, en el caso México, constituye una causa generadora de criminalidad; así como que la clase media y baja, desde nuestra perspectiva, resultan ser mucho más propensas a la delincuencia, dada la patente inconformidad social imperante, la ignorancia o las ambiciones mal encaminadas.

"...¿Quién puede con la delincuencia y con la inseguridad de ésta capital y de las capitales del país? Simple y sencillamente la Justicia...pero no sólo la que persigue y penaliza. Es la justicia política. Es la justicia económica. Es el trabajo del gobierno para los gobernados. Es el desarrollo armónico en las ciudades y en el campo. Es el cumplimiento exacto de los compromisos de campaña cuando se es gobierno. Es el desarrollo del país con base en la única preocupación, la de dar trabajo digno y bien remunerado, la de facilitar las cosas para que todos tengan acceso a ellas, cosas como casa, como alimento como educación, como salud, como esparcimiento..."³⁰.

B). CULTURAL EDUCATIVO.

La educación concebida como el fenómeno cultural que por excelencia refleja el grado de evolución de una determinada raza o pueblo, posee un alto sentido humano y social. El término **educación** (*derivado de la locución latina **educatio-onis***) consiste en un proceso, por obra del cual, las generaciones jóvenes van adquiriendo los usos y costumbres, los hábitos y experiencias, las ideas y convicciones, en una palabra, el estilo de vida de las generaciones adultas.

²⁹ RAYELA, Ricardo. "El Gobierno de Fox, ineficaz contra el crimen", artículo publicado en la revista PROCESO, número 1272, 18 de marzo de 2001, páginas 13

³⁰ HERNÁNDEZ, SANTIAGO, Joel. "¿Quién asume la responsabilidad?". Artículo publicado en BUCARELI OCHO, suplemento de información y análisis político del periódico "El Universal". Año 1, número 49, 24 de mayo de 1998, página 10

Siendo la educación un proceso vital de toda sociedad, es decir, un fenómeno colectivo en el que pueden advertirse los estilos de vida de cada pueblo, resulta válido afirmar que la educación ha ostentado patrones específicos en cada lugar y tiempo. Por ello, el desarrollo social y humano debe ser concebido como un proceso evolutivo sustentado en la educación, cuya inherente teleología es la de generar oportunidades de superación para todos los sectores de la población, basado en el desarrollo y permanente superación de las capacidades individuales, logrando así una mayor calidad de vida en los habitantes del país.

La educación, desde nuestro particular punto de vista, por sí sola no resulta ser suficiente para desterrar a la pobreza de nuestro país, ni para lograr las condiciones económicas y de bienestar social anheladas; sin embargo, históricamente se ha demostrado que la educación, es la base del crecimiento personal y colectivo, por ello, es considerada como un factor determinante en el acceso a oportunidades de mejoramiento de la calidad de vida. La educación debe ser el principal indicador del avance nacional y más aún, que en base a un proyecto educativo armónico, integral y financiable, sean determinadas algunas de las principales metas del país; no hay desarrollo humano sin educación; por ello, la educación es ante todo un derecho básico, que el Estado y la sociedad tienen la responsabilidad ineludible de hacer efectivo. Para esto, será en éste sector prioritario donde deberían de verificarse las más importantes inversiones del país, ya que el debate educativo, es en sí mismo un debate por el futuro de la nación.

Sociológicamente hablando, en una sociedad considerada como moderna, tanto el individuo como la colectividad experimentan la permanente necesidad del aprendizaje.

"...El conocimiento, en su vertiginoso avance, se hace motor privilegiado de la vida social, productiva y política de los pueblos y en esa sociedad del conocimiento, la formación del ciudadano es la formación del que sabe aprender y usar las herramientas del aprendizaje, del que ha adquirido las habilidades básicas del lenguaje en todas sus expresiones, del que es capaz de razonar frente a todos los acontecimientos de su entorno y de la sociedad, del que conoce la experiencia histórica de su país y del mundo, del que ha adquirido la capacidad de desarrollarse en su vocación y en su trabajo..."⁵¹.

⁵¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Área Económica

Durante la mayor parte del pasado siglo XX, el impulso a la educación en el país tuvo importantes efectos sobre las transformaciones sociales. En particular, el apoyo a la educación pública, con ello se abrieron oportunidades significativas de movilidad social y mejoramiento económico para muchísimas generaciones de mexicanos. No obstante éstos plausibles esfuerzos, consideramos que la **inequidad** es uno de los principales problemas que enfrenta la educación en nuestro país, inequidad que entre otras cosas, se ve reflejada en la escasa efectividad del acceso educativo para los más de diez millones de indígenas que habitan en nuestro país, o bien en el hecho de que en nuestro país, sólo uno de cada cinco jóvenes tiene acceso al nivel superior.

A ésta problemática social, deben agregarse los altos índices de deserción escolar en la educación básica, sobre todo en el nivel de secundaria, donde sólo 76.3% de los estudiantes que ingresan concluyen el ciclo. En los niveles educativos media superior y superior, el fenómeno del abandono es mayor.

Por otra parte, en México contamos con un considerable rezago educativo, pues alrededor de treinta y seis millones de habitantes, por cuestiones estrechamente vinculadas a las necesidades personales y/o familiares, abandonaron la escuela antes de concluir la educación básica a fin de integrarse a las actividades productivas del país, y hoy se enfrentan a limitadas oportunidades para su desarrollo; verbigracia, en México, el promedio de escolaridad de la población es de sólo 7.5 grados.

Todas éstas situaciones, limitan la construcción de una nueva cultura educativa, así como la adquisición de una conciencia colectiva con respecto a la importancia de una adecuada preparación técnico científica, a fin de aprovechar las oportunidades que en los ámbitos productivo, laboral, educativo y de capacitación. El dinamismo de los cambios globales plantea a las personas el reto de allegarse de los conocimientos, básicos indispensables para insertarse en un mercado laboral cada vez más exigente. Sin embargo, el desarrollo científico y tecnológico, considerado por el propio Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, como *un motor de cambio social y progreso económico en el mundo contemporáneo*, es insuficiente, toda vez que la atención y apoyos económicos que se otorgan en México a la investigación científica y tecnológica son incipientes y demasiado selectivos, no obstante diversos sectores en México, han

el índice general de analfabetismo se ubica en un **9.55%** del total de nuestra población; la entidad federativa que evidenció un menor índice de analfabetismo lo fue el Distrito Federal con tan sólo un **3.03%** de su población, y el estado con mayor índice de analfabetismo lo fue Chiapas con el **33.04%** de sus habitantes.

Resulta necesario puntualizar que dicho porcentaje nos parece demasiado elevado, ya que si tomamos en consideración, que según el más reciente Censo General de Población y Vivienda, emitido por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en el año dos mil, en México contamos con un total de **noventa y siete millones y medio** de habitantes, de lo que resulta, tenemos que **más de nueve millones, doscientas sesenta y dos mil personas** aproximadamente, son **analfabetas**, mismas que se encuentran distribuidas en todo el territorio nacional.

Al precisarse éstas cantidades, es donde las palabras del eterno maestro de Nazareth cobran especial relevancia: *"la verdad os hará libres"*, lamentablemente estos nueve millones de mexicanos analfabetas viven cautivos de su propia ignorancia, esclavizados en su mayoría, a una rudimentaria forma de vida que no presenta ninguna expectativa ni futuro más próspero, al contrario, acorde con la realidad social en que vivimos, será cada vez mayor la marginación y la falta de atención para éste amplio sector social; por ello, resultan ser un estrato social sumamente vulnerable para los grandes grupos de delincuentes organizados, que detectan en ellos una enorme necesidad, ignorancia y miseria fácilmente maleable, es decir, éstas personas comúnmente son engañadas por los grandes capos de la *mafia* a fin de que realicen determinadas actividades productivas en favor de todos éstos cárteles, a cambio de una anhelada remuneración económica, que si bien no es una cantidad exorbitante, constituye al menos una fuente de ingresos segura para estas personas y sus núcleos familiares; de ahí, la imperante necesidad de brindar a éste grupo social una oportunidad de incorporarse al sector productivo nacional, a la vez que reciban una educación básica, a fin de evitar ésta clase abusos y engaños por parte de las grandes empresas criminales en México.

2.B). GRAFICA OCHO.

POBLACIÓN DE QUINCE AÑOS Y MAS CON INSTRUCCIÓN MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR



Al analizar la presente gráfica, podemos constatar la serie de deficiencias y rezago que en materia educativa presenta nuestro país. Resulta ser a todas luces alarmante que México, en los umbrales del siglo XXI, siga siendo un país sumido en una aguda ignorancia y con un futuro educativo sombrío e incierto.

Es inconcebible la inserción a las dinámicas económicas de los países desarrollados, así como la adquisición y perfeccionamiento de la más reciente tecnología y de los conocimientos científicos de vanguardia en un país como el nuestro, donde tan sólo, el **27.57%** de toda la población con 15 años o más, recibe o ha recibido educación media superior o superior.

Ahora bien, previo señalamiento del punto de convergencia entre ésta crítica situación de incultura y desinterés académico masivo con el fenómeno delincriminal del crimen organizado, analizaremos el contenido de la siguiente gráfica.

3.B). GRAFICA NUEVE.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE POBLACIÓN DE QUINCE AÑOS Y MAS SEGUN NIVEL DE INSTRUCCION

dado que la moderna política laboral está enfocada hacia la especialización y/o perfeccionamiento constante tanto de la técnica, como de la ciencia o el arte que se domine y se pretenda explotar. Dicho en otras palabras, a fin de acceder a un empleo bien remunerado y con mediana proyección de crecimiento a futuro, se requiere contar con un perfil profesional muy completo y competitivo, en el que factores como la experiencia acreditable, el nivel de dominio de los conocimientos adquiridos y la especialización en los mismos, resultan ser indispensables a efecto de ser considerado como "personal calificado" y de ésta forma acceder a dicha plaza.

Sentado lo anterior, resulta ser evidente que si tan sólo el **10.92%** de la población de entre quince años o más pudo acceder a la educación superior, tenemos que más del **89%** del actual universo laboral mexicano, esto es, más de cincuenta millones de mexicanos estarían prácticamente descalificados, profesionalmente hablando, y por ende, su acceso a éstos niveles de desarrollo y estabilidad económica estarían sumamente restringidos. Ahora bien, si a ésta problemática social le agregamos que la economía mexicana es incapaz de generar en el corto plazo, una oferta de trabajo bien remunerado pese a no contar con tales niveles de capacitación, el grueso de esta población debe colocarse en empleos mal pagados, con extensos horarios de trabajo, y en el peor de los casos, sujetos al maltrato generalizado por parte de sus empleadores.

Toda esta presión social, ineludiblemente afecta a los individuos en lo particular, sin distinción de sexo, edad o credo, quienes víctimas de su propia necesidad e ignorancia, así como resultado de los engaños por parte de los miembros de estos clanes delincuenciales, se enlistan en las filas de éstas empresas criminales, cobijando la falsa esperanza de obtener la tan deseada bonanza económica, con el mínimo de sacrificios e inversión de tiempo, sin saber que en ese viaje que acaban de iniciar, rumbo a su propia degradación y destrucción personal, no se cuenta con boleto de regreso.

En conclusión, podemos apreciar con meridiana claridad, la crítica situación de los niveles educativos en nuestro país, derivados de una gama de factores sociales y económicos tan complejos, que resultan ser verdaderos detonadores para la delincuencia, por ello, podemos afirmar, que a falta de una adecuada política educativa

en México, a falta de una verdadera y eficiente preocupación por parte de las autoridades mexicanas en éste tema, la tan anhelada solución para el grave problema de la delincuencia organizada está todavía muy distante; e incluso, como veremos más adelante, podemos afirmar válidamente que los bajos índices educativos en la población de un determinado país, en el caso México, debe ser considerada como una causa generadora de criminalidad.

C). MIGRACION.

La transición demográfica y la movilidad geográfica de la ciudadanía mexicana, han modificado el perfil poblacional de nuestro país. Estas serie de fenómenos sociales, determinan que en los próximos años, las demandas poblacionales en sus aspectos cualitativo y cuantitativo irán variando y desde luego, presentando condiciones distintas a las del pasado.

La migración, en sus dos clásicas formas de manifestación, tanto interna como externa o internacional se ha disparado en recientes fechas, inducida sobre todo por la creciente desigualdad económica, educativa y geográfica. Esto es, debido a las constantes crisis económicas, la evidente falta de desarrollo y el actual desempleo, un gran número de nacionales mexicanos se han visto obligados a alquilar su fuerza de trabajo en la entidad capital del país y en los Estados Unidos de Norteamérica, personas que se encuentran expuestas a una seria indefensión jurídica y social.

Desde una primera perspectiva, y en lo relativo a la migración externa o internacional, podemos señalar que por lo menos unos trescientos mil mexicanos parten cada año rumbo a Estados Unidos en busca de mejores oportunidades de vida, desafiando la serie de peligros y atropellos que su aventura conlleva. El año pasado, más de 350 mexicanos perdieron la vida al tratar de alcanzar territorio norteamericano, en donde el fenómeno migratorio es calificado como un delito, ser indocumentado es una afrenta a dicho país.

No pasa desapercibido que en la mayoría de los países huéspedes o países destino, no existen estadísticas confiables respecto al tráfico de personas; los pocos

informes existentes en la actualidad, ubican a esta actividad como una de las más reductibles después del narcotráfico, el robo de automóviles y el tráfico de armas, con ganancias cercanas a los cuarenta mil millones de dólares anuales.

Un análisis de la Organización Internacional para las Migraciones (**OIM**), con sede en Ginebra, Suiza, reveló que particularmente en el continente americano, es donde existen las estadísticas menos confiables respecto al tráfico de personas, ésta situación, lejos de ser considerada como una señal de una supuesta disminución en dichos fenómenos migratorios externos, deber ser visto, en su justa dimensión, como una señal de alarma, dado que la carencia de dicha información, obedece a un trasfondo económico en éste problema, ya que resulta ser evidente la conveniencia de los países receptores en tratándose de éstos flujos migratorios, en su mayoría ilegales. Entre los beneficios más comunes que reciben está el campo laboral, porque la mayor cantidad de ocupaciones de más alto riesgo, las de mayor uso de la fuerza y los que producen mayor contaminación medioambiental son asumidos por los inmigrantes, en general los salarios que se les paga son inferiores a los que obtienen los nativos con el consiguiente abaratamiento de los costos de producción, sin que impliquen erogaciones extras por concepto de seguridad social.

En un plano nacional, nuestras fronteras se han convertido en verdaderos corredores para los ilegales y en un paraíso para los traficantes de indocumentados. La frontera sur de nuestro país, según el Consejo Nacional de Población (**CONAPO**), es considerada como un importante espacio territorial de convergencia de varias modalidades migratorias, pues los flujos provenientes de la región centroamericana han recibido especial atención en los últimos años⁹². Así, en la frontera sur del país se advierte la presencia de importantes flujos migratorios provenientes de Centroamérica, destacando por su cuantía la de trabajadores agrícolas temporales y de refugiados de origen guatemalteco. Su medición ha sido difícil, dado que una proporción significativa pero no determinable de éstos inmigrantes, transita habitualmente por nuestro país de

⁹² Consultarse la página oficial del Consejo Nacional de Población en Internet: <http://www.conapopob.mx>

forma indocumentada. Por otro lado, el flujo de los denominados *transmigrantes*⁸, también ha adquirido una importancia creciente en las últimas dos décadas; se estima que la magnitud de este flujo de transmigrantes indocumentados asciende a cerca de doscientas mil personas por año.

En la actualidad, los más serios problemas de migración que aquejan a nuestro país, ha correspondido sistemáticamente a los migrantes procedentes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y por lo que hace a los flujos migratorios de nuestros propios nacionales, su mayor incidencia se presenta en el norte del país, con destino a los Estados Unidos de Norteamérica.

*"...El fenómeno de la migración transnacional es un nuevo proceso socio-cultural, no solamente es un hecho demográfico, sino un medio que está transformando la cultura mexicana, la identidad cultural de los mexicanos migrantes y la formación socio-cultural de los países a donde se dirigen éstos nacionales, en particular los E.E.UU. de Norteamérica..."*⁹¹.

En lo que respecta a la delicada situación sociodemográfica de la partida de nuestros connacionales rumbo a los Estados Unidos de Norteamérica, el propio Consejo Nacional de Población⁹⁴, señala que las causas que estimulan y conservan la ola migratoria de mexicanos hacia los Estados Unidos de Norteamérica son variadas; en México existe consenso en torno a la idea de que ésta responde a la interacción de factores de naturaleza económica, social, cultural y demográfica que operan en ambos lados de la frontera. Sin embargo, tradicionalmente se agrupan en tres grandes grupos a la diversidad de factores que estructuran el complejo sistema migratorio entre ambos países⁹⁵, a saber:

⁸ Este particular grupo de indocumentados, está integrado por aquellas personas que se internan de manera temporal o transitoria en nuestro territorio nacional, ya que su finalidad es la de llegar a un tercer país, tradicionalmente los Estados Unidos de Norteamérica.

⁹¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

⁹⁴ Cfr. TUJIRÁN, Rodolfo et al. "Las causas de la migración hacia Estados Unidos", artículo publicado en el sitio web del Consejo Nacional de Población en Internet.

⁹⁵ El mismo autor nos señala que hoy en día, contrario a la creencia generalizada, la mayoría de los inmigrantes mexicanos ya no trabajan en labores de agricultura. Por lo regular trabajan en las distintas industrias livianas y servicios de labor intensificados, como en las industrias de ropa de vestir, de la energía eléctrica y electrónica, y en la construcción, hoteles, restaurantes, mantenimientos de edificios, etc. Al crecer estos sectores de la economía sobre las últimas dos décadas, los capitalistas han visto a los inmigrantes mexicanos como una fuente de labor de bajos sueldos, aunado al hecho de la creciente mecanización de la agricultura en los Estados Unidos, además de que la gran mayoría de los inmigrantes mexicanos, proceden de las regiones urbanas de México.

A). *Los factores vinculados con la oferta-expulsión de fuerza de trabajo (v.gr. la insuficiente dinámica de la economía nacional para absorber el excedente de fuerza de trabajo);*

B). *Los factores asociados con la demanda-atracción (v.gr. la evolución de los sectores agrícola, industrial y de servicios de la Unión Americana y la demanda de fuerza de trabajo migrante que ejercen);y,*

C). *Los numerosos factores sociales que ligan a los migrantes con la familia, los amigos, las comunidades de origen y las de destino, y que son determinantes para reducir los costos y riesgos asociados con el movimiento migratorio a Estados Unidos.*

Ahora bien, por lo que hace al segundo tipo del fenómeno migratorio, denominado *interno o nacional*, cabe señalar que en el desarrollo del presente trabajo, hemos hecho diversas precisiones al respecto. Al analizar desde una perspectiva económica la realidad del agro mexicano, pudimos observar que hoy en día, el futuro de la actividad agropecuaria, pese a los esfuerzos realizados por ésta, y las anteriores administraciones del país, es aún muy incierto. México, históricamente ha contado con un alto porcentaje de su población dedicada al sector primario, lo anterior, tomando en consideración la riqueza y extensión del suelo mexicano, así como las bondades de la naturaleza para con éste país, relativo a clima, humedad, riqueza mineral, etcétera. Sin embargo, no escapa del conocimiento de ninguna persona, que cientos de compatriotas anteriormente dedicados a éste importante sector productivo, han abandonado su tierra y/o lugares de origen a fin de incursionar en una odisea por alguna de las calles de nuestra capital. La anterior aseveración encuentra sustento en la siguiente grafica:

1.C). GRAFICA DIEZ.

PORCENTAJE DE POBLACIÓN NACIDA EN OTRA ENTIDAD O PAIS

Como podemos darnos cuenta, en promedio, cerca del 20% de la población total de cada una de las entidades federativas de nuestro país, corresponde a personas nacidas en un estado distinto del que actualmente radican, lo que evidencia un alto porcentaje de migración interna en todo el territorio nacional, cercano a una quinta parte del total de nuestra población; lógicamente, las entidades federativas que reportan mayor índice de migración interna, son aquellas que podríamos considerar altamente

Así las cosas, y en estrecha relación con los datos que hemos venido señalando en líneas anteriores, la gráfica anterior nos muestra como el promedio nacional de personas que habitan en el territorio donde nacieron, asciende al **79.71%**, de lo que resulta, que poco más del **20%** de la población total en nuestro país, se encuentra en constantes flujos migratorios internos, principalmente por la búsqueda de mejores condiciones de vida.

Casualmente, de las dos gráficas anteriores, podemos advertir como algunos estados, que históricamente han evidenciado una profunda desigualdad económica y social, así como nuyatorias oportunidades de desarrollo, presentan los índices de migración interna más bajos a nivel nacional, pues evidentemente, éstos flujos de migrantes se posicionan en las regiones con mayor desarrollo y bonanza económica; por citar sólo un ejemplo, Oaxaca cuenta con tan sólo el **5.98%** de su población actual, como nacida en otra entidad federativa, por su parte Guerrero presenta el **5.70%**, y en Chiapas tan sólo el **3.56%** de su población es producto de ésta oleada de migración interna.

Una vez que hemos esbozado algunas pinceladas respecto a los dos principales fenómenos migratorios en México -*externo e interno*-, podemos delimitar la forma en cómo va a incidir éste fenómeno poblacional en la denominada delincuencia organizada. En ambos casos de migración, las causas son similares, es decir, por falta de oportunidades socio económicas de desarrollo en su mayoría, por falta de una adecuada política gubernamental en la materia, por falta de oferta de trabajo, o bien por una evidente desigualdad social, los pobladores de una determinada región de nuestro país, abandonan sus lugares de origen y se reubicar, ya sea en una entidad federativa distinta de la que le resulta natural, o bien, en el extranjero, principalmente en los Estados Unidos de Norteamérica; pero de igual forma, los habitantes de algunos países Centroamericanos, por las mismas razones expuestas con antelación, abandonan sus países natales y se introducen en territorio mexicano, ya sea en forma definitiva o transitoria, a fin de procurarse mejores oportunidades de vida.

Sin embargo, estos complejos procesos de interculturización y redistribución social, son a su vez generadores de una serie de problemáticas sociodemográficas muy difíciles de solventar; pensemos que dichos migrantes van a necesitar indefectiblemente de vivienda, alimentación y educación, así como de otros servicios básicos como lo serían luz, agua, gas y servicios de salud; desde luego necesitarán de un empleo que les permita costear su estancia en dicho lugar, en fin, toda una gama de necesidades de primer orden que necesariamente deberán de ser cubiertas en el corto plazo; no obstante, la oferta laboral es escasa, y más para personas que no cuentan con un domicilio bien establecido, ni referencias personales, ni capacitación técnico/operativa, y en el peor de los casos, sin una documentación oficial que avale su legal estancia en dicha región.

La suma de todos éstos factores, pueden ser considerados, usando un símil de la rama de la Biología, como un verdadero caldo de cultivo de delinquentes, en razón de que los grandes grupos criminales se aprovecharán de la indigente situación de éstas personas, a fin de ofrecerles mediante una serie de engaños y falsas esperanzas, la oportunidad de cambiar su precario estado socio económico; consideramos haber comentado en suficiencia todo lo relativo a éste específico proceso de génesis delinencial a lo largo del presente capítulo. Sólo resta precisar que en sí misma, la oleada de migrantes, principalmente de tipo externo, genera delincuencia organizada; esto es, independientemente que dichos nacionales pretendan salir de nuestro territorio nacional a fin de allegarse de mejores niveles de vida, siempre existirán personas que aprovechen su necesidad a fin de procurarse un beneficio económico; tal es el caso de los denominados "polleros" "coyotes" o "pasamojados", que en su mayoría, se trata de verdaderos grupos criminales, que de forma permanente y organizada se dedican al traslado de tráfico de personas indocumentadas de un país a otro, a cambio de cierta remuneración y en condiciones verdaderamente infrahumanas. No es ajeno para nadie, la serie de tragedias, desgracias y engaños, de que son víctimas nuestros connacionales año con año, mientras buscan alcanzar su sueño americano.

Desde luego, ésta problemática debe ser de interés público, y motivo de arduos esfuerzos por parte de nuestras autoridades gubernamentales a fin de erradicarla; siempre y cuando, no se pierda de vista, la serie de problemas colaterales que genera,

tal es el caso del tráfico de indocumentados por parte de los grupos de delincuencia organizada, situación intolerable para cualquier gobierno y que requerirá de la misma prontitud y urgencia para erradicarla.

D). SOCIO DEMOGRAFICOS.

En tratándose de delincuencia organizada, considerada como el más alto nivel de evolución de la delincuencia ordinaria, podemos afirmar no existen parámetros preestablecidos de acción, ni rigurosas formas de operación o procedimientos que pudieran servir como una fehaciente herramienta en su combate. Sin embargo, existen algunas constantes, derivadas de su amplia injerencia e interrelación con su entorno social, respecto de las cuales podemos afirmar, la delincuencia organizada no está exenta de verse afectada o favorecida por los factores socio políticos circundantes al núcleo social donde se desarrolla. Algunas de éstas constantes, son las relativas a la inestabilidad política del país donde residan, si existe o no un descrédito generalizado por las Instituciones Gubernamentales, el nivel de corrupción imperante en sus sistemas de impartición de justicia, la situación económica por la que atraviesa el país, entre muchas otras; por ende, podemos afirmar que la delincuencia organizada tienen su sostén en actividades más o menos extendidas que varían en cada país, en la corrupción y en el descrédito de los sistemas de justicia.

Sin embargo, en el presente apartado, nos referiremos brevemente a otro tipo de constantes, a efecto de determinar si éstas inciden directamente en la generación de los actuales niveles de criminalidad en nuestro país, relativa a un tan importante factor social como lo es la demografía.

1.D). GRAFICA DOCE.

POBLACIÓN Y CRECIMIENTO 1990 Y 2000

Debemos comenzar precisando, que tal y como lo han sostenido algunos criminólogos clásicos, el incremento en los índices poblacionales, se encuentra asociado directamente con el incremento en los índices delictivos. Esto es así, ya que como hemos venido señalado con antelación, al existir un aumento en el volumen de la

población, se incrementarán en proporción directa las demandas de la misma en materia de vivienda, servicios básicos, educación, empleo, transporte, entre muchas otras.

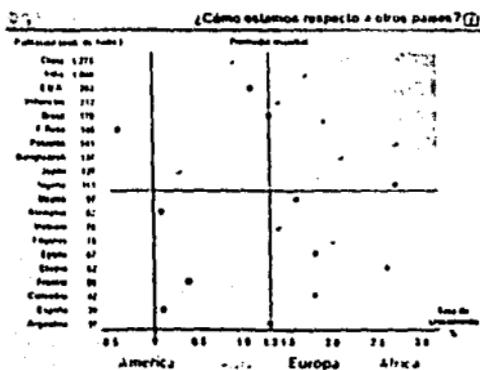
Entidad Federativa	Población 1990		Población 2000		Tasa de crecimiento anual (%)	Índice de densidad		Población por km ²
	Hab.	Dens.	Hab.	Dens.		1990	2000	
Estados Unidos Mexicanos	61 140 000	300.0	90 000 000	400.0	1.48	100.0	71.32	100.00
01 Aguascalientes	1 100 000	100.0	1 500 000	150.0	1.36	100.0	100.00	100.00
02 Baja California	1 500 000	150.0	2 000 000	200.0	1.33	100.0	100.00	100.00
03 Baja California Sur	500 000	50.0	600 000	60.0	1.20	100.0	100.00	100.00
04 Colima	700 000	70.0	900 000	90.0	1.29	100.0	100.00	100.00
05 Durango	1 200 000	120.0	1 600 000	160.0	1.33	100.0	100.00	100.00
06 Guanajuato	2 500 000	250.0	3 200 000	320.0	1.28	100.0	100.00	100.00
07 Hidalgo	1 800 000	180.0	2 300 000	230.0	1.28	100.0	100.00	100.00
08 Jalisco	3 500 000	350.0	4 500 000	450.0	1.29	100.0	100.00	100.00
09 México	15 000 000	1500.0	19 000 000	1900.0	1.27	100.0	100.00	100.00
10 Morelos	1 500 000	150.0	1 900 000	190.0	1.27	100.0	100.00	100.00
11 Nayarit	1 000 000	100.0	1 300 000	130.0	1.30	100.0	100.00	100.00
12 Oaxaca	3 000 000	300.0	3 800 000	380.0	1.27	100.0	100.00	100.00
13 Puebla	4 000 000	400.0	5 000 000	500.0	1.25	100.0	100.00	100.00
14 Querétaro	1 500 000	150.0	1 900 000	190.0	1.27	100.0	100.00	100.00
15 San Luis Potosí	2 000 000	200.0	2 600 000	260.0	1.30	100.0	100.00	100.00
16 Tlaxcala	1 500 000	150.0	1 900 000	190.0	1.27	100.0	100.00	100.00
17 Veracruz	3 500 000	350.0	4 500 000	450.0	1.29	100.0	100.00	100.00
18 Yucatán	3 000 000	300.0	3 800 000	380.0	1.27	100.0	100.00	100.00
19 Campeche	1 000 000	100.0	1 300 000	130.0	1.30	100.0	100.00	100.00
20 Quintana Roo	1 000 000	100.0	1 300 000	130.0	1.30	100.0	100.00	100.00
21 Chiapas	3 000 000	300.0	3 800 000	380.0	1.27	100.0	100.00	100.00
22 Tabasco	1 500 000	150.0	1 900 000	190.0	1.27	100.0	100.00	100.00
23 Guerrero	3 000 000	300.0	3 800 000	380.0	1.27	100.0	100.00	100.00
24 Chihuahua	2 000 000	200.0	2 600 000	260.0	1.30	100.0	100.00	100.00
25 Coahuila de Zaragoza	2 000 000	200.0	2 600 000	260.0	1.30	100.0	100.00	100.00
26 Durango	1 200 000	120.0	1 600 000	160.0	1.33	100.0	100.00	100.00
27 Zacatecas	1 500 000	150.0	1 900 000	190.0	1.27	100.0	100.00	100.00

Necesidades que si no fueren debidamente satisfechas por parte de las autoridades gubernamentales, generarían un descontento e insatisfacción social, que evidentemente podría derivarse en anarquía, procesos migratorios extendidos y sobre todo en delincuencia. A fin de evitar este círculo vicioso, tanto gobierno como población deben concientizarse respecto a la importancia y beneficios de contar con una adecuada política demográfica. En el caso de México, como se desprende de la gráfica anterior inmediata, el promedio anual de crecimiento poblacional en México, en el periodo comprendido de 1990 al año 2000, lo fue del **1.85%**, esto es, para 1990 la población en México ascendía a poco más de ochenta y un millones de habitantes en todo el territorio nacional, por otro lado, para el año dos mil éramos poco más de noventa y siete millones de mexicanos.

De lo anterior, podemos concluir que en México, pese a varios obstáculos principalmente en materia educativa y económica, se ha implementado con éxito una adecuada política demográfica, lo que nos ha permitido mantener un promedio de crecimiento nacional adecuado, tal y como podemos apreciar en la siguiente gráfica:



La anterior aseveración no debe entenderse como una excluyente del fenómeno de la delincuencia organizada, es decir, no por haber finalizado con un alarmante proceso de explosión demográfica que en décadas anteriores reinó en todo el país, significa que estamos exentos de la delincuencia organizada; al contrario, debemos hacer conciencia que ningún país del orbe, está exento de éste cáncer social, aunque en esta tesitura, una adecuada política demográfica como la implementada en México desde hace varios años, permite evitar un desenfrenado crecimiento de éstos índices delictivos. Por otro lado, debemos reflexionar en torno al hecho de que a finales del 2001, acorde con el porcentaje de crecimiento poblacional anual de **1.85%**, debimos estar sobre los noventa y ocho millones de mexicanos; éste, de ninguna forma debe ser considerado como un porcentaje demográfico bajo, dado que a nivel mundial, ocupábamos en el año dos mil, el lugar décimo primero, y el primer lugar en cuanto al porcentaje total de crecimiento poblacional a nivel continente americano.



Con éste importante volumen poblacional, desde luego que debemos de ser muy cautelosos a fin de que no constituya una elevada causa de generación de delincuencia organizada como lo es en otros países, tal es el caso de la India, Estados Unidos o Indonesia, cuyos altos niveles demográficos se encuentran asociados intrínsecamente con sus altos índices delictivos.

**Quién se para a llorar,
quien se lamenta contra la piedra hostil del desaliento,
quien se pone a otra cosa que no sea el combate,
no será un vencedor, será un vencido lento.**
(Miguel Hernández).

CAPITULO SEGUNDO.

LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

I.- COMENTARIOS PREVIOS.

En esta nueva era de la mundialización, mejor conocida como de "globalización", las fronteras en la mayoría de los países se han abierto, las barreras ideológicas, raciales y comerciales han caído, el intercambio multicultural es más difundido y la información es transmitida de la forma más sofisticada a través de todo el globo terráqueo al alcance de una tecla. Todo esto propicia el florecimiento de los negocios, la cultura, las artes, la técnica, la ciencia... y también de la delincuencia organizada transnacional.

*"...Nunca antes ha habido tantas oportunidades económicas para tanta gente. Y nunca antes ha habido tantas posibilidades de que las organizaciones delictivas exploten el sistema"*⁹⁵.

El crimen organizado constituye una de las más grandes amenazas para todo conglomerado social, no sólo por su dimensión alteradora de la normalidad social, sino también porque una sociedad sometida al hampa organizada, indefectiblemente quedaría sometida a un régimen de corrupción, criminalidad e inestabilidad social, en ella, se instalaría una cultura criminal y una conciencia delictiva entre sus integrantes, así, la sociedad queda desprovista de los valores mínimos éticos y morales que permitirían una convivencia civilizada, situación que a todas luces se debe de evitar.

Frente al desarrollo de numerosas formas de delincuencia, de las más violentas a las más sofisticadas, es preciso evitar la tendencia a la simplificación.

⁹⁵ ARLACCHI, Pino, Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (OFDDP), citado por el Centro de Información de las Naciones Unidas para España del Comunicado de prensa de cinco de abril de 2000, intitulado "La lucha contra la delincuencia organizada transnacional", página 1.

La misión encomendada no resulta ser nada fácil, máxime si tomamos en consideración las más recientes estadísticas de criminalidad en México, donde el nivel de inseguridad se refleja en un promedio diario de 14.6 delitos por cada mil habitantes, cifra que nos permite establecer sin temor a equivocarnos, que la tan anhelada época de seguridad pública y jurídica para nuestro país está todavía muy distante, máxime que hoy en día la inconformidad social tiene a multiplicarse debido a los bajos niveles de seguridad en la República, cuyo corolario constituiría los altos índices delictivos que nos aquejan.

Nuestro novedoso Sistema Nacional de Seguridad Pública, creado en 11 de diciembre de 1995 para apoyar a los estados y municipios de la Federación con recursos destinados a la seguridad pública, impartición y procuración de justicia, lleva gastados más de 16 mil 137 millones de pesos hasta los inicios del presente año, sin que se vislumbren resultados palpables por la sociedad, el panorama se vuelve aún más incierto.

Los modernos grupos delictivos organizados actúan con enorme celeridad a fin de obtener los mayores beneficios en todas las actividades que realicen, sacando un mayor provecho en las democracias emergentes o en los estados donde existan serias dificultades socio-políticas, es decir, en donde las leyes sean inobservadas o inexistentes y con fuerzas de policía mal equipadas e ineficientes.

La comunidad internacional, consciente de la tan delicada problemática que enfrenta, en un esfuerzo sin precedentes por combatir organizada y legalmente a éstos grupos mafiosos, en los últimos años ha instrumentado diversos tratados multilaterales contra éstos grupos criminales transnacionales, su tráfico de drogas o el blanqueo de capitales por citar un ejemplo; destacan entre ellos la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, las estrategias de 1998 aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en un periodo extraordinario de sesiones, y en el año dos mil, la Conferencia de Alto Nivel de la Organización de las Naciones Unidas, celebrada en la ciudad de Palermo, Italia,

considerada como el bastión de la Mafia moderna, a fin de suscribir un tratado internacional sobre la materia, del cual nos ocuparemos en diverso apartado.

"Ningún país puede hacer frente por sí solo al crecimiento de la delincuencia organizada. Sabemos que la combinación de corrupción, delincuencia organizada y blanqueo de dinero —lo que se ha dado en llamar el 'capitalismo de compadreo'— puede subvertir los sistemas políticos, económicos y sociales"⁶⁶.

Sentado lo anterior, podemos afirmar que nuestro país no ha estado al margen de éstos esfuerzos internacionales, al contrario, se ha sumado a éste esfuerzo conjunto, con notable entusiasmo, a fin de erradicar éste cáncer social. Nuestra vigente Ley Federal contra la Delincuencia Organizada con todos sus atributos y defectos, puede considerarse como fruto de ésta cruzada internacional contra el crimen transnacional organizado, así como resultado de la creciente preocupación del Gobierno y sociedad mexicana al respecto. Dicha Ley Especial Federal, establece las bases de una nueva política criminal, mucho más ágil y moderna, asumida por el Estado Mexicano, frente a sus nacionales y frente a las naciones de otros países del mundo, constituye un firme paso hacia una más efectiva profesionalización y/o capacitación de los cuerpos y unidades encargadas de su lucha y erradicación, así como la plataforma para instrumentar un combate frontal mucho más eficiente en contra de éstas organizaciones delictivas. No obstante todas éstas importantes características, no debemos soslayar el hecho, de que por tratarse de una obra humana, es perfectible por naturaleza, es decir, en sus disposiciones legales podemos encontrar importantes avances pero también significativos retrocesos, los cuales trataremos *grc sso modo* en el presente apartado.

Debemos tener muy en claro que ésta Ley Federal contra la delincuencia organizada no constituye *per se*, la solución mágica o inmediata para el fenómeno social de la delincuencia organizada; tras cinco seis de vigencia de dicho ordenamiento jurídico podemos constatarlo. En éste mismo orden de ideas, debemos puntualizar que el entonces proyecto de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, permaneció en estudio bajo minuciosas revisiones durante casi un año en el seno de la Cámara Alta del Congreso de la Unión, tal circunstancia evidencia la complejidad inherente a la

⁶⁶ ARIACCHI, Pino, Op. cit. página 1

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

materia sobre la que versa dicha obra legislativa. Cuando la iniciativa de ley para combatir la delincuencia organizada llegó al Senado de la República, las primeras declaraciones en torno a ella lo fueron en el sentido de que prácticamente se iba a rehacer por parte del Senado; la Comisión de Estudios Legislativos de dicho órgano Legislativo Colegiado en su primer análisis, determinó que por lo menos debería de efectuarse cambios de forma y de fondo a 28 de los 52 artículos del proyecto. Al respecto la prensa nacional señaló:

*"...El proyecto llegó con muchos errores, imprecisiones y deficiencias..."*⁹⁷.

Al final, dicho órgano legislativo revisor, modificó casi por completo el proyecto de ley para combatir a la delincuencia organizada. El documento final fue aprobado por 111 votos a favor en lo general y 92 votos en lo particular, pues hubo también oposición a determinados artículos. También fueron emitidos 4 votos en contra del artículo 35, el cual establece que cuando no exista averiguación previa, los elementos de prueba que aporten los delatores no serán tomados en cuenta. Así las cosas, el 7 de noviembre de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la cual tiene por objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas a los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada; sus disposiciones, por tratarse de Derecho Penal, Procesal Penal y Derecho Penitenciario, son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

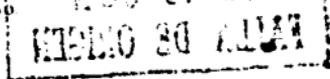
II. CONSIDERACIONES CRIMINOLOGICAS.

A). FORMAS DE REALIZACIÓN DE LA CONDUCTA.

En el cuerpo del presente trabajo, hemos logrado puntualizar las directrices dogmáticas más importantes respecto al concepto conducta; de donde desprendemos

⁹⁷ "La Jornada", nota periodística publicada en la primera plana de veinticinco de agosto de 1996, bajo el rubro "Si hay consenso, el Senado rechazará virtualmente el proyecto anticrimen". Artículo realizado por Ismael Romero.

⁹⁸ Por ejemplo, sobre el numeral 10 que dispone que a solicitud del Ministerio Público "la Secretaría de Hacienda podrá excluir a personas físicas o morales cuando existan indicios suficientes para presumir que éstas son miembros de la delincuencia organizada", precepto legal que contravirtió de forma relevante el recinto legislativo.



la simple ideación o el mero proceso mental creativo, no es susceptible de ser castigado o reprimido por la norma penal; para éstos efectos, se requeriría de su exteriorización, es decir, dar paso a la manifestación en el mundo material de tales pensamientos; trasladar dicha maquinación mental al terreno fáctico, gestándose a través de un hacer (acción) o de una conducta pasiva (omisión); lo que se corrobora con las diversas previsiones legales contenidas en el artículo 7º del Código Penal de la Federación, donde se establece la **conducta** se constituye por dos elementos, tanto la acción, entendida como un *acto u hecho positivo*, esto es un hacer, como por una omisión, entendida como un *acto u hecho negativo*, entendido como un dejar de hacer.

Así las cosas, resulta que del análisis llevado a cabo en la tipología contenida en las cinco fracciones del artículo 2º de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, podemos advertir que las diversas conductas típicas, antijurídicas, culpables, imputables, con condiciones objetivas de punibilidad y punibles ahí establecidas, pueden revestir ambas formas de realización, esto es, las hipótesis normativas previstas por el numeral segundo de la ley Federal especial de la materia, pueden realizarse en forma de acción o de omisión.

Por ejemplo, tenemos que los delitos de **Terrorismo** (*previsto y sancionado en el artículo 139, párrafo primero del Código penal Federal*) o bien el ilícito de **Acopio y Tráfico de armas de fuego** (*previsto en los artículos 83bis y 84 de la Ley federal de Armas de Fuego y Explosivos*) son delitos eminentemente de **acción**, pues indefectiblemente se requerirá que los sujetos activos, exterioricen en todas y cada una de sus partes las diversas etapas del *iter criminis* en estudio, mediante actos positivos o bien mediante un hacer.

Por otro lado, delitos tales como el **Tráfico de Indocumentados** (*previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población*) o bien el delito de **Tráfico de Organos** (*previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud*) pueden ser actualizados mediante una conducta de **omisión** por parte del sujeto activo, en concordancia con las disposiciones contenidas en el numeral 5º de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, cuando por ejemplo, se trate de un servidor público que indebidamente, mediante el pago de una determinada cantidad de dinero, omite revisar la documentación de los tripulantes de un auto transporte procedente del

extranjero, o bien, cuando el encargado de la vigilancia o seguridad en un centro hospitalario, en colusión con terceras personas, impide revisar el contenido de determinadas cajas o receptáculos médicos donde se contienen órganos humanos destinados para una donación.

B). SUJETO ACTIVO.

Suele definirse al sujeto activo del delito, *lato sensu*, como el autor material del mismo, por su parte la doctrina lo concibe en este mismo sentido:

“ Dícese del sujeto (activo) que realiza el delito...”⁹⁸.

Resulta ser evidente que en la actualidad, atentos a la vertiginosa evolución de la delincuencia moderna, que el crimen, como en antaño, ya no corre solamente a cargo de una persona singular o aislada, circunstancia que es mucho más notoria en tratándose de delincuencia organizada.

Este nuevo delito evolucionado puede atribuirse, con mayor frecuencia, a un grupo indeterminado de sujetos, con una denominada *conciencia delictiva*, esto es, personas comprometidas para delinquir, tal y como acuciosamente lo señala el Doctor Sergio García Ramírez:

“...vale observar que en éste orden de cosas, la criminalidad ofrece una amplia gama de manifestaciones, desde el crimen de un solo hombre, hasta el delito cometido por medio de organizaciones sociales sumamente elaboradas, como son las empresas industriales, comerciales o financieras, pasando por la delincuencia de parejas, bandas, gavillas o turbas”⁹⁹.

Podemos afirmar entonces que el sujeto activo, en tratándose de delitos relacionados con la delincuencia organizada, regularmente será *indeterminado* y *plurisubjetivo*; esto es, cualquier persona que así lo determina, puede llevar a cabo la conducta descrita por la norma penal previsor, sin embargo, tal y como se ha precisado con antelación, el sujeto activo requiere de una calidad específica de tipo

⁹⁸ DIAZ DE LEÓN, Marco Antonio; *“Diccionario de Derecho Procesal Penal”*, Tomo I, Tercera edición, Editorial Porrúa, México 1997, página setenta y dos.

⁹⁹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio; *“Delincuencia Organizada. Antecedentes y Regulación Penal en México”*, editorial Porrúa - UNAM, México 1997, primera Edición, página 4.

cuantitativa; relativa al hecho de que la conducta de interés para el derecho penal, necesariamente deberá de ser cometida por tres o más personas, a fin de que se actualice la hipótesis normativa de delincuencia organizada.

Dicho requisito numérico obedece a una realidad social palpable, en donde no escapa de la óptica de ningún ciudadano, el hecho de que los autores de un delito, actúan de manera conjunta a fin de asegurar la consecución de un ilícito objetivo; es decir, las ventajas de la organización, la división de funciones o la jerarquización, han sido adoptadas y perfeccionadas por estos sindicatos criminales, de donde resulta factible concluir, tanto el grado de efectividad de dichos ilícitos, así como el nivel o magnitud de los mismos, han aumentado.

"...En nuestros días el concepto de crimen organizado se refiere a grandes grupos organizados dedicados a actividades ilícitas, estructurados con la naturaleza y en ocasiones también con la apariencia de corporaciones de carácter lícito, pero a través de las cuales se realizan o se ocultan operaciones criminales. Esta forma corporativa implica una estructura directiva, cuadros operativos, acervo tecnológico, ciclos de financiamiento, relaciones con otras corporaciones criminales, programas de expansión, jefaturas de proyectos, desarrollo y entrenamiento de personal, actividades de reclutamiento, control interno y, en general todo aquello que podría tener cualquier gran corporación lícita..."¹⁰⁰

1.b). FEMINIDAD DELICTIVA.

En este mismo orden de ideas, la participación femenina en los diversos eventos delictivos que cotidianamente apreciamos, es cada vez más notoria en la actualidad, a pesar de que en la mayoría de los ilícitos cometidos hoy en día, siga siendo preponderante la presencia masculina en los mismos. No obstante, lo relativamente importante de éste fenómeno, radica en el hecho de que la mujer, a la vez que ha logrado una superación y apertura en los espacios laborales, académicos y sociales en nuestra sociedad contemporánea, también ha logrado conseguir una presencia mucho más importante en las estadísticas y cifras de la moderna criminalidad, lo que a todas luces resulta alarmante, dada la diversificación y aumento de la inseguridad pública que esto conlleva, sin tomar en consideración la eventual desintegración social y familiar que se genera, atentos a que en nuestro actual tejido social, la mujer, en su papel de

¹⁰⁰ ROMERO APIS, José Elias. "Reforma penal contra el crimen organizado". México, 1993, citado por Moreno Hernández Moisés, op. cit. página 7

madre primordialmente, sigue siendo el punto de convergencia y cohesión de la familia mexicana.

Es preciso señalar, que la clásica relación de sumisión y dependencia de la mujer para con el varón, ha también desaparecido en la moderna delincuencia organizada; es frecuente observar que las mujeres, sin importar su edad o nivel socio económico, se convierten en verdaderas líderes y/o organizadoras de bandas delictivas completas, destinadas ya sea a la distribución y venta de narcóticos, al secuestro o bien a la prostitución infantil por mencionar sólo unos ejemplos. En otros casos, la mujer desempeña el conocido rol del "enlace", "camada" o "gancho" para sus compañeros en el delito, favoreciendo los contactos criminales que los mismos necesiten, o en su caso, logrando acercar a la víctima con sus victimarios. Dicha circunstancia es a todas luces alarmante, pero a la vez refleja fielmente la realidad social imperante en el entorno mundial, del que México, no resulta ser ajeno.

2.b). EL MENOR DELINCUENTE.

De igual manera, merece especial atención el fenómeno social que en palabras del ilustre maestro *Sergio García Ramírez*, podemos definir como *Precocidad Delictiva*, lo que se traduce como la frecuente participación de los niños y los adolescentes en las actividades ilícitas de los diversos grupos del crimen organizado.

No escapa del conocimiento de nadie, que en algunos países en vías de desarrollo, donde se presentan precarias subeconomías y bajas condiciones de vida, la niñez y la juventud, se convierten en verdaderos semilleros para estas mafias, toda vez que se trata de grupos sumamente vulnerables, fácilmente controlables y con la ventaja adicional de ser maleables para los fines de éstos grupos. Es aquí, cuando la cohesión familiar, la educación, los valores y los principios morales resultan ser las mejores defensas con que cuenta este rubro social en contra de sus corruptores, sin dejar de lado, la participación preventiva del Estado en el problema.

* Al respecto, podemos señalar que se predijo una mayor precocidad en el acceso a la vida criminal, los niños los adolescentes y los jóvenes, han accedido a éstas actividades en edades cada vez más tempranas, del mismo modo que ingresaron pronto a las tareas económicas

Sin embargo, no se debe soslayar que resulta igualmente común, que la niñez y la adolescencia asuman, como más adelante lo veremos, el rol de víctimas o perjudicados dentro de este cáncer social, ambivalencia, que como vemos, estriba en el hecho de ser a la vez, sujetos activos y pasivos del delito. Al respecto, no debemos olvidar que aquellos, son a menudo indefensas víctimas de los grupos delictivos organizados. Bien conocido es por todos, el llamado tráfico de menores o redes pedófilas, creadas con la finalidad de su explotación y lucro sexual, mediante la polución de sus cuerpos y mentes, a través de la prostitución o la pornografía infantil. Peor aún en nuestra actualidad, es el tráfico de órganos humanos, como manifestación criminógena muy socorrida, dadas las grandes utilidades que deja; en donde los sacrificados para ese fin, son en su mayoría menores de edad. Todas estas formas de degradación social y lesión directa a los valores de altísima estima en la sociedad, son combatidos sin excepción, por todos los gobiernos del mundo, no obstante dichas actividades, no se ha podido llegar a su erradicación definitiva, vulnerando así de forma reiterada la libertad y el normal desarrollo psicosexual del menor, así como la paz y tranquilidad del tejido social.

3.b). EL INGREDIENTE DE LA VIOLENCIA.

Finalmente, resulta preciso señalar el matiz de violencia excesiva, con el que se acompaña el sujeto activo miembro de un grupo delictivo organizado. Esto significa que a la par del trascendente aumento de los índices delictivos en una determinada sociedad, va también en aumento la pérdida de los valores sociales propio de cada tejido social, lo que es verdaderamente alarmante.

En el caso de México, la mayor parte de los delitos cometidos por estos grupos de delincuentes organizados, traen aparejada una dosis muy alta de violencia, demostrando así la absoluta falta de respeto a valores de tan alta jerarquía para todo ser humano, como lo pueden ser la vida o la libertad. Dicha violencia, resulta ser un mecanismo de defensa propio del delincuente, encuentra en ella, el cayado o báculo, en donde hace descansar sus propios temores, eventuales remordimientos de conciencia y en general, cualquier otro sentimiento que reste eficacia delictiva a su

actuar; sin perder de vista, que es también a través de la violencia como logra anular o rendir los mecanismos de defensa de su víctima, facilitando con esto su reprochable proceder.

Pero esta aludida violencia, no sólo se manifiesta de forma **exógena** en las bandas organizadas, también existe su antónimo, que podemos definir como **violencia endógena**, existente en los diversos grupos nacionales o transnacionales de crimen organizado, lo que en el mejor de los casos, se traduce en la intimidación psicológica ejercida sobre sus miembros, respecto a la lealtad y subordinación que para con el grupo debe imperar, atentos a que cualquier proceder contrario a éste o a cualquier otro principio no codificado pero inherente al grupo, desembocaría en el uso de dicha violencia, en contra de dicha persona o de sus entes afectivos si los tuviere. Más aún, también se ha constituido en una práctica ampliamente socorrida por estos grupos criminales, el echar mano de dicha violencia, a veces en sus formas más exacerbadas, a fin de intimidar a sus opositores (*otros grupos delictivos organizados rivales*) o a sus perseguidores (*grupos especiales gubernamentales*), por lo que el binomio de violencia y astucia entra en juego;

"...Si el narcotráfico echa mano del engaño para reclutar agentes o distribuir - "lavar", en la jerga acostumbrada"-, sus rendimientos económicos, también hace uso de la más desenfrenada -y a veces refinada- violencia para intimidar a sus opositores o perseguidores, o "sancionar" a quienes pretenden abandonar sus filas, o favorecer las investigaciones administrativas y judiciales..."¹⁰¹.

C). AUTORIA Y PARTICIPACIÓN.

Desde una perspectiva estrictamente dogmática, la distinción entre autoría y participación es fundamental y necesaria. No obstante, las teorías que hasta la fecha se han propuesto para delimitar los conceptos y alcances jurídicos de la *Autoría* y la *Participación*, dichos esfuerzos doctrinales han resultado ser insuficientes, dada la complejidad inherente a este tema de investigación.

¹⁰¹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Op.cit página 2.

Sin embargo, resulta ser el denominado criterio *objetivo material*¹⁰² el que goza de mayor aceptación entre los estudiosos de la materia, a fin de erradicar la diversa problemática que acarrea tan delicado tema de investigación. Dicho criterio, también conocido "*dominio final del acto*", se basa desde luego, en el pensamiento alemán plasmado en la Teoría Final de la Acción. Según este criterio, será autor quien domina finalmente la realización del delito, en otras palabras, quien decide la forma y modo de realización. Sin embargo, tal y como acuciosamente lo señala el Doctor Marco Antonio Díaz de León:

*"...la experiencia social señala, que en muchos casos de delito, interviene no solamente una persona de manera aislada, sino acuden otras que despliegan sus propias conductas para la obtención del resultado típico, colaborando ya sea en autoría o en participación"*¹⁰³.

Así las cosas, nuestro Código Penal Federal, de conformidad con la estructura establecida en el decreto de Reformas de veintitrés de Diciembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de enero de mil novecientos noventa y cuatro, regula como clases de autoría las siguientes:

1.C) AUTOR INTELECTUAL.

No puede limitarse a señalarse como autor de un delito, únicamente a la persona que realiza o ejecuta materialmente un evento criminoso. La precitada reforma penal sustantiva incluyó en el catálogo de hipótesis de intervención penal, a la figura del autor intelectual, contenida en la fracción I, del artículo 13 del Código Penal de la Federación; la cual se hace consistir cuando el agente delictivo interviene en la comisión de un delito, a nivel de acordar o planear la realización del objetivo delictivo común.

*"Desde luego, la existencia de ésta fracción conforma una herramienta probatoria indispensable para el Juez que puede, por medio de ella, llegar más lejos del simple hecho punible materialmente realizado, o sea, le es posible arribar al momento del acuerdo o preparación del mismo, siendo además que con aquélla puede dar coherencia y sentido lógico a muchos resultados delictivos que parecerían inexplicables por su sola existencia objetiva..."*¹⁰⁴.

¹⁰² Cf. MUÑOZ CONDE, Francisco, et al: "*Derecho Penal. Parte General*". Editorial Tirant lo Blanch, Valencia España, 1993, página 45.

¹⁰³ DIAZ DE LEÓN, Marco Antonio, "*Código Penal Federal con comentarios*", Editorial Porrúa, Tercera Edición, México 1998, página 23.

¹⁰⁴ Idem.

2.C) AUTORÍA DIRECTA O MATERIAL.

Entendida como aquella persona que realiza personalmente el delito, de un modo directo o personal, contenida en la fracción II del artículo 13 del Código Penal de la Federación. Esta figura, es el pilar sobre el cual descansa la Teoría de la Autoría y la Participación.

3.C) COAUTORÍA.

Contenida en la fracción III del dispositivo normativo 13 del Código Penal de la Federación, entendida como la figura jurídica que se actualiza cuando se da la realización conjunta de un delito por varias personas que colaboran de forma consciente y voluntaria.

No obstante, lo decisivo en la coautoría, es que el dominio del hecho, lo tienen varias personas, que a virtud de un expreso -e incluso tácito- principio de división funcional de tareas, asumen por igual la responsabilidad en su realización. Las distintas contribuciones deben ser consideradas como un todo y el resultado total debe atribuirse a cada autor, independientemente de la intensidad o grado de intervención.

"Dentro de la coautoría puede diferenciarse entre coautoría ejecutiva directa, en la que todos los autores realizan todos los actos ejecutivos, y la coautoría ejecutiva parcial, en la que se produce un reparto de las tareas ejecutivas..."¹⁰⁸.

Desde nuestra personal perspectiva jurídica, será ésta *coautoría ejecutiva parcial* la forma de autoría que por excelencia rige en tratándose de delitos vinculados con la delincuencia organizada; lo anterior, sin menoscabo de la actualización de otras formas de autoría y participación previstas en la ley.

4.C) AUTOR MEDIATO.

¹⁰⁸ MUÑOZ CONDE, Francisco. "Derecho Penal. Parte General", op. cit. página 484

Entendido como aquella en la que el autor no realiza de manera directa y personal el delito, sino que lo hace sirviéndose de otra persona, generalmente no responsable, aquí el autor mediato, contenido en la fracción IV del precitado numeral 13 del Código Punitivo Federal, es quien domina la realización del delito. El cual, se fundamenta en el dominio de la voluntad del que actúa por parte del autor mediato, lo que supondría la ausencia de voluntad en el instrumento humano.

Ahora bien, por lo que hace a las formas de *participación*, previa enunciación de las mismas, debe decirse *lato sensu*, que entendemos a dicha figura jurídica como la cooperación o prestación de un auxilio voluntario, para la comisión de diversa conducta delictiva ajena.

La *participación* no es un concepto autónomo, pues indefectiblemente se encuentra ligada con la institución jurídico penal del *autor*, dicha dependencia dogmática estriba en el hecho de que sólo en base a la existencia del autor, es susceptible de valorarse jurídicamente el proceder del partícipe, pues recordemos que uno, se convierte en mero auxilio del otro; caso contrario, nos llevaría al absurdo de punir una conducta técnicamente catalogada como *accesoria*, sin el requisito de preexistencia de la conducta *principal*.

La participación sólo es punible en su forma dolosa, es decir, el partícipe debe conocer y querer su participación, en la realización del hecho típico, antijurídico y culpable del autor. Así las cosas, tenemos que nuestro catálogo punitivo de la federación, contempla como formas de participación las siguientes:

5.C) INDUCCIÓN.

Citada expresamente en la fracción V del multicitado artículo 13 del Código Penal de la Federación. Se caracteriza por que el inductor hace surgir en otra persona, la cual podemos denominar como inducido, la idea de cometer un delito; es necesario puntualizar que quien tiene la facultad de decisión y dominio del hecho respecto de dicho proceder antijurídico, es el inducido quien pasaría a ser autor material o directo, no así el inductor, porque de lo contrario, podríamos entrar en la confusión con otras

ficciones jurídicas tales como el autor mediato o el intelectual. En este mismo orden de ideas, cabe puntualizar que si éste inducido, no ejecuta en su totalidad el ilícito respecto del cual fue conminado a su comisión, difícilmente podrá ser sancionado el inductor. En consecuencia, la inducción debe generar tal magnitud en el ánimo del inducido, a fin de que logre gestarse en el mundo de relación o de hecho, un verdadero nexó causal entre la realización de un delito por parte de un sujeto activo, y la inducción recibida respecto a dicho proceder.

6.C) COMPLICIDAD.

En común con todas las formas de autoría y participación expuestas con antelación, la complicidad, contenida en la fracción VI del numeral 13 del Código Penal de la Federación, se trata de una contribución a la realización de un delito con actos anteriores o simultáneos a dicha conducta de interés para el derecho punitivo público, que no pueden en ningún caso ser considerados actos de autoría. El punto de distinción entre estas figuras sustantivas, desde nuestro particular punto de vista, es la menor magnitud y eficacia delictiva de las acciones desplegadas, pues el cómplice interviene fuera del proceso de ejecución del delito; luego, por exclusión, será colaboración o complicidad todas aquéllas conductas que no puedan calificarse ni de autoría ni de inducción. La forma de participación en análisis, sólo puede ser punible en su forma dolosa.

7.C) AUXILIADOR.

Dicha figura jurídica, también recibe el nombre de encubridor y se encuentra contenida en la fracción VII del artículo 13 del mismo cuerpo normativo en comento. Su actuar se hace consistir en el auxilio o cooperación prestados al activo de diverso delito con posterioridad a la ejecución de su fechoría, basado en una promesa anterior a la realización del mismo.

Ahora bien, una vez que hemos desarrollado de manera sucinta, todas las formas de autoría y participación contenidas en nuestro ordenamiento sustantivo de la materia y fuero, podemos llegar a la conclusión de que la intervención de los activos en el ilícito

de Violaciones a la ley Federal contra la delincuencia Organizada, deberá ser al tenor normativo del artículo 13 del Código Penal de la Federación, que nos señala quienes son autores y partícipes del delito (autores: intelectual, material, coautor y mediato; y como partícipes: instigador, cómplice, y auxiliador). Luego, conforme a la estructura legal del delito en estudio, se admite, en cuanto a los concurrentes, cualquier de las precitadas formas de autoría y participación en dicho ilícito.

D). SUJETO PASIVO.

Debemos iniciar este apartado, precisando que por sujeto pasivo del delito, *lato sensu*, deberemos entender a la persona sobre la que recae la ilícita conducta del activo. Por su parte el connotado procesalista *Marco Antonio Díaz de León*, opina que:

*"...En Derecho Penal, por pasivo se entiende al sujeto que resulta ofendido directa e inmediatamente por el delito, es decir, la persona titular del bien jurídico atacado directamente con el hecho penalmente punible"*¹⁰⁶.

Respecto a ésta parte integrante de la Teoría General del delito, es preciso señalar, al igual como sucede con el sujeto activo, en tratándose del sujeto pasivo del delito, resulta común la *indeterminación* del mismo, o dicho en otras palabras, la identidad de la víctima en los delitos de delincuencia organizada suele ser *difusa o impersonal*.

Esto es así, toda vez que en la tipología de la delincuencia organizada, el legislador federal estableció diversas hipótesis normativas tendientes a proteger, no sólo las esferas individuales de bienes y derechos, sino pretendió hacerlo de forma extensiva, es decir, buscando tutelar a la generalidad de la sociedad mexicana.

Resulta claro, que al igual que en la mayoría de los tipos penales vigentes en nuestro catálogo sustantivo federal, el sujeto pasivo, *in genere*, lo constituye la sociedad; ya que en última instancia, la colectividad organizada en Estado será siempre parte lesionada en la infracción a la norma de convivencia, dado que es ella quien establece y aplica la pena, a través de sus órganos Legislativo y Judicial respectivamente, siendo ésta misma sociedad, la parte más interesada en perseguir y lograr el objetivo que con el

¹⁰⁶ DIAZ DE LEON, Marco Antonio Op.cit pag. 1832

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

establecimiento de la norma penal pretendió: *la seguridad y paz pública*. En este orden de ideas, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada no escapa a dicha provisión general, sin embargo, en materia de crimen organizado, la identidad del ofendido, es a todas luces irrelevante en la mayoría de los casos, dado que únicamente se busca la satisfacción de las pretensiones pecuniarias o ideológicas de dichos grupos.

Por otra parte, a la par de la sociedad, el legislador federal posiciona al Estado mismo como sujeto pasivo de éste delito, es decir, conforme el texto vigente de éste ordenamiento especial federal, el Estado reviste una doble presencia, ya sea como garante de la seguridad pública y bienestar colectivo, o bien como sujeto pasivo de dichos ilícitos⁷.

Cabe recordar, que al tratarse de un fenómeno delictivo mundial, que desarrolla sus actividades sin contar con frontera territorial alguna, es obvio que la misma genera recursos económicos de dimensiones incalculables, lo que desde luego, trae aparejado su infiltración a las actividades y círculos de comercio legalmente establecidos en los diversos países, viciando así las economías mundiales y constituyéndose como una seria amenaza para el futuro de las sociedades del mundo, dado que hacen

⁷ Conforme al texto vigente del artículo 21 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que expresamente señala: " *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...*", en relación con el diverso 17 del mismo ordenamiento fundamental, que *ad litteram* establece: " *Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.* ", se llega al acreditamiento de esa aludida calidad de garante por parte del Estado, toda vez que, es precisamente a través de la Institución de Procuración de Justicia, denominada Ministerio Público de la Federación, como el estado cumple con ese mandato, que le ha sido conferido por el pueblo, para la investigación y persecución de las conductas ilícitas que lesionan sus bienes y valores de mayor jerarquía, y es precisamente la propia Unión, la que a través del Poder Judicial de la Federación, se encuentra Constitucional y jurisdiccionalmente facultada para pronunciarse sobre si una conducta determinada constituye o no delito y respecto a la eventual sanción que merezca; por ende, logrando así, un cabal cumplimiento de la impartición de justicia a nivel federal.

Por otro lado, y en lo relativo a la calidad de sujeto pasivo que el estado eventualmente puede llegar a adquirir con motivo de las ilegales actividades de estos grupos criminales, baste con señalar que en el caso de la Delincuencia Organizada en su modalidad de Terrorismo, previsto y sancionado en el artículo 139 del Código Penal Federal vigente, si bien es cierto que es la población civil la que resiente los atroces atentados, perpetrados por estos grupos radicales, lesionando así bienes jurídicos de tal magnitud como la vida, la seguridad jurídica, la estabilidad social o la propiedad, también es cierto que el estado resiente dicho proceder, dado que atenta directamente en contra de la autoridad política y la potestad gubernativa que detenta. Otro ejemplo lo sería, en el caso del tipo penal de Acopio y tráfico de armas de fuego, previsto en los artículos 83 Bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en el que claramente podemos apreciar que de igual manera, por una parte es el conglomerado social quien va a reventar en primer término y de forma directa, la realización de ésta conducta típica, antijurídica, culpable, imputable y punible, vulnerando así la seguridad pública imperante en todo tejido social, pero de igual forma, se constituye el estado como sujeto pasivo de éste delito, al vulnerar el legítimo derecho que este tiene, de llevar un adecuado registro y control de armas existentes en su territorio.

improductivas las economías locales del territorio donde se encuentran, debido a las grandes inyecciones de capital en vía de inversiones o de divisas; generan falsos espejismos en torno a la salud económica de ese país, induciendo a dichas economías a depender en grado mayor cada vez, respecto de dichos recursos, ocasionando saldos negativos en las finanzas de ese país, lo que se traduce en un perjuicio directo, tanto para el estado en términos macroeconómicos, como para la sociedad en términos microeconómicos; aunado al hecho, que la moderna criminalidad organizada empieza a disponer de cierto poder económico y corruptor que, además de permitirles impulsar sus actividades económicas legales, inclusive en condiciones más ventajosas que las que ofrece el mercado global¹⁰⁷; esto, sin contar con el clásico fenómeno de la corrupción y servilismo político, que dicho caudal inmenso de recursos genera entre los altos gobernantes y funcionarios de los diversos países del mundo, principalmente en aquellos que cuentan con un sistema político débil, una estabilidad económica deficiente o una democracia incipiente. Por lo que:

*"...con la internacionalización de la delincuencia organizada, se ha creado un sistema de tal fuerza económica que, si no se toman medidas urgentes, cabe prever que en un futuro no muy lejano, sería muy difícil controlarla"*¹⁰⁸.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

E). BIEN JURÍDICO TUTELADO.

Al derecho penal, al igual que otras ramas de las ciencias jurídicas y en atención a una moderna concepción de Estado, le corresponde una función eminentemente *protectora*; esto es, una función garantista de valores e ideales de mayor jerarquía para la sociedad.

En un sentido amplio, la expresión gramatical *bien*, se refiere a todo aquello que es susceptible de representar un valor para las personas. Cuando le agregamos la partícula *jurídicamente tutelado*, dicha construcción semántica se convierte en el término donde confluyen dichos criterios axiológicos o categorizaciones sociales susceptibles de ser preservados mediante una hipótesis legal punitiva; dicho en otras

¹⁰⁷ Cf. MACKERNER, "Professional and Organized Crime. A comparative approach". The journal of Criminal law, criminology and police science, 1976, página 115

¹⁰⁸ FERRE OLIVE, Juan Carlos et al. "Delincuencia Organizada. Aspectos generales, procesales y criminológicos", editado por la Universidad de Burgos-Fundación del Monte, España 1999, página 60.

palabras, en el ámbito del derecho penal, suele entenderse, como el objeto de protección de las normas de derecho. Por otra parte el maestro Marco Antonio Díaz de León lo define como:

"...El interés legalmente protegido en el tipo. Así, el bien jurídico corresponde a la entidad que tutela la norma y a la idea que justifica la creación del tipo. Por ello, es admisible decir que en tanto el tipo parte de la norma, cuanto que ésta, a su vez, se origina del bien jurídico, pues éste se identifica con la ratio legis de aquella"¹⁰⁹.

Asimismo, el jurista Osorio y Nieto, opina al respecto que:

"independientemente de la teoría que acepte cada quien de acuerdo a su criterio, o de otras tesis que pudiesen formularse, en opinión personal, el bien jurídico representa los valores, los intereses de las personas físicas o morales protegidas por la norma penal mediante la sanción correspondiente"¹¹⁰.

Si partimos de la base, de que el moderno Derecho Penal tiene como función básica, la tutela de los valores fundamentales de la colectividad, debemos precisar que para que éste último pueda desenvolverse y prosperar, será menester que el marco jurídico vigente considere como delitos, únicamente a las conductas más lesivas que atenten contra dichos bienes superiores. En palabras del ilustre Doctor Sergio García Ramírez tenemos que:

"...en una sociedad democrática - o mejor dicho, conducida por una orientación humanista: el hombre y su dignidad como eje de la existencia y razón del poder-, prevalece el principio de mínima intervención penal; el control social penal se reduce a lo estrictamente indispensable para proteger los bienes jurídicos de mayor importancia"¹¹¹.

Atentos a lo anterior, y siguiendo la estructura lógica del silogismo jurídico, si tenemos como **PREMISA MAYOR** que el Derecho Penal reprime únicamente las conductas más lesivas que atentan contra los valores trascendentales de la sociedad; y como **PREMISA MENOR** que la Delincuencia Organizada vulnera, lesiona y transgrede, precisamente esos valores de más alta jerarquía -como lo son la vida, la libertad, la salud pública entre otros-, tendremos como evidente **RESULTADO** del silogismo jurídico planteado, la más que justificada intervención de la acción preventivo-represora del

¹⁰⁹ DIAZ DE LEÓN, Marco Antonio, Op cit. página 260. Sobre este tema, prosigue el autor de la cita, en el sentido de señalarnos que el bien jurídico, *per se*, posee una razón político criminal propia, que justifica su protección a través de la sanción penal, entendido éste como valor ideal del orden social jurídicamente protegido, en el que tendrán interés en su sostenimiento penal, tanto la comunidad como el individuo.

¹¹⁰ OSORIO Y NIETO, César Augusto, "*Delitos Federales*", Editorial Porrúa, México 1998, Tercera edición página 10.

¹¹¹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Op. cit. página 11.

derecho punitivo, en tratándose de conductas relacionadas con la delincuencia organizada, todo esto en aras de preservar y garantizar la seguridad pública, así como la salvaguarda de la soberanía y estabilidad política de la Nación.

Sin embargo, debemos destacar que en materia de crimen organizado, dada la diversidad de modalidades que éste puede revestir, los bienes jurídicos que se buscan tutelar a través de las diversas hipótesis normativas contenidas en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, son igualmente diversos. Dicho fenómeno delictivo, preponderantemente atenta contra los bienes jurídicos de tipo colectivo –*es ahí donde radica una de sus características más importante*-, y de forma secundaria, bienes jurídicos de tipo individual.

Cuando analizábamos el tema del sujeto pasivo de éste ilícito en estudio, hablábamos que su identificación resultaba un tanto cuanto complicada, toda vez que suelen ser difusos, anónimos, genéricos. Tales consideraciones doctrinarias, encuentran aplicación en el presente apartado, toda vez que el bien jurídico tutelado, dependerá de la modalidad o característica de la conducta desplegada por parte de éste grupo delictivo.

Así pues, tenemos que acorde con el catálogo normativo expuesto en el artículo 2º fracción I, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el tipo penal de **Terrorismo**, previsto y sancionado en el artículo 139 del Código Penal Federal, atenta contra la *seguridad nacional y la estabilidad política de un país determinado*, y aún más, puede atentar en contra de la *seguridad internacional* dado el matiz de transnacionalización y globalización que hoy en día vivimos.

Por lo que hace al delito de **Contra la salud**, previsto y sancionado en los artículos 194 y 195, párrafo primero, del código sustantivo en cita, resulta claro que el bien jurídico a tutelar lo es la *salud pública*, ya sea en un plano local o internacional, en razón de la consecuente intoxicación de la sociedad, derivada de las conductas de distribución y venta de narcóticos en su territorio, lo que conlleva la degradación de la especie humana, debido al anormal estado psicosomático que eventualmente presenta la población consumidora de dichos narcóticos.

Por lo que hace al tipo penal de **Falsificación y/o alteración de moneda**, previsto en los artículos 234, 236 y 237 del mismo ordenamiento invocado, se trata de tutelar la *fe pública o confianza de la colectividad, para con determinados instrumentos de intercambio económico.*

El delito de **Operaciones con Recursos de Procedencia ilícita**, previsto y sancionado por el dispositivo normativo 400 Bis del catálogo sustantivo penal federal, busca reprimir conductas tendientes al *menoscabo, lesión o daño, del desarrollo de la economía de nuestro país, así como las personas y capitales que intervienen en dicho proceso económico.*

Ahora bien, por lo que hace a la fracción II, de la Ley Especial Federal en materia de delincuencia organizada, misma que agrega el injusto penal de **Acopio y tráfico de armas de fuego**, previsto en los artículos 83 Bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, como una conducta susceptible de cometerse por miembros de la delincuencia organizada; se denota en la misma, una inherente teleología de *tutela y salvaguarda de la seguridad pública, así como la potestad que tiene el estado de contar con un adecuado registro y control de todos los instrumentos de deflagración existentes en su territorio.*

En este mismo orden de ideas, en la fracción III del mismo ordenamiento especial en comento, se tipifica el delito de **Tráfico de indocumentados**, previsto y sancionado en el artículo 138 de la Ley General de Población, cuyo bien jurídico a tutelar, por un lado, se hace consistir en la *salud pública y bienestar colectivo de la población* donde pudiesen llegar dichas personas, y por otro, en el *legítimo derecho con que cuenta el estado, para tener un fidedigno registro de los movimientos migratorios que acontezcan en su territorio*, así como las personas que en el mismo habitan.

Asimismo, la fracción IV del multialudido numeral segundo de la Ley Federal contra la delincuencia organizada, incluye en su propia y especial tipología el delito de **Tráfico de Organos**, previsto y sancionado por los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley

General de Salud, el que de forma genérica tutela el bien jurídico de más alta estimación como lo es *la vida, además de la Salud Pública*.

En la fracción V, del artículo segundo, de la propia Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, se hace referencia al delito de **Asalto** previsto y sancionado en los artículos 286 y 287 del Código Penal Federal, que acorde con la forma en cómo se encuentra redactado, tutela el *patrimonio y la integridad corporal de las personas*.

También se encuentra tipificado el **Secuestro**, previsto en el artículo 366 del Código Penal Federal, que invariablemente tutela *la vida y la libertad personal* de los miembros de la sociedad.

Tráfico de Menores, previsto y sancionado en el artículo 366Ter del mismo ordenamiento sustantivo, que salvaguarda la libertad personal del menor de edad, así como de forma supletoria, el normal desarrollo psicosexual de dicho grupo social.

El tipo penal de **Robo de Vehículos**, previsto en los artículos 381 Bis del catálogo sustantivo penal, de igual manera pretende preservar el *patrimonio de las personas* frente a cualquier conducta lesionante del mismo.

Finalmente, sólo resta hacer mención del bien jurídico tutelado, en el polémico tipo penal autónomo de Delincuencia Organizada, mismo que analizaremos con detalle en capítulos posteriores. Dicha hipótesis normativa en comento, se encuentra de igual manera prevista en el artículo 2º de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, pero no en alguna de las fracciones transcritas con antelación, sino en su párrafo primero que *ad litoram* previene:

“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 sancionados por ese sólo hecho, como miembros de delincuencia organizada”.

Al respecto, sólo cabe puntualizar que dicho tipo penal autónomo, *lato sensu*, tutela como valor fundamental de la sociedad, *la seguridad pública de la misma*, ante el

latente riesgo de que existan personas, pertenecientes a dichos grupos criminales organizados.

F). RESULTADO, OBJETO MATERIAL, ELEMENTOS NORMATIVOS Y SUBJETIVOS ESPECÍFICOS.

El **resultado** de un delito, en términos generales podemos definirlo como la consecuencia lógica e inmediata de la perpetración de un delito; es la situación específica de hecho y de derecho generada por el agente delictivo de un delito, tras haber desplegado un actuar criminoso. En materia de delincuencia organizada, consideramos por regla general, el resultado es de carácter formal, pues no es indispensable que sus efectos trasciendan en el mundo fáctico o material para considerarse punible, sino que basta y sobra la producción de una consecuencia jurídica, tal es el caso por ejemplo, del **resultado** producido por el delito autónomo de delincuencia organizada, previsto en el artículo 2º, primer párrafo, de la ley Federal contra la delincuencia organizada, donde basta y sobra el acuerdo de tres o más personas para la comisión reiterada o permanente de conductas vinculadas con alguna de las fracciones de ese mismo dispositivo normativo, de donde claramente puede observarse el resultado es de carácter formal, pues no constituye requisito sine qua non para su punición, la alteración o destrucción en el mundo fáctico de determinado bien jurídico, sino que basta y sobra la consecuencia de derecho generada, que ese hace consistir en la exposición del bien jurídico tutelado con la conformación de dicha organización criminal. No debe pasar desapercibido, que acordes con la específica tipología contenida en la Ley Federal especial de la materia en comento, puede admitirse la comisión de un resultado material.

El **objeto material**, entendido como la persona o cosa sobre la cual cae la conducta delictuosa, lo constituye el conglomerado social *in genere*, por ser éste quien residente en su propia esfera jurídica colectiva la acción desplegada por el activo.

En cuanto a los **elementos normativos** que se contienen en la descripción típica, entendidos como expresiones o conceptos insertados en el texto legal por el legislador, que indefectiblemente requieren de una valoración de tipo jurídica o cultural por

parte del Juzgador Federal a fin de aplicarlos al caso concreto sometido a su consideración, en opinión del prestigiado Resolutor Federal Miguel Angel Aguilar López¹¹², en dicha hipótesis normativa se contiene los relativos a las voces: **organícen y permanente o reiterada.**

En relación con la primera expresión su contexto deviene de una interpretación de tipo cultural, conceptualizándose como el establecimiento de compleja regla de orden y disciplina, así como el desempeño de un rol específico de funciones dentro de la propia asociación. En cuanto al segundo de los elementos normativos, igualmente dimana de una valoración de tipo cultural, cuyo contexto para los efectos del ilícito en análisis delito, se entiende como el propósito de la organización respecto de su permanencia y estabilidad del tiempo, en el desempeño de su empresa criminal, incluso más allá de la vida de sus propios integrantes.

Finalmente, el tipo penal denominado Delincuencia Organizada, requiere el acreditamiento de un **elemento subjetivo específico** distinto al dolo, que se hace consistir precisamente en el hecho de que cada integrante de la formada orquesta criminal, tenga la inherente voluntad de delinquir en relación con los ilícitos que de manera taxativa reseña la propia Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; esto es, tal y como lo hemos señalado con antelación, cuente con una **conciencia delictiva.**

Se debe precisar que atentos a la descripción típica, no se requiere de un medio comisivo específico para su consumación; aunado a que el tipo penal no precisa de ninguna circunstancia de lugar, modo y ocasión, sin embargo, es necesario acreditar una específica circunstancia relativa a la temporalidad, pues dicha congregación criminal debe denotar un carácter de permanencia o reiteración en la comisión de dichas conductas.

G). CARÁCTER DOLOSO DE LA ACCION.

¹¹² Cfr. AGUILAR LOPEZ, Miguel Angel, "*Reflexiones sobre Delincuencia Organizada*"; Ponencia presentada el veintitrés de agosto del dos mil, en las Jornadas en honor al profesor Doctor Fernando Castellanos Tena, realizadas en el Auditorio Themis de la Facultad de Derecho, de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México

"El tipo del injusto, no está compuesto sólo de elementos objetivos de naturaleza descriptiva o normativa. La gran aportación de la teoría final de la acción, consistió en demostrar que la acción u omisión subsumible en el tipo, no es un simple proceso causal ciego, sino un proceso causal dirigido por la voluntad hacia un fin... Por eso el tipo de injusto tiene tanto una vertiente objetiva (el llamado tipo objetivo) como subjetiva (el llamado tipo subjetivo)..."¹³.

En la primera parte se incluyen a todos aquellos elementos de naturaleza objetiva o externos conformadores del supuesto de hecho de una norma penal (*tipo objetivo*); en la segunda, está contenida la voluntad que rige la acción (*tipo subjetivo*), esta vertiente subjetiva resulta ser mucho más difusa y difícil de probar en cualesquiera procedimiento de naturaleza penal.

Esta fuente de imputación subjetiva, encuentra su fundamento legal en lo dispuesto por los artículos 8º y 9º de nuestro Código Penal de la Federación; de ahí que junto con la forma de comisión culposa de los delitos*, sean las únicas vías legales sobre las cuales pueda fincarse una responsabilidad penal, de ahí que hayan sido acogidas como una de los dos modernos principios del Derecho Penal, los cuales cimentan un Principio de Culpabilidad en nuestro sistema jurídico mexicano, mismo que se considera rector en todo proceso de orden público.

Expuesto que fue lo anterior, tenemos en cuanto al carácter doloso o culposo de la acción en tratándose de los diversos ilícitos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, consideramos que atentos a la construcción típica de cada una de las hipótesis normativas contenidas, únicamente se acepta, su forma de realización dolosa, ya sea directa o eventual; pues se puede concurrir, con conocimiento de los elementos del tipo penal y queriendo la realización del hecho descrito por la ley; previendo como posible el resultado típico, aunado a que se acepta la realización del hecho descrito por la ley¹⁴.

¹³ MUÑOZ, CONDE, Francisco. *"Derecho Penal. Parte General"*, op cit pagina 295

* Acorde con los preceitados artículos 8º y 9º del código sustantivo de la materia y fuero, exista la culpa cuando el sujeto activo produce el resultado típico, que no previó siendo previsible, o bien que previó pero confió en que éste no se produciría, en virtud de la violación de un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales.

¹⁴ Cfr. AGUILAR LOPEZ, Miguel Angel, *"Reflexiones sobre Delincuencia Organizada"*; Ponencia presentada el veintitrés de agosto del dos mil, en las Jornadas en honor al profesor Doctor Fernando Castellanos Tena, realizadas en el Auditorio Themis de la Facultad de Derecho, de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México

H). AMBITO EXTRATERRITORIAL. DE APLICACIÓN.

Sobre éste apartado, hemos hecho ya algunas someras referencias, cuando precisábamos que en la actualidad no puede considerarse a la delincuencia organizada como un fenómeno local, de exclusiva trascendencia regional o nacional. Contrario a esto, vemos que se trata de un fenómeno criminógeno de gran escala, con repercusiones a nivel internacional y sin barreras de índole territorial, ideológicas o políticas. En suma, se trata de un complejo problema delincencial que compromete la acción de la comunidad internacional para su combate y erradicación. Acaso no cómo lo sostienen diversos doctrinarios, se ha convertido:

"...en el más grande desafío sin precedentes para el Estado y la sociedad"¹¹⁵.

La Delincuencia Organizada, requiere de un análisis profundo, interdisciplinario y en base a la información compartida de todos los países del mundo, así como una estrategia y plan de acción congruente, cohesionante y vinculatorio, para todos los participantes; esto último, debido a la multiformidad con que se presenta en nuestra realidad, ya sea en un solo territorio o en varios países del mundo, ya sea en uno, o en más continentes; por el hecho de estar inmiscuido un puñado de hombres, o todo un ejército de ellos, pertenecientes a diversas culturas, razas e ideologías, unidos entre sí por esa conciencia delictiva. En suma, dicha influencia territorial internacional que ejerce el crimen organizado en nuestra actualidad, genera indefectiblemente toda una gama de consecuencias políticas, jurídicas, sociales, económicas, etcétera; que deberán ser tratadas a nivel nacional e internacional por todas las naciones del Mundo.

Resulta factible suponer, que como el crimen organizado tuvo su génesis en el seno mismo de la sociedad¹¹⁶, dicha delincuencia haya aprendido a interactuar, y muchas

¹¹⁵ FERRE OLIVE, Op. cit. página 13.

¹¹⁶ En este caso, aprovechándose de las precarias situaciones económicas, sociales y políticas de la comunidad con que conviven, así como de ese distintivo de las sociedades contemporáneas, consistente en el carente respeto y cultura de los valores del hombre, sin olvidar el fenómeno de la corrupción, imperante en la mayor parte de los países del mundo que cuentan con incipientes economías y regímenes jurídico-políticos tolerantes para con éste tipo de cáncer social.

veces, a depender de la misma sociedad. Dicho en otras palabras, resulta evidente que la propia delincuencia organizada, así como su simil de menor rango denominado delincuencia común, han hecho uso de los avances tecnológicos y científicos para la consecución de sus propios fines; esto es, no es ajeno para nadie que la delincuencia se nutra de las formas de organización y evolución de la sociedad que la circunda, que aprenda a interactuar con ella, que evolucione y se transforme con ella, llegando a veces a superarla, dado la probada capacidad de organización y financiamiento con que cuentan, motivo por el cual consideramos:

"...el asombroso desarrollo de las comunicaciones de ideas, objetos y personas, influye en la transformación del delito...la globalidad que extiende y orienta las relaciones económicas, también puede proyectar relaciones delictivas con sustrato económico...la mafia sale de su confinamiento geográfico y extiende su capacidad hacia otros territorios"¹¹⁷.

En torno a éste cáncer social, globalizado y globalizante, por la reiterada actitud de infracción a las normas penales nacionales e internacionales, la vigente legislación penal mexicana, contiene disposiciones normativas relativas a éste matiz internacional de la Delincuencia Organizada. Es aquí donde el concepto extraterritorialidad -*como antitesis del Principio de Territorialidad*¹¹⁸- cobra especial relevancia, ampliando así el espectro jurídico contenido en el tradicional aforisma latino *Lex loci comiti delicti*, mismo que se encuentra incorporado en nuestro vigente ordenamiento *ius punitivo*, relativo al principio general de derecho de que ley mexicana regulará todos los eventos delictivos ejecutados en cualquier parte de su territorio¹¹⁹.

Resulta necesario precisar, en nuestro marco jurídico vigente se encuentra imbuido el denominado *principio de especialidad*, en donde la más autorizada doctrina *iuspenalista* coincide que resulta de indiscutible validez la expresión de que una ley especial, deroga a una ley general. En el caso concreto, es la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la más moderna herramienta normativa, con que cuenta el Gobierno Federal Mexicano para hacer frente a este cáncer social que aqueja a la

¹¹⁷ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Op. cit. páginas 6 y 7

¹¹⁸ Este referido Principio de Territorialidad de las normas, se refiere al hecho de que ciertas normas que emanan de las autoridades legítimas de un Estado determinado, regularán a todas las personas, hechos y actos jurídicos, que tengan verificativo dentro de los límites del territorio de dicho Estado.

¹¹⁹ cfr. DEAZ DE LEÓN, Marco Antonio. "Código Penal Federal con comentarios". Op. cit. página 2

sociedad mundial. Por ende, al ser éste el dispositivo jurídico especializado en la materia, y atendiendo al precitado *Principio de Especialidad*, podemos concluir, en un primer acercamiento, que el ámbito territorial o espacial de validez de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, es de amplio espectro, es decir, será éste el instrumento que va a regular todos los eventos delictivos, relativos al crimen organizado, que tengan verificativo en el territorio mexicano, tal y como lo dispone su artículo 1º que a letra dice:

"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".

Sin embargo, a la luz de las consideraciones fácticas vertidas con antelación, relativas a la transnacionalización y/o globalización, tanto de las actividades de éstas bandas organizadas, como de los esfuerzos internacionales tendientes a erradicarlos, vemos que dicho ordenamiento especial federal, adolece de reglas claras y oportunas, relativas a la aplicación extraterritorial de la norma penal mexicana.

Ante dicha situación, debemos puntualizar que el Código Penal de la Federación, consagra principalmente en sus artículos 2º, 3º, 4º y 5º, normas relativas al ámbito extraterritorial de validez de las disposiciones penales mexicanas, por ende, ante el silencio u oscuridad de la ley especial de la materia, deberemos acudir, en forma supletoria, al texto de la ley general previsor, que en el caso lo es, el Código Penal Federal. Hipótesis normativas que por su inherente relevancia, se estimó necesario desarrollar más ampliamente, motivo por el cual, serán transcritas y analizadas a continuación:

III). ARTÍCULO 2º DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

El texto vigente del precitado artículo es el siguiente:

"...Se aplicará (código penal federal) asimismo:

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

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

Resulta evidente, que en la hipótesis normativa y fracciones precitadas, se encuentra contenido el multicitado *Principio de Territorialidad*, relativo a que la ley penal del Estado Mexicano, será la norma aplicable para todos los sucesos delictivos que se ejecuten en el mismo territorio mexicano, independientemente del país en el que éstos se hubiesen preparado, iniciado, e incluso, perpetrado. Esto es así, toda vez que el criterio rector tomado por el legislador federal, atiende al lugar donde se produzcan o deberían producirse los efectos de dicho ilícito; en otras palabras, el Código Penal Federal exige que los efectos de dicho delito, tengan lugar o se pretendiera tuviesen lugar en territorio mexicano, como requisito *sine qua non*, para que nuestros Tribunales Federales, procedan a la aplicación de la norma penal mexicana; esto, sin importar el país en donde se haya idealizado tal crimen.

Por lo que se refiere a la *fracción II* de éste mismo numeral, cabe precisar además, lo siguiente; en Derecho Internacional Público, vemos que se considera a los locales de los Consulados o Embajadas, como una extensión del territorio nacional de un determinado país; y al Cónsul o Embajador como su agente consular o agente diplomático, respectivamente.

Al tenor de estos argumentos consideramos en estricto derecho, que en la *fracción II* de este artículo 2º del Código Penal Federal, no se establece una aplicación extraterritorial de la norma penal mexicana, tal y como una parte de la doctrina mexicana considera, sino que estamos en presencia del *principio de territorialidad* de la ley, es decir, si el delito es cometido en dicho local consular o embajada, *strictu sensu*, no existiría una aplicación extraterritorial de la norma penal mexicana, toda vez que los Consulados, por una ficción jurídica, se consideran como "extensiones del territorio de un país"; y por ende, la norma penal mexicana debe ser aplicada por los Tribunales Federales, sin necesidad de ponderar respecto al lugar donde se materialicen los efectos producidos por dicha conducta típica, antijurídica y culpable, requisito contenido

* La Convención de Viena sobre relaciones Consulares de 1963 suscrita y aprobada mediante decreto de veintinueve de Diciembre de 1964, y publicada en el Diario Oficial de la Federación en veinte de febrero de 1965, es el documento base que rige las denominadas "Relaciones Consulares" entre los estados signatarios; el establecimiento de una relación consular, necesariamente conlleva al consentimiento expreso mutuo de ambas naciones. Las funciones del Cónsul, en términos generales, son de carácter meramente administrativo, destacando la de proteger los intereses tanto de su país acreditante, como el de sus connacionales.

en el numeral 2º del Código Penal Federal, y al que nos hemos referido con antelación, motivo por el cual se constituye como un claro ejemplo del ámbito de validez territorial de la ley mexicana, contenido en el artículo 1º del precitado catálogo sustantivo federal.

Finalmente, esta misma fracción II, del artículo 2º del Código Penal Federal, en su última parte, establece una relevante condición jurídica, para la eventual aplicación extraterritorial de la norma mexicana, referente a que el sujeto activo "...no hubiese sido juzgado por dicho ilícito en el país en que cometió la conducta". Al respecto, se pondera en el hecho de que el legislador federal, acertadamente introdujo ésta última previsión, en estricto acatamiento al principio constitucional denominado *Non bis in idem*, consagrado en el artículo 23 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

"...Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito...".

2II). ARTICULO 3º CÓDIGO PENAL FEDERAL.

Su texto vigente es el siguiente:

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

La misma regla se aplicará en el caso de delitos continuados".

Atentos a una adecuada técnica jurídica y a fin de analizar debidamente el presente artículo, es necesario precisar el alcance jurídico de los términos *delito continuo* y *delito continuado*. Al efecto, el propio legislador federal, mediante una interpretación auténtica llevada a cabo en el artículo 7º, fracción II, del código punitivo de la Federación, establece que por delito continuo o permanente, debemos entender a aquel *cuya consumación se prolonga en el tiempo*; y en la fracción III del mismo numeral se señala, que el delito continuado se da cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas y unidad de sujeto pasivo, se viola el mismo precepto legal.

Sentado lo anterior, resulta evidente señalar, que el artículo 3º del Código Penal Federal en comento, guarda el mismo espíritu normativo contenido en el diverso 2º del

ordenamiento precitado, relativo al lugar donde se materializaron o pretendieron materializarse los resultados del ilícito.

Entendiendo al delito continuo como aquel cuya consumación se prolonga en el tiempo, resulta válido deducir, que indefectiblemente su resultado o consecuencias jurídicas generadas de igual manera tienden a prolongarse en el tiempo; por esto, si dicho resultado *-que se traduce lógica y necesariamente en la vulneración del bien jurídico tutelado en perjuicio directo del conglomerado humano-* se produce en el interior del territorio mexicano, será competencia de las autoridades mexicanas el investigarlo y juzgarlo con arreglo al marco jurídico imperante en la época del hecho; esto, sin importar el país en donde dicho ilícito se hubiese idealizado o iniciado. Resultan aplicables las anteriores consideraciones, en lo relativo al último párrafo de este precitado artículo 3º, mismo que alude al delito continuado, es decir, si dicha unidad de propósito delictivo y pasivo, así como dicha pluralidad de conductas, generan sus consecuencias en territorio mexicano, como podría ser, cuando el ofendido por dicho actuar tuviere establecido su domicilio dentro del territorio mexicano. En este caso, serán competentes los Tribunales de la Federación para conocer y juzgar respecto de aquellos hechos constitutivos de delito.

III). ARTICULO 4º CÓDIGO PENAL FEDERAL.

Dicho artículo *ad literam* establece lo siguiente:

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

I.- Que el acusado se encuentre en la República;

II.- Que el reo no haya sido definitivamente Juzgado en el país en que delinquiró;

III.- Que la infracción de que se le acuse tenga el carácter de delito en el país en que se ejecutó y en la República”.

El presente artículo regula tres hipótesis distintas, a saber la comisión de un delito en territorio extranjero por:

- a.- Un mexicano contra mexicanos;
- b.- Un mexicano contra extranjeros;
- c.- Un extranjero contra mexicanos.

A fin de explicar la teleología del presente artículo, consideramos pertinente citar de nueva cuenta al ilustre procesalista *Marco Antonio Díaz de León*, quien al respecto acertadamente opina:

*"... el llamado principio personal activo, por el cual la ley del Estado sigue al nacional donde quiera que vaya o se encuentre, aplicándosele la ley nacional sea cualquiera el bien jurídico lesionado o atacado por éste. Situación tal que si bien legítima a los Estados para adionar a su poder punitivo conductas típicas de sus nacionales, aunque se hubieran cometido en el extranjero, la misma está condicionada a la existencia de puntos de conexión lógica que vinculen el supuesto de hecho con el fin político ordenador del propio sistema punitivo, como son, por ejemplo, las tres fracciones de este artículo 4° en comento y con el fin de impedir la impunidad"*¹¹⁹.

Los aludidos puntos de conexión lógica, condicionan la aplicación extraterritorial de la norma penal mexicana, cuando concurren diversos requisitos.

El primero de ellos (*fracción I*) es el relativo a que el acusado se encuentre en la República; el legislador Federal estableció dicha condicionante, tomando en consideración la denominada *Garantía de Audiencia*, contenida en nuestro artículo 14, en relación con el numeral 20, apartado A), *fracción III*, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los que de forma expresa establecen, que resultaría violatorio de garantías, incoar procedimiento penal en contra de cualquier sujeto, sin que éste no se halle presente, es decir, sin que el inculpado no sea oído y vencido en un juicio, donde exista constancia fehaciente que el mismo, fue seguido en estricto apego a todas las formalidades del procedimiento.

En la segunda de dichas condicionantes (*fracción II*), relativa a que el reo no hubiese sido juzgado previamente en el país donde delinquiró, es claro observar que de nueva cuenta se está haciendo hincapié del irrestricto respeto al principio general de derecho *Non bis in idem* -nadie puede ser juzgado dos veces por un mismo delito-, a fin de garantizar la seguridad jurídica de toda persona sometida a un proceso de índole penal. Por ello, el Poder Punitivo del Estado Mexicano, se aplicará de forma secundaria o supletoria, cuando la potestad punitiva de la Nación en donde materialmente fue cometida la infracción a la norma penal, hubiese sido omisa o indiferente respecto a su investigación y eventual castigo.

¹¹⁹ DIAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Código Penal Federal con Comentarios*, Op. cit. páginas 4 y 5

Finalmente, por lo que se refiere al hecho de que la infracción por la que se le acusa al reo, deba tener carácter de delito tanto en el país en que se ejecutó como en el nuestro (*fracción III*); dicha hipótesis, obedece a una previsión general del legislador, referente al respeto de la potestad soberana de cada Nación, a determinar dentro sus propios ordenamientos penales, cuales conductas deberán de ser catalogadas como delitos; por ende, si en dicho país, la conducta desplegada por el presunto activo, no se encuentra contemplada como delictiva, resultaría un exceso de parte del Estado Mexicano, el sancionar una conducta amparada por el ordenamiento legal del país en donde se desplegó la conducta.

4H). ARTÍCULO 5° DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

Dicho artículo señala lo siguiente:

"Se considerarán como ejecutados en territorio de la República:

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

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

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

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

V.- Los cometidos en las embajadas y legaciones mexicanas.

Dicho artículo, contiene un evidente criterio de extensión respecto de la potestad punitiva del Estado Mexicano, trasladada a los hechos delictivos perpetrados en buques, aeronaves y/o legaciones diplomáticas mexicanas. Este precepto en comento, por lo que hace a sus fracciones I y II, resulta mucho más comprensible si entendemos el denominado *Principio de bandera o pabellón*¹²⁰, donde se establece que los delitos que se hubieren cometido en buques o aeronaves con bandera mexicana, quedan sometidos al poder punitivo del Estado Mexicano, sin importar que su realización se haya verificado en alta mar o en puerto extranjero. En esta tesitura, tanto las aeronaves

¹²⁰ *Idem* páginas 6 y 7.

como los buques navales se consideran, por una ficción del Derecho Internacional Público, como una extensión territorial del Estado cuando su pabellón sea visible. La competencia Federal surge en virtud de la dificultad práctica de determinar la entidad federativa a la que pertenece tanto el buque como la aeronave, además que en el caso de los buques de guerra, su organización, financiamiento y vigilancia, se encuentra expresamente reservada para la Federación, esto es, a través de la Secretaría de Marina.

Ahora bien, en lo relativo a las fracciones III y IV, se evidencia que el común denominador de ambas fracciones estriba en el hecho de la ubicación físico-geográfica tanto del buque como de la aeronave, sin importar que éstos sean nacionales o extranjeros. Esto es, ambos medios de transporte deben de estar ubicados tanto en territorio, aguas o espacio aéreo nacional, lo que de manera lógica, supone el pleno ejercicio de la soberanía de nuestro país, al tomar conocimiento de los hechos presuntamente constitutivos de delito que acontezcan dentro de su legítima esfera jurisdiccional, lo anterior, de igual manera para evitar la impunidad de determinadas conductas llevadas a cabo por determinados activos, que pretenden violentar la paz y seguridad pública, actuando bajo el amparo de una supuesta lejanía territorial en que se encuentran.

Finalmente, por lo que hace a los delitos cometidos en las embajadas y legaciones nacionales en el extranjero, resultan aplicables los comentarios vertidos cuando analizamos el artículo 2º, fracción II, del Código Penal Federal, en el que señalamos que en Derecho Internacional Público, se considera a los locales de los consulados o embajadas, como una extensión del territorio nacional de un determinado país; y al cónsul o embajador como su agente consular o agente diplomático, respectivamente. En consecuencia, y atentos al personal punto de vista vertido al respecto, podemos apreciar que está justificada la aplicación de la norma federal en el presente caso.

D). CARÁCTER FEDERADO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

Primero que nada, debemos de precisar el significado del término "Federación"; dicho vocablo deviene de la locución latina *foederatio*, que a su vez deriva de *foederare*; que significa, *unir por medio de una alianza, tratado o pacto*.

La Federación o Estado Federado, es un sistema político en el cual, las distintas partes del territorio de un Estado, no son gobernadas en forma centralizada como si fuese un solo ente homogéneo, sino como entidades autónomas, o bien, como en el caso de México, como estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos, conforme a un complejo sistema de competencias¹²¹.

Los Estados Unidos Mexicanos, acorde con el artículo 40 de nuestra Ley Fundamental, por voluntad de nuestro pueblo, nos constituimos como una República Representativa, Democrática, **Federal**, compuesta de estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una federación, establecida según los principios de nuestra propia Carta Magna. En consecuencia, podemos determinar que la denominación de Federación Mexicana, deriva precisamente de ese *foedus-eris (tratado o asociación)* a través del cual, diversas entidades libres y soberanas, sin perder su autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior, decidieron unirse a través de diversas fórmulas jurídico políticas, para formar un solo ente, un solo Estado, con intereses y objetivos estatales únicos, así como con ideales y metas en común, acorde con las previsiones de orden constitucional imperantes.

Entre ambos órdenes o niveles de gobierno, esto es, entre la recién formada Federación, con respecto a cada una de sus entidades integradoras, no existe una

¹²¹ Cfr. OSORIO Y NIETO, César Augusto. Op cit. página 15.

* Resulta necesario señalar aquí, que la propia Carta Magna Mexicana, consagra un importantísimo tercer nivel de Gobierno en nuestro sistema Federal. El Municipio, cuya importancia histórico-política es innegable. El Municipio, acorde con la vigente normatividad constitucional prevista en el artículo 115, será la base de la división territorial, y organización político administrativa en cada uno de los estados o entidades federativas en México. Los municipios entre otras atribuciones, se encuentran investidos de personalidad jurídica propia, facultados para disponer de su patrimonio conforme a la ley, podrán administrar libremente su Hacienda, percibir algunas contribuciones determinadas por las legislaturas de sus respectivos estados, así como los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, entre otras más. Sin embargo, debido a las reales condiciones socio-políticas en que viven la mayoría de los municipios en México, aunado al hecho de la insuficiente e inequitativa distribución de sus partidas económicas, ha propiciado que hoy en día, se estudie al municipio, más como una forma de descentralización administrativa, que como un régimen político federal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

relación de subordinación, sino un vínculo de coordinación, sin embargo, ambas instituciones se encuentran supeditadas a la normatividad Constitucional. De esta forma:

"...la federación es uno de los dos órdenes que la Constitución mexicana constituye, y cuyos órganos tienen la competencia que expresamente les señala la norma de normas"¹²².

Sentado lo anterior, resulta necesario analizar el fenómeno de la Federalización del problema de la Delincuencia Organizada; dicho en otras palabras, el porque las autoridades de la Federación, son las legal y jurisdiccionalmente competentes para conocer y juzgar respecto de este fenómeno delictivo.

La actual justificación dogmático-normativa de la concentración de facultades por parte de la Federación, a fin de investigar, juzgar y sancionar sobre hechos presuntamente constitutivos de delincuencia organizada, se basa en una adecuada interpretación del artículo 73 Constitucional, fracción XXI, que a la letra establece:

"Artículo 73: El Congreso tiene Facultad:

...

XXI.- Para establecer los delitos y faltas contra la Federación, y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con los delitos federales.

..."

En este mismo orden de ideas, la disposición genérica anterior, se complementa con el contenido normativo del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el que establece a manera de catálogo, una serie de hipótesis legales, las que de verificarse en el mundo fáctico, facultarían a nuestros Tribunales de la Federación para conocer y resolver respecto de dichos delitos. Dada su relevancia para nuestro orden penal mexicano, estimamos sumamente ilustrativo su transcripción, precepto legal que a la letra dice:

"Artículo 50:

Los Jueces Federales penales conocerán:

I.- De los delitos del orden federal.

Son delitos del orden federal:

¹²² DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO; Op. cit. página 1431.

- A) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales, en el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos B) a L) de esta fracción;
- B) Los señalados en los artículos 2 a 5 del código penal;
- C) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la república y cónsules mexicanos;
- D) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras;
- E) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo:
- F) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- G) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas;
- H) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio este descentralizado o concesionado;
- I) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectadas a la satisfacción de dicho servicio, aunque este se encuentre descentralizado o concesionado;
- J) Todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la federación;
- K) Los señalados en el artículo 389 del código penal cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del gobierno federal;
- L) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del artículo 401 del código penal, y
- M) Los previstos en los artículos 366, fracción III; 366 ter y 366 quater del código penal federal, cuando el delito sea con el propósito de trasladar o entregar al menor fuera del territorio nacional.

II.- De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.

III.- De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada".

Debemos puntualizar de nueva cuenta, que no es la intención del presente trabajo el profundizar y analizar todas y cada una de las disposiciones legales anteriormente citadas, de hecho, consideramos que las mismas resultan ser suficientemente claras y comprensibles, dado que algunas hipótesis normativas las hemos venido analizado en el presente trabajo y con respecto a otras, *in genere*, podemos señalar que son ilícitos cuyo conocimiento recae en el ámbito de competencia federal, debido a la responsabilidad que adquiere el Estado, al prestar un servicio público federal a los particulares, o bien, porque se trata de procedimientos o autorizaciones de notoria relevancia.

Podemos concluir entonces, que de la acuciosa lectura de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tenemos que la **federalización** para la prevención y combate a la

delincuencia organizada, encuentra su fundamento legal en lo dispuesto por su artículo 73, fracción XXI, Constitucional (*por haber sido el Congreso de la Unión quién emitiera la Ley Federal especial de la materia*), y en el artículo 50 fracción I, inciso "A" (*por encontrarse prevista su descripción típica en una ley federal*) y "E" (*por ser la Federación el sujeto pasivo de dicho ilícito*) de la precitada Ley Orgánica.

Esto es así, toda vez que en relación a la fracción I, inciso "A", del multi invocado artículo 50, el propio Legislador Federal, en ejercicio de sus atribuciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73, fracción XXI, al elaborar la Ley Especial Federal que rige la materia (*Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*), desde su artículo 1º estableció el matiz Federal de dicho ordenamiento legal, como podemos apreciar:

"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".

Incluso, en la propia denominación de dicho ordenamiento legal especial, evidenciamos la partícula "*federal*" incluida. Asimismo, como hemos venido señalando a lo largo de este trabajo, en lo relativo a la fracción I, inciso E), del precitado numeral 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el sujeto pasivo de éste delito, además de la sociedad, lo es el propio Estado, dado que la delincuencia organizada de igual manera atenta en contra de su autoridad política e instituciones jurídicas establecidas; por ende, claramente vemos justificada, la intervención de la autoridad federal en todo lo relacionado con el crimen organizado.

Al tenor de éstos comentarios, se estima oportuno precisar el porque nuestra Ley Fundamental incluye en su texto legal la figura jurídica de la **conexidad**, relativa al particular caso de la existencia de una dualidad de competencias (*entre las autoridades federales y locales*), producida cuando en el mundo de relación/fáctico, el agente delictivo ha desplegado una serie de conductas que de forma directa, no sólo atentan contra bienes jurídicamente tutelados por la normatividad penal de alguna entidad federativa,

* Relativa a las atribuciones del Congreso de la Unión para establecer los delitos y faltas contra la Federación, y de fijar los castigos que por ellos deban imponerse

sino contra los intereses fundamentales de la Federación; por ello, la propia Carta Magna faculta a las autoridades federales para que se avoquen a la investigación y enjuiciamiento de los presuntos responsables por la comisión de dichos actos.

No debemos soslayar el hecho de que históricamente, en México, se han dado diversas inconformidades por parte de algunas entidades federativas, en lo que respecta a la desmedida concentración de atribuciones y/o facultades a favor de la Federación, no siendo la excepción el tema de la seguridad pública. Sin embargo, debemos señalar que nuestro más alto Tribunal de la Nación estableció un criterio para el adecuado discernimiento de las controversias constitucionales entre los distintos niveles de gobierno, aplicable a aquellos casos en los que una de las partes sostiene que la otra ha invadido su esfera competencial; conforme a dicho criterio, a fin de dilucidar a que nivel de gobierno corresponde una facultad:

*"...se tendrán que analizar los principios rectores, elevados a rango constitucional, que determinan los respectivos ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno, y en los que se precisan las facultades y atribuciones de cada uno de éstos, lo cual debe hacerse también considerando la propia motivación y causa generadora que llevó al legislador a la inclusión de dichos principios e instituciones fundamentales como lineamientos de nuestro sistema federal, de tal manera que se aprecie en forma cierta el sentido y teleología de éstos para una correcta interpretación y aplicación de los mismos en beneficio de la sociedad"*¹²³.

No obstante las anteriores consideraciones, nos parece adecuado, profundizar un poco más en el tema. Podemos mencionar, como regla general para la investigación y enjuiciamiento de los delitos, que siempre será competente la autoridad federal si los mismos se realizan conforme a las hipótesis normativas previstas en los numerales 2º al 5º de nuestro Código Penal Federal, mismos que hemos analizado con antelación. A manera de ejemplo, podemos determinar que, respecto de aquella conducta típica, antijurídica, culpable, imputable, con condiciones objetivas de punibilidad y punible (*v.gr. robo o lesiones*) su conocimiento recaerá en el ámbito de competencia federal, cuando se cometa en contra del personal de una Embajada o Consulado Mexicano en cualquier parte del mundo, o bien, si esos ilícitos se cometieren a bordo de un embarcación con Bandera Mexicana. La regla parece sencilla, sin embargo, ocasionalmente presenta

¹²³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Testis aislada 2ª AHU98*, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo VII, Febrero de 1998, página 337.

diversas complicaciones en su aplicación, de las que no haremos referencia en este trabajo, por no corresponder a la temática planteada.

Desde una perspectiva *strictu sensu*, hemos podido apreciar con meridiana claridad, que existe un sólido fundamento legal para incorporar al fenómeno del crimen organizado dentro de la esfera federal de competencia; sin embargo, como juristas, es nuestro deber el desentrañar siempre el espíritu de la ley, el interpretar la voluntad del legislador plasmada más allá del texto legal; importante proceso de exégesis que nos permitirá profundizar aún más en la problemática, reflexionar sobre ella y contrastarla con nuestra realidad, a fin de descubrir otras tantas motivaciones metajurídicas que propician este aludido carácter federado de la Delincuencia Organizada.

Sentado lo anterior, no debemos perder de vista que la Federación, vista como un ente surgido de la integración de diversas entidades, comparte las mismas metas, anhelos y aspiraciones de bienestar y progreso con el resto de los niveles de gobierno existentes en nuestro país; por esto, si la sociedad vista desde una perspectiva global, es decir como una Nación, resulta seriamente afectada por toda la ola de violencia, impunidad y crímenes perpetrados por estas bandas organizadas, vulnerando así los más importantes bienes jurídicos con que cuenta, y cuya tutela debe de estar garantizada por ese mismo Estado; resulta lógico inferir, que dicho conglomerado social, a través de sus instituciones, debe igualmente actuar como un todo, como una unidad, a fin de prevenir y erradicar dicho fenómeno delictivo, es por ello que el Estado, como garante de los más altos valores socio-culturales con que contamos, actúa para hacerlos respetar y consolidar así, un verdadero estado de derecho, y una palpable seguridad pública, como aspiraciones primarias de todo individuo. Sobre este particular el jurista Jesús Martínez Garnelo opina:

“...la sociedad como un ente comunitario se constituye en proteger su propia supervivencia y en forma especial respecto de la custodia y seguridad de sus miembros, iniciando con el derecho a que se respete su vida, seguridad, patrimonio, libertad y por supuesto a que se le preserve de la violencia física, moral o virtual...Con tal idea propositiva se han creado las máximas leyes...”¹²⁴

¹²⁴ MARTINEZ, GARNELO, Jesús. *“Seguridad Pública Nacional”*. Editorial Porrúa, México, 1999, Primera Edición, página XXIV.

De igual manera, el factor técnico-económico, resulta ser determinante para deslindar hacia un ámbito de competencia federal, todo lo relativo a la investigación y eventual represión de éste problema social; dado que no escapa al conocimiento de nadie, que las modernas células de la delincuencia organizada, operan con un muy alto grado de organización y eficiencia, respaldados por un asombroso despliegue de recursos y tecnología de punta, a fin de lograr la consecución de sus objetivos criminógenos; cuando la mayoría de las entidades federativas de nuestro país, carecen de dicha tecnología, organización y financiamiento para hacer frente a ésta manifestación criminal; por ende, se ha trasladado a la esfera federal de actuación, su inmediato combate y eventual erradicación, toda vez que dicho primer nivel político y de gobierno, cuenta con mucha mayor capacidad de financiamiento, con mejor operatividad técnico-científica, amén de contar, en la mayoría de los casos, con personal humano mucho más capacitado para hacer un más digno papel frente a estos delincuentes. En conclusión:

"Habiendo enunciado la noción de Federalismo, e indicado como uno de los elementos de ésta la comunidad de intereses, podemos señalar que cuando tales intereses se ven gravemente afectados, surge la necesidad de que la Federación actúe enérgicamente mediante disposiciones penales para prevenir, reprimir y sancionar la realización de conductas que afecten los intereses comunes a los que se ha hecho alusión, y que son básicamente la estructura, la organización, el funcionamiento y el patrimonio de la Federación"²³.

En efecto, una vez que hemos señalado el matiz federal asignado a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, nos surge el siguiente cuestionamiento: ...Si la ley especial cuyo ámbito de aplicación es eminentemente federal...¿por qué se pondera tanto en la participación de las entidades federativas y el Distrito Federal en la lucha contra la delincuencia organizada?...; pues bien, dicha situación a primera vista incongruente, encuentra fundamento legal en la reforma constitucional llevada a cabo en el año de 1996, específicamente al artículo 21 de nuestra Ley Fundamental, en donde claramente se establece que en tratándose de la seguridad pública nacional, la responsabilidad es compartida entre todos los niveles de gobierno, pues se pretende que sea una lucha eficaz, coordinada y solidaria por parte de los niveles gubernativos.

²³ OSORIO Y NIETO, César Augusto. Op cit. página 16.

III.- OPINION DE LA SOCIEDAD EN 1996.

La criminalidad organizada, a lo largo del devenir histórico del siglo próximo pasado, adquirió una alarmante dimensión, tanto por la gama de nocivas consecuencias generadas, como por el *modus operandi* con que actúa.

Hoy en día, al igual que hace poco más de un lustro, la sociedad mexicana estaba consciente de que grandes fortunas a nivel nacional e internacional habían sido amasadas con base en el tráfico de drogas, de armas de fuego, de indocumentados y recientemente de órganos humanos; también debido a giros negros como la prostitución, las apuestas ilegales, el blanqueo de dinero y en una amplia gama de delitos transfronterizos. Todos estos elementos han sido constantes no sólo en la sociedad mexicana de hace casi seis años, sino en toda las sociedades del mundo y desde mucho antes de 1996.

Principalmente, durante las últimas dos décadas de vida de nuestro país, la delincuencia organizada nacional, dejó de ostentar ese matiz de grupos marginales, conformados por individuos difusamente agremiados que evidenciaban algunas conductas antisociales muy marcadas. Al igual que en nuestra época, en el año que aquí analizamos (1996), Gobierno y sociedad estaban conscientes de que éste fenómeno criminal se había convertido en un hecho social muy complejo que exigía nuevos conceptos para poder comprenderlo. Ya desde entonces, sus estrechas vinculaciones con la economía especulativa, el comercio informal, la simulación política y el tráfico de personas, objetos y sustancias entre otras actividades, hacían a éste delito característico de organizaciones complejas.

Previa aprobación del proyecto de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Senado de la República realizó una consulta pública en torno a dicha Ley, desde luego, la discusión fue apasionada, gozó de amplia difusión a lo largo y ancho del territorio nacional y en cuanto a las opiniones, éstas fueron notoriamente antagónicas. Diversos juristas consultados por el Senado, alzaron sus voces concluyendo, que en aquel entonces no era necesaria una ley específica para combatir a las organizaciones delictivas organizadas de nuestro país; se propugnó, que en lugar

de concretar una reforma tan compleja en materia de delincuencia organizada, proceso que traería como resultado final la expedición de una ley especial en la materia, se deberían de revisar las leyes y disposiciones legales vigentes en aquel entonces.

Algunos otros comentarios vertidos en torno a esta iniciativa, y que desde nuestra perspectiva resultan importantes para destacar, lo fueron las opiniones relativas al tema del derecho comparado; éstas críticas se cifraron en el hecho de que, no por existir instituciones jurídicas semejantes a las entonces propuestas en diversos países mucho más avanzados en esa materia, donde su efectividad había quedado demostrada *-tal es el caso de Estados Unidos, Colombia e Israel por citar un ejemplo-* se estaría garantizando que en nuestro país dichas figuras jurídicas producirían los mismos resultados. Se consideró que el retomar moldes implantados en otros países, podría constituir un eventual riesgo de vulnerar nuestro marco constitucional mexicano.

Por otro lado, voces autorizadas hicieron notar que el proyecto de ley en comento, omite la total importancia que tiene la prevención del delito en el marco de la política criminal vigente en 1996, esto es, se ponderaba a la represión sobre la prevención; asimismo, como lo hemos señalado, se afirmó no era necesaria una ley específica para combatir este tipo de criminalidad, en virtud de que mediante una revisión y adecuación integral de nuestro propio Código Penal Federal, podrían establecerse alternativas mucho más viables para dicha problemática, pues el error no estaba en la ley misma, sino en los mecanismos para aplicarla, por ende, se sostuvo que la ley propuesta sólo debía ser complementaria a las disposiciones ya existentes, sin incurrir en el vicio común de aprobar normas heterogéneas al sistema jurídico mexicano vigente en aquel entonces; que la reforma integral propuesta, en lugar de una ley federal especial, debía ser omnicomprensiva, para evitar ulteriores reformas que subsanaran dichas omisiones.

En resumen, la iniciativa fue considerada como un vehículo hacia la represión y como una virtual herramienta pseudojurídica vulneradora del principio de legalidad, una de las máximas garantías para el sistema jurídico mexicano de ayer y de hoy.

En otro orden de ideas y en lo que respecta a los diversos criterios vertidos con antelación, consideramos que todos y cada uno de ellos son sumamente respetables,

opiniones que de una u otra manera contienen una fuerte dosis de análisis y reflexión que las legitima, pensamiento jurídico que enriqueció el caudal doctrinal de todos los estudiosos del derecho. Sin embargo, no pasa desapercibido el hecho de que a lo largo de la historia legislativa de nuestro país, en innumerables ocasiones, los debates y análisis suscitados en torno a la creación o reforma de nuestras leyes, máxime si se tratan de reformas al texto constitucional, han estado influidos por una fuerte dosis de contenido político; la histórica reforma a la Carta Magna en 1996, desde nuestra opinión, no fue la excepción.

Lo anterior es así, toda vez que si consideramos que a diferencia del año en comento, en 1993 la gran mayoría de los teóricos y doctrinarios del derecho penal, así como los funcionarios gubernamentales encargados de la procuración y administración de justicia, coincidieron en la imperiosa necesidad de contar en aquel entonces, con una ley que regulara el combate a la delincuencia organizada en nuestro país; término éste último *-delincuencia organizada-* muy novedoso y poco explorado en aquel año, pues no fue sino a virtud de reforma constitucional de tres de septiembre de ese mismo año, cuando se incluyó por vez primera en el texto constitucional de nuestro país, específicamente en su artículo 16 Constitucional, párrafo séptimo, el término **delincuencia organizada**, su redacción actual consagra la garantía de que ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en el que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial, y que este plazo sólo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Sin embargo, ni el Código Penal Federal ni el Código Federal de Procedimientos Penales de esa época, determinaban con precisión lo que debía entenderse por delincuencia organizada ni los elementos integrantes de dicha figura jurídica, la única referencia la constituía el artículo 164 del Código Penal Federal, donde se establecían los supuestos en los cuales existía la asociación delictuosa. Al no encontrarse definida la delincuencia organizada, se le identificó sólo para efectos de considerar plazos más amplios de retención para el Ministerio Público sobre presuntos responsables y no para otros fines, no obstante las inserciones a la ley que entrarían en vigor en febrero de 1994, mismas que recayeron en otros cuerpos normativos tan importantes como el Código Penal Federal y los Códigos de Procedimientos Penales

Federal y del Distrito Federal, donde también se hizo mención de la delincuencia organizada.

Es así, por lo que un afán de unificar criterios, se celebró un ciclo de conferencias en el "Auditorio México" de la Procuraduría General de la República del cuatro al diecinueve de octubre de 1993, donde eminentes juristas analizaron los pormenores de la creación de una ley especial que estableciera las hipótesis en las cuales existiría la delincuencia organizada; ese fue el antecedente inmediato de la actual Ley Federal contra la delincuencia organizada.

Por otra parte, también existieron voces que apoyaron la expedición de dicha ley desde sus albores en 1996. Sus argumentos estribaron en el hecho de que, lejos de considerarse un atraso o un proceso involutivo de nuestro sistema penal mexicano, la legislación propuesta resultaba ser la llave de acceso a las políticas criminales más modernas y eficaces para luchar contra la delincuencia organizada, se consideró como una especie de vanguardia legislativa. Se estimó, la subsistencia del sistema democrático de nuestro país, requería indudablemente del impulso y fomento a la credibilidad en la Justicia y las instituciones destinadas para ese fin; que dicha creación legislativa, se había diseñado para terminar con la impunidad, como una herramienta para detectar y sancionar a quienes conformaban un contrapoder ilegal dentro del mismo Estado.

Por su parte, tras un largo proceso de discusión, negociación y análisis, el pleno del Senado de la República, consideró la aprobación de esta nueva norma, como urgente y necesaria a fin de erradicar los embates de violencia e impunidad que azotaban a la sociedad mexicana, que con dicha ley se habían creado más y mejores instrumentos para el combate a la delincuencia y que las instituciones creadas para salvaguardar los derechos de los mexicanos se habían perfeccionado.

En resumen, no debe olvidarse que frente a una legislación limitativa de los derechos humanos, y orientada por una tendencia prohibicionista -lo que la transforma en una tendencia preferentemente represiva- la sociedad en su conjunto, sólo puede adoptar una postura de crítica y rechazo.

Una variable muy importante que debe de tomarse en consideración, es la profunda sintomatología de inconformidad y desaprobación de la sociedad para con el Estado, misma que imperaba tanto en 1996 como lo sigue haciendo en la actualidad; derivada de las sistemáticas y reiteradas violaciones de los derechos públicos subjetivos fundamentales de la población, o bien por la corrupción y la cultura del abuso imperantes, la incipiente democracia y participación de la sociedad en la toma de importantes decisiones nacionales, los altos niveles de inseguridad y delincuencia, así como la constante de pobreza, desigualdad y marginación características de nuestro gobierno desde hace varios años.

Evidentemente, en la formulación y debate del entonces proyecto de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, faltó una adecuada política legislativa *-pese a los grandes esfuerzos realizados por el Congreso de la Unión-* entendida como una actividad de convergencia disciplinaria¹²⁶, cuyos propósitos son el conocimiento y análisis de todas las variables relevantes de los problemas sociales, al momento en que se pretenda crear una ley, o bien, analizar, evaluar y criticar las que ya existen, a través de una propuesta que *motu proprio* hubieren formulado los legisladores, a fin de mejorar la situación actual.

IV.- CARACTERÍSTICAS DE LA INICIATIVA DE LEY.

Si en el pasado, se consideró a la delincuencia organizada como una amenaza de escala local o, cuando más, de escala regional, hoy en día ha demostrado ser un fenómeno delictivo transnacional de incalculables dimensiones y características muy complejas. Todos los países del mundo han sido coincidentes en reconocer que sólo a través de la cooperación internacional, será posible poner un freno a esta amenaza, sin duda, este fue uno de las motivos preponderantes que alentaron a la entonces iniciativa de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

¹²⁶ Cfr. PEREZ CARRILLO, Agustín; "Análisis de la Política Legislativa del proyecto de Ley Federal contra la delincuencia organizada"; artículo publicado en la revista ALEGATOS, número 33, mayo/agosto 1996, México, página 296.

Otras importantes razones lo fueron, el terminar con una marcada diferencia existente entre nuestro sistema jurídico nacional con respecto al de los demás países, esto es, se buscaba adecuarlo y modernizarlo con los esquemas punitivos de otros países; sin embargo, desde nuestra óptica jurídica, sigue existiendo una falta de homologación de todos éstos criterios, no sólo a nivel nacional como sucede con las políticas criminales y de seguridad pública entre cada una de las entidades federativas de nuestro país, sino también desde una perspectiva internacional entre cada uno de los países; desuniformidad jurídica que hoy en día constituye una de las principales causas por las que suele bloquearse la asistencia mutua y cooperación entre estos países. Una razón más que generó la iniciativa de ley en comento, lo fue el establecer normas internas mucho más modernas y ágiles, que permitan combatir con eficacia la delincuencia organizada.

Los caminos planteados para legislar en materia de crimen organizado, como lo hemos señalado, se bifurcaban en dos grandes ramas: por una parte incluir adecuaciones pertinentes en el Código Penal Federal y en el Federal de Procedimientos Penales, aumentando los supuestos típicos, incrementando las punibilidades y estableciendo ciertos mecanismos procesales que posibiliten la investigación de los delitos respectivamente; y por otro lado, dar origen a una ley especial de la materia en la que no sólo se prevean aspectos sustantivos del delito, sino cuestiones procesales en particular, en aras de garantizar una política integral de lucha contra el crimen organizado que incluya cuestiones de prevención general y de prevención especial, incluso aspectos relativos a la ejecución de penas. Al final de la jornada legislativa, es conocido por todos que imperó éste último criterio.

"...El Gobierno mexicano ha recurrido de nuevo al expediente fácil de la reforma constitucional, y de nuevo pretende aprovecharse de una reforma constitucional más allá de la finalidad concreta que expresamente se le asigna. Antes de la reforma, no existía la competencia del Congreso de la Unión para emitir una ley con el contenido que se presenta en el proyecto, y se reforma la Constitución para que el legislador federal posea dicha competencia. Se recurre otra vez a la práctica viciada de constitucionalizar lo inconstitucional..."²².

Las principales reformas que fueron incorporadas en aquél proyecto de ley, obedecieron a la insuficiencia e ineficacia de las técnicas de investigación tradicionales

²² idem

y vigentes antes de 1996 para la lucha contra la delincuencia organizada; fenómeno criminógeno que por regla general actúa en ámbitos internacionales, con altos niveles organizacionales y con abundancia de recursos materiales conducentes a facilitarse la perpetración de los delitos.

Todas estas modificaciones, pretendieron introducirse respetando la finalidad inherente a todo proceso penal, que no es otro sino el descubrimiento de la verdad histórica y la aplicación de la ley sustantiva y adjetiva penal, a fin de imponer una sanción en un caso concreto, sin que se apartara de la vista del legislador, que la única limitación a su potestad creadora de la ley, estribaba en el hecho de que dicho ordenamiento se ajustara al sistema de derechos y garantías que nuestra Ley Fundamental reconoce a todo imputado.

En este mismo orden de ideas, y contrario a lo que sostienen algunos doctrinarios y funcionarios gubernamentales con posturas francamente radicales en torno a ésta problemática social; sostenemos que por más abyectas, infamantes o lesivas que sean las formas como la delincuencia organizada opera e incide en nuestra actualidad; tal circunstancia no justificaría la utilización de medios investigativos y represivos que eventualmente pudieran violentar las garantías constitucionales de toda persona que se viera involucrada en la comisión de dicho ilícito. De esta forma, la búsqueda de mecanismos jurídicos ágiles y flexibles para erradicar al crimen organizado transnacional de nuestra realidad socioeconómica y política, no deberá nunca traducirse en un menoscabo a nuestro imperante Estado de derecho, ni constituirse en una flagrante vulneración a la vigencia de los principios, derechos y garantías consagrados en nuestra Carta Magna.

En consecuencia, dada la complejidad de la situación, justo es exigir que nuestras instituciones se actualicen y respondan ante ésta serie de atropellos e irregularidades sociales, pero igualmente justo será el exigir de nuestras autoridades tanto ministeriales como judiciales, que nunca ponderen la acusación o condena de éstos malhechores, por encima de un lógico y abundante proceso de investigación del delito, en otras palabras, no llegar al absurdo de considerar que la invariable actualización de una sanción contenida en la norma jurídica penal especial, a través de

mecanismos y medidas represivas, se constituirá como la única forma de revertir nuestra violenta realidad social. No siempre será a través de medidas punitivas inflexibles y frías como la propuesta suspensión de los derechos humanos, la ampliación de los máximos y mínimos de las penas previstas por la norma, ni el recrudescimiento de nuestra política criminal, como podremos terminar con éste cáncer social.

Así las cosas, entre algunas de las particularidades más importantes que vale la pena destacar del entonces Proyecto de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, lo son, que por vez primera, en un mismo cuerpo normativo, se incluyeran disposiciones legales relacionadas con el ámbito del derecho penal, del procesal penal así como de derecho penitenciario.

En efecto, de la acuciosa revisión de la otrora iniciativa de Ley Federal contra la delincuencia organizada, ahora ley vigente, puede apreciarse con meridiana claridad que tanto en el *Título Primero "Disposiciones Generales"* como el *Título Segundo "De la Investigación de la Delincuencia Organizada"* del precitado cuerpo normativo, se contienen disposiciones normativas de índole sustantivo penal *-no obstante que en algunos artículos se hace una referencia directa a temas procesales-*. Por su parte, en el *Título Tercero "De las reglas para la valoración de la prueba y el proceso"* indefectiblemente se refiere a cuestiones netamente adjetivas penales; finalmente, el *Título Cuarto "De la prisión preventiva y ejecución de las penas y medidas de seguridad"*; claramente nos presenta un matiz de derecho de ejecución de penas.

Al respecto, consideramos ésta combinación *sui generis* de normas jurídicas de heterogénea naturaleza, como una evidente falta de técnica jurídica evidenciada por el Legislador Federal de 1996, quien en su afán de aprobar el cuerpo normativo en estudio, desde luego imbuido por criterios metajurídicos, no reparó en ubicar con precisión y certeza, jurídica cada una de las diversas disposiciones integrantes de la Ley Federal en comento.

En otro talante, de igual manera resultó novedosa la discusión y análisis de un proyecto de ordenamiento jurídico, en donde se permitiera a determinados miembros de

nuestros cuerpos policíacos, el participar de forma *encubierta* o *autorizada* en el complejo entramado organizativo de la delincuencia organizada, con la única finalidad de detectar la forma como dicha empresa criminal planea y ejecuta determinados ilícitos; con esto, se pensó profundizar en el conocimiento de dichas estructuras criminales así como la agilización en los mecanismos de obtención de pruebas inculpatorias, así como en la detención de sus autores.

Por otra parte, el proyecto de iniciativa de ley, propuso insertar en nuestro sistema jurídico penal, la habilitación de la figura del *testigo protegido*, en el marco de las investigaciones relacionadas con la delincuencia organizada. De esta forma, se contempló el otorgamiento y utilización de una falsa identidad a determinadas personas que intervendrían en los procesos penales instaurados contra los miembros de la delincuencia organizada; sin embargo, dicho régimen de protección no es privativo de los testificantes en una causa, ya que se previó hacerlo extensivo a cualquier persona física participante en un proceso de dicha índole, cuya integridad física se encuentre en riesgo con motivo de su intervención en un proceso de orden público instaurado contra miembros del hampa organizada, tal es el caso de funcionarios judiciales, peritos o cuerpos policíacos entre otros. Con ésta gama de innovaciones, de manera *sui generis*, se amplió el espectro de acción de nuestro régimen legal de protección a las víctimas del delito, hasta antes enfocado exclusivamente en la atención al delincuente.

Otro aspecto que vale la pena resaltar lo fue la sorpresiva regulación de la denominada *entrega vigilada*, también conocida en otros países como *circulación vigilada*. Esta novedosa figura, deberá entenderse como la herramienta o estrategia jurídica mediante la cual, la autoridad legalmente facultada para perseguir e investigar los delitos relativos al crimen organizado, permitirá que remesas, cargamentos o envíos ilícitos o sospechosos de determinados objetos o sustancias, circulen por nuestro territorio nacional sin interferencia alguna por parte de dicha autoridad gubernamental o sus agentes, pero siempre, bajo su más estricto rastreo y vigilancia; lo anterior, con la inherente teleología de identificar a las personas involucradas en la comisión de algún delito relativo a la delincuencia organizada, así como descubrir las redes de ingreso y distribución de objetos y sustancias utilizadas por éstas *mafias*. En este mismo orden de ideas, figuras jurídicas tan novedosas y debatibles como lo fueron la autorización a la

Representación Social de la Federación para que lleve a cabo intervenciones de comunicaciones privadas, o bien el bondadoso régimen de beneficios penales para los miembros de estas organizaciones gansteriles que en forma eficaz colaboren con las autoridades federales, fueron introducidos.

Dicha iniciativa de ley, ahora cuerpo normativo vigente, estuvo orientado a atacar una de las principales causas de propagación y permanencia de la delincuencia organizada: las *utilidades*, particularidad que es explotada hábilmente por parte de los grandes capos o dirigentes de éstas organizaciones criminales, a fin de reclutar en sus filas a nuevos elementos. Dicha herramienta legislativa incluyó diversas medidas enérgicas donde se facultaba a las autoridades investigadoras o judiciales para confiscar los bienes derivados del delito y reprimir el blanqueo de dinero.

Un tema que en aquella época se prestó mucho a debate y que generó inconformidades entre numerosos sectores de la sociedad lo fue la reducción de la edad penal a los dieciséis años. El proyecto de ley que originalmente fue sometido a análisis ante la Cámara Alta del Congreso de la Unión establecía en su entonces artículo 4º lo siguiente:

“Esta ley se aplicará a quienes participen en la delincuencia organizada, a partir de los dieciséis años de edad cumplidos”.

Si bien es cierto, la dureza de la precitada hipótesis normativa se pretendió ver disminuida con el contenido del entonces artículo 7º, también suprimido del proyecto original de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, donde se concedía un tratamiento privilegiado a las personas de entre dieciséis y dieciocho años de edad vinculadas con la Delincuencia Organizada, consistente en la reducción de hasta una mitad de las penas previstas en dicha Ley especial federal; la Comisión de Estudios Legislativos del Senado de la República manifestó que con dicha nueva directriz en la política criminal de México, no se establecía un criterio de equidad y de readaptación social a favor de éste amplio sector social.

Un buen número de juristas consideraron, que en caso de pretender disminuir la edad penal en materia de delincuencia organizada, debería también de hacerse

extensiva para el resto del catálogo delictivo contenido en el Código Penal Federal - propuesta que hubiere requerido de un debate mucho más amplia en torno a ella- por ello, el Dictamen final de la Cámara de Senadores de quince de octubre de 1996, prefirió descartar dicho aumento en la edad penal criminal.

Consideramos que ésta última postura fue la más adecuada a nuestra realidad socio-jurídica y la de mayor compatibilidad con nuestra política criminal. Si bien es cierto que en el marco de dichas organizaciones, el menor de edad se constituiría como un agresor directo de los bienes jurídicos de la sociedad, lo cierto es también que dentro de estas empresas criminales, el menor no es sino una víctima más de dicho cáncer social, por lo que en vez de ser duramente penalizado, debería de ser sujeto de una política criminal y asistencia psico-social más benévola, que en forma eficiente contribuya a su readaptación social, en términos del artículo 18 Constitucional; en todo caso, tal y como acuciosamente lo prevé el dispositivo normativo 5º, fracción II, de la vigente Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, se deberán de agravar las penas hasta en una mitad, respecto de aquellos adultos que utilicen, tanto a menores de edad o incapaces para la comisión de ilícitos relacionados con la delincuencia organizada con fines delictivos. Vale la pena reflexionar en torno a la conveniencia de que varias centenas de menores de edad que año con año se ven involucrados maliciosamente en las redes de la delincuencia organizada, se vean de nueva cuenta interactuando con éstos miembros gangsteriles en el interior de una centro preventivo de reclusión, donde no escapa del conocimiento de nadie, que algunos de ellos, se han constituido como verdaderas universidades del crimen, en donde el menor de edad, lejos de cumplimentar los nobles objetivos penitenciarios contenidos en nuestro artículo 18 Constitucional, se involucraría de forma mucho más directa y eficaz con éstos perniciosos sujetos; situación que considero debemos evitar, y optar entonces, por darle una segunda oportunidad al menor infractor, a través de progresivos y eficientes sistemas de readaptación y reintegración social, basados en la educación y en el trabajo.

No obstante lo anterior, el actual Procurador General de la República, General Rafael Macedo de la Concha, en recientes fechas ha manifestado, principalmente ante los medios de comunicación escritos, que el mayor índice de delincuencia registrado en

el país corresponde a actos efectuados por menores de edad, ya que el crimen organizado los utiliza como estibadores, conductos en el tránsito de la droga o para hacer contacto entre los propios carteles; declaración, que por ser emitida por el Abogado de la Nación, indefectiblemente genera una nueva polémica en torno al tema de la reducción de edad penal, tratando de hacerla valer como una efectiva solución para disminuir los índices delictivos en el país; punto de vista que desde luego no compartimos, atentos a las razones expuestas con antelación.

De igual manera, la Cámara Alta del Congreso de la Unión determinó suprimir del proyecto final de Ley, el propuesto artículo 34, donde *ad literam* se establecía:

“La Procuraduría General de la República podrá usar los bienes que hayan sido asegurados en los términos de esta Ley, para su uso y aprovechamiento, vigilando que no sufran deterioro o menoscabo; por lo que deberán ser conservados en el estado en que se recibieron, hasta en tanto no se decrete su devolución o decomiso...”.

Al respecto, nos parece claro el criterio senatorial por el cual fue suprimido el precitado artículo: *seguridad jurídica*. En efecto, hemos señalado que el espíritu de la universalidad de normas y políticas criminales aplicables en la materia, ha sido la de pretender eliminar la utilización de inmensos caudales económicos por parte del hampa organizada, a fin de facilitarse la realización de sus fechorías; sin embargo, la situación de derecho propuesta por la entonces iniciativa de Ley Federal especial, objeto del presente análisis, relativa al aprovechamiento de los bienes de una persona u organización por parte del Órgano Especializado en la investigación y persecución de los delitos en el ámbito federal, respecto de los cuales no existe una sentencia ejecutoriada donde se establezca claramente que tales objetos, sobre los que recaía sólo una medida cautelar, sean producto de la delincuencia organizada, nos parece atentatorio de los derechos públicos subjetivos contenidos en nuestra Carta Magna. Recordemos que conforme a nuestro sistema acusatorio, previa disposición o aprovechamiento de cualesquiera bienes u objetos propiedad de un particular, se requiere se decrete de forma fundada y motivada el decomiso de los mismos por parte de un Juzgador Federal con base en el artículo 40 del Código Penal de la Federación; no basta la mera aplicación de una medida precautoria como el aseguramiento, decretada por la autoridad ministerial federal con facultades de investigación, como para poder disponer de ellos.

En tratándose de materia de derechos humanos, nos parece acertada la decisión senatorial final respecto a la supresión del proyecto final de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del propuesto artículo 45, donde de forma literal se propugnaba lo siguiente:

"Las declaraciones formuladas en las diligencias practicadas por agentes de la policía judicial federal o local, tendrán validez de testimonios. Podrán incorporarse a la consignación sólo como prueba presuncional, pero en ningún caso como confesional".

Los principales instrumentos jurídicos internacionales creados para la tutela de los derechos humanos, proscriben de manera tajante la práctica de la tortura efectuada en contra de cualesquiera persona, máxime cuando el pasivo de ésta conducta se encuentre vinculada en un procedimiento jurisdiccional. Dicho criterio garantista, se vio implantado de manera mucho más efectiva en México, a partir del veintisiete de Diciembre de 1991, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la **Ley Federal para Prevenir y Sancionar la tortura**, en donde, de manera expresa su artículo 9º establece:

"No tendrá valor probatorio alguno la confesión rendida ante una autoridad policiaca; ni la rendida ante el Ministerio Público o autoridad judicial sin la presencia del defensor o persona de confianza del inculpado y, en su caso, del traductor".

Así las cosas, podemos advertir con toda nitidez jurídica, la contradicción existente entre ambos preceptos legales, en donde por una parte se le niega toda eficacia probatoria a las declaraciones rendidas ante las autoridades policiacas, y por otro lado, la propuesta de la Ley Federal contra la delincuencia organizada, era de otorgarles valor de testimonio y de presunción al ser agregada en la indagatoria respectiva.

De haber prosperado ésta propuesta, indiscutiblemente se habría generado un importante retroceso en materia de derechos humanos en nuestro país, pues la hipótesis normativa en estudio, se hubiera convertido en una evidente invitación a la tortura, que seguramente nuestros *"altamente eficaces y capacitados"* cuerpos policiacos, difícilmente hubieren podido resistir en aras de mejorar su eficiencia y desempeño ante la sociedad observante de su trabajo. Por ello, compartimos el criterio del Senado de la República al haber suprimido dicho artículo de la ahora ley vigente.

Connotados juristas y asesores jurídicos de algunas fracciones parlamentarias vinculadas en el debate, propugnaron por que en la Ley que fuese aprobada, se lograra determinar específicamente lo qué se debería entender por la expresión como *miembro de la delincuencia organizada* contenida en el vigente artículo 3º; es decir, se buscó que fuera mediante la precisión de algunos aspectos objetivos del tipo penal, el criterio básico para determinar la vinculación permanente y voluntaria de una persona a una organización criminal. En torno al entonces artículo segundo del entonces proyecto de ley, se consideró que los elementos que se debían de tomar en cuenta para formar el tipo punible de delincuencia organizada, eran predominantemente subjetivos, lo que dificultaba la identificación de la esencia de la conducta antisocial que se pretende castigar. La Comisión de Estudios Legislativos propuso delinear un concepto más amplio y menos subjetivo de delincuencia organizada, que atendiera las características mostradas en el derecho comparado sobre la operación de grupos delictivos. De nueva cuenta, la comisión de estudios legislativos precisó:

"...Sobre este tema no existe un corpus de doctrina unificado de delincuencia organizada; la delincuencia organizada no es un tipo delictivo, es una expresión genérica que remite al modus operandi de ciertos grupos de delincente en la sociedad moderna. Se trata de un modo operativo sustentado en estructuras de organización. Una cosa es la delincuencia organizada como estructura altamente diversificada, y otra cosa, completamente distinta, los delitos que puede contener; lo que la define como tal, independientemente de los ilícitos hacia los que oriente su actividad, es el disponer de una estructura empresarial altamente compleja y rígidas reglas operativas internas".

Así las cosas, no se logró consolidar una definición respecto del vocablo delincuencia organizada, mucho más específica y detallada.

En resumen, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada ha pretendido ser desde su génesis, una codificación de leyes ejemplar en la imposición de sus penas, con la inherente teleología de disuadir a la población para que no incurra en este tipo de conductas delictivas, consideradas de enorme magnitud lesiva para los bienes jurídicos tutelados de la sociedad. Sin embargo, como podemos darnos cuenta, el trabajo y análisis llevado a cabo por los integrantes del Congreso de la Unión que en 1996 aprobaron la actual Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, resultó ser arduo pero insuficiente, pues una gama de temas, polémicas y análisis quedaron pendientes debido a la premura con que se aprobó. No obstante, desde una perspectiva jurídica

optimista, constituye un notable esfuerzo, llevado a cabo por las autoridades de nuestro país a fin de controlar y eventualmente erradicar a éstos terribles sindicatos criminales.

No obstante, debemos estar conscientes de que dicha ley especial, por sí sola, resultaría ser ineficaz para cumplir su cometido, si no fuese acompañada de una serie de factores que faciliten su real vigencia y eficacia. Nos referimos a una verdadera cultura de cero tolerancia al delito y de educación en los valores, a una conciencia colectiva de respeto y credibilidad en las Instituciones y a un generalizado espíritu de solidaridad entre gobierno y población.

La lucha contra la delincuencia organizada en México, no puede ser tarea de unos pocos especialistas, sino un objetivo común y/o proyecto de Nación en el que todos debemos estar implicados.

V.- REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DELINCUENCIA ORGANIZADA.

A). REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993.

En el presente apartado, pretendemos analizar la serie de reformas Constitucionales más importantes que nuestro texto Constitucional ha sufrido en tratándose de delitos relacionados con la delincuencia organizada.

En la gran tarea de construcción y mejoramiento de nuestro país, la Constitución, como fundamento de toda estructuración jurídico política de nuestro pueblo, es el crisol donde se funden los proyectos y los anhelos colectivos. En nuestra Ley Fundamental, entendida como el documento inaugural de nuestro pacto social, se expresan con vigor las aspiraciones de nuestros antecesores, las inquietudes de las nuevas generaciones y a su vez, debe ser la luz que guíe el proyecto de estado que los mexicanos queremos.

Al respecto, el prestigiado jurista Sergio García Ramírez opina:

"...Advertida la grande y creciente gravedad de la delincuencia organizada en nuestro país, bajo sus formas autóctonas o como eslabón de cadenas internacionales, el

Estado mexicano deberá revisar su aparato punitivo a fin de determinar la idoneidad o inidoneidad de los medios disponibles para una lucha eficaz contra esa criminalidad... Ese aparato se integra con una serie de medios legales e institucionales de los que dispone el estado, independientemente de los trabajos de naturaleza preventiva que son, obviamente el mejor instrumento para evitar o reducir la delincuencia, hecho que con la mayor frecuencia se olvida u oculta en aras de una actividad puramente represiva...¹²⁸.

Si bien es cierto el análisis jurídico que expondremos a continuación toma como punto de partida el año de 1993, lo cierto es también que no pasa desapercibido para el autor, el hecho de que el antecedente más remoto de una reforma en materia de delincuencia organizada, aunque no hubiere tenido trasfondo constitucional, lo encontramos en el año de 1992, cuando la Procuraduría General de la República realizó una serie de propuestas y estudios jurídicos en torno a la delincuencia organizada. Como es de suponerse, se trató de un planteamiento novedoso, basado en la experiencia internacional de otros países estrechamente vinculados con el crimen organizado transnacional y de poca homologación con el entonces vigente sistema jurídico mexicano, motivo por el cual, dicha propuesta no prosperó.

"Probablemente el mérito de aquella propuesta radicó en la abstención de plantear reformas constitucionales -lo que aparejó, por cierto, la derrota del anteproyecto- y en la presentación franca de éste ante la opinión pública y especializada. La propuesta fue examinada en un concurrido foro académico en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México el 8 de abril de 1992"¹²⁹.

1A.- Artículo 16 Constitucional.

Texto Constitucional antes de la Reforma

Texto Constitucional después de la Reforma

<p>Artículo. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue</p>	<p>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, acusación o querrela de</p>
--	---

¹²⁸ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Op. cit. página 35.

¹²⁹ Idem, página 37.

con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpaado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir 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.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido las 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.

un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpaado 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 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 las 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, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas

	<p>que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluir, 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.</p> <p>...</p>
--	---

A virtud del decreto de reforma al artículo 16 Constitucional, aprobado el dos de Diciembre de 1993, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día tres de ese mismo mes y año, se incluyó por vez primera en un texto Constitucional, al concepto **Delincuencia Organizada**.

Este novedoso precepto Constitucional señaló, en lo relativo a nuestro tema de investigación, que el periodo de retención por parte del Ministerio Público respecto de cualquier persona relacionada con la comisión de un delito, no podrá exceder de cuarenta y ocho horas, plazo que podrá ser duplicado en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada.

El criterio rector de ésta Reforma a la Ley Fundamental, obedeció al hecho de que existen algunos delitos vinculados con éstos gremios criminales, que por la naturaleza o particularidades que revisten *-tal es el caso del narcotráfico por ejemplo-* resultaban ser sumamente complejos de integrar conforme a derecho en un reducido plazo genérico de cuarenta y ocho horas, en virtud de la dificultad de investigar y recabar pruebas en torno a ésta moderna criminalidad.

Esta Reforma a nuestro texto constitucional, a pesar de pretender otorgar a la ciudadanía mayor seguridad jurídica a virtud de una mejor integración de las averiguaciones previas y abatir así la impunidad, en ese año se evidenció la imperiosa necesidad de contar con una definición legal respecto de la expresión semántica **Delincuencia Organizada**, situación que planteó diversas interrogantes e inquietudes entre prestigiados juristas e investigadores, respecto a la gama de circunstancias y elementos que la definición debería contener.

Así fue como se dio la génesis de la definición contenida en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, la cual fue objeto de estudio en líneas anteriores. No pasa inadvertido el problema de la *sustantivización* de la ley adjetiva penal, originado por la deficiente técnica jurídica del legislador, cuando definió a la delincuencia organizada en el entonces catálogo instrumental penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

Entendemos, tal circunstancia obedeció al hecho de que siendo el artículo 16 Constitucional donde se hizo mención por vez primera del vocablo Delincuencia Organizada, precepto fundamental de importante contenido procesal, ya que regula lo relativo a la detención de las personas y las medidas cautelares, luego entonces, se estimó acertado en aquella época el definir dicha figura en éste ordenamiento adjetivo.

B). REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996.

En la iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 21, 22 y 73 fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de seis de julio de mil novecientos noventa y seis, se estableció:

"...al plantearse la necesidad de legislar en materia de delincuencia organizada, ha surgido no solamente la posibilidad de dar origen a una legislación especial que se ocupe de ella, sino igualmente la conveniencia de sugerir reformas a la Constitución, con el propósito de prever en ésta, con mayor claridad, ciertas bases que permitan la adopción de algunas estrategias procedimentales frente al crimen organizado, que de alguna manera se ha puesto en entre dicho su constitucionalidad, porque se ha considerado podría implicar vulneración de ciertos derechos fundamentales..."

De la anterior transcripción, podemos advertir con meridiana claridad, que la finalidad del legislador federal en mil novecientos noventa y seis, fue la reforma del marco constitucional *ex profeso*, para constitucionalizar a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; esto es, contrario a una ya elaborada técnica constitucional-legislativa, en lugar de llevarse a cabo la planeación y discusión de una reforma al marco jerárquicamente superior en nuestro país, para posteriormente dar paso a la

planeación y debate respecto a la creación o reforma de los ordenamientos federales secundarios; en tratándose de la delincuencia organizada en nuestro país el orden se invirtió; la propuesta y análisis integral de la Ley Federal secundaria de la materia, se realizó previa discusión y análisis de la reforma a nuestra Ley Fundamental, a virtud de que se consideró la Ley especial de la materia propuesta, resultaba ser notoriamente atentatoria de los derechos fundamentales de sus inminentes destinatarios.

"...primero se planteó públicamente la propuesta de nueva legislación sobre delincuencia organizada y sólo después la reforma constitucional, destinada a constitucionalizar los planteamientos más discutibles de aquella. Sin embargo, las reformas a la Ley Fundamental ciertamente no contienen referencias a todos los asuntos principales de la ley secundaria...la orientación general tan preocupante no fue alterada"¹³⁰.

Así las cosas, la reforma constitucional se hizo con el propósito de facilitar la operatividad de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada¹³¹ en determinados rubros donde la misma, no era lo suficientemente sólida o presentaba serias insuficiencias.

Expuesto lo anterior, analizaremos ahora lo concerniente a ésta histórica reforma.

1.B.) Artículo 16 constitucional.

Texto Constitucional antes de la Reforma

Texto Constitucional después de la Reforma

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.

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.

...

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir 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

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir 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

¹³⁰ GARCIA RAMIREZ, Sergio, Op. cit. página 73

¹³¹ Cf. ISLAS DE GONZALEZ MARISCAL, Olga, Op. Cit. página 92.

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.

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.

...".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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.

En este artículo, donde por regla general se consagra el **derecho a la intimidad** de todo ciudadano y de manera secundaria se incluye a la **Garantía de privacidad** en las comunicaciones de todo ciudadano, el legislador federal incluyó por vez primera la

posibilidad de intervenir comunicaciones telefónicas. Sin embargo esta medida, considerada como una estrategia política criminal importante para hacer frente a la delincuencia organizada, no es nueva dentro de nuestro sistema jurídico.

"...Así lo demuestra una de las ordenanzas del entonces Rey Don Carlos IV, por virtud de la cual, el Superintendente General de Correos de España, podría ordenar la apertura de cartas en los casos que hubiere alguna sospecha fundada. En el derecho patrio, podemos hallar como antecedentes de protección de las comunicaciones, los siguientes: El proyecto de reforma de 30 de junio de 1840, contiene en la fracción XIII, del artículo 9, el derecho del mexicano de no ser cateado en su casa ni sus papeles, sino en los casos y con los requisitos prevenidos literalmente en las leyes. Si se atiende a la fecha del proyecto, resulta fácil concluir que la comunicación por excelencia de la época, era el correo y utilizando una interpretación extensiva, que en el caso de derechos es permisible, considero que tal proyecto y disposición en especial, brindaba protección a las comunicaciones privadas.

El artículo 9 del proyecto de la Constitución Federal Mexicana de 1857, permitía la detención de la circulación de la correspondencia privada y los demás papeles que circulaban por las estafetas por grave interés de la causa pública. Lo subjetivo de esta determinación, fue la condena de su fracaso, toda vez que no era posible dejar a la apreciación de una autoridad de correo, cuando una circulación era de grave interés para la causa pública; lo que motivó a que tan sólo se recogiera en esa Carta Federal, la protección de la correspondencia que bajo cubierta, circulara por las estafetas, en su artículo 25.

El Código Postal de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde el 1° de Enero de 1884, en su capítulo VI, denominado "Inviolabilidad de la correspondencia", recogía la garantía del secreto de la correspondencia y el artículo 248 del citado Código, nos da muestra de ello al disponer: "El respeto a la inviolabilidad de la correspondencia, es el primero y más sagrado de los deberes de todo empleado de correos en el desempeño de su cargo". Se penaba la acción del empleado postal que abriera una comunicación, así como la del encargado de la administración que omitiera tomar las precauciones necesarias para hacer efectiva la garantía de la inviolabilidad de la correspondencia.

El artículo 25 de la Constitución del '57, sobrevivió de manera independiente en la Constitución de 1917, para posteriormente pasar a formar parte del actual artículo 16 de la Constitución vigente. La garantía de la inviolabilidad de la correspondencia y de las comunicaciones, pertenece al grupo de las garantías de libertad..."¹².

Además, en materia de Derecho Penal comparado con otros países de Europa, Estados Unidos e Israel principalmente, ya se había tenido conocimiento de la eficacia de esta medida. Así las cosas, el presente artículo grosso modo fija los parámetros de injerencia de las autoridades en esta actividad.

¹² REGINO GARCÍA, Gabriel. "Intervención de Comunicaciones Privadas", artículo publicado en la Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales Mayo-Agosto, 1996, página 4.

De su lectura, podemos advertir como el texto Constitucional facultó con exclusividad a las autoridades jurisdiccionales federales para que fueran éstas quienes autorizaran éste tipo de intervenciones, por ende, quedaron excluidas las autoridades jurisdiccionales locales. Tal determinación, obedeció al hecho de que las comunicaciones, específicamente las telefónicas, se comprendían en el ámbito federal.

Así las cosas, será el Procurador de Justicia de cada entidad, quien deberá solicitar ante el Juez de Distrito correspondiente tal autorización, quien deberá otorgarlo o negarlo en términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Sobre éste trascendente tema, el cual indudablemente merece un mayor análisis, realizaremos un mucho más elaborado estudio en el apartado siguiente.

2.B) Artículo 20 Constitucional, fracción I.

Texto Constitucional antes de la Reforma

Texto Constitucional después de la Reforma

<p><i>"Artículo. 20.- En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:</i></p>	<p><i>"Artículo. 20.- En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:</i></p>
<p><i>1.- Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculpado y no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio.</i></p>	<p><i>1.- 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 inculpado 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 inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.</i></p>
<p><i>El monto y la forma de caución que se fije deberán ser asequibles para el inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá disminuir el monto de la caución inicial;</i></p>	<p><i>El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre</i></p>
<p><i>El juez podrá revocar la libertad provisional cuando el procesado incumpla en forma grave con cualquiera de las obligaciones que en términos de ley se deriven a su cargo en razón del proceso. ...".</i></p>	

Falta con
 FALTA DE ORIGEN

	<p><i>la forma y el monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculpaado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños y perjuicios causados al ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculpaado.</i></p> <p><i>La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional;</i></p> <p><i>... "</i></p>
--	---

De la lectura del precitado artículo podemos dilucidar, en México por regla general, todo inculpaado de la comisión de un delito, se encuentra en aptitud legal de solicitar su libertad provisional al Órgano Jurisdiccional que conozca de su causa en cualquier momento. Ahora bien, en base a una exégesis *lato sensu* de la aludida fracción I, del artículo 20 Constitucional, llegamos a la conclusión de que el contenido normativo de la presente hipótesis legal resulta ser igualmente aplicable cuando el procedimiento sea llevado a cabo ante la presencia del Ministerio Público, quien se erige como autoridad en la integración de cualquier indagatoria penal.

Sin embargo, dicha regla general contiene dos importantes excepciones. La primera aplicable para el caso, de que la solicitud de libertad provisional hecha por el inculpaado, recaiga sobre uno de los erróneamente considerados como delitos *no graves*⁴, pues en éste supuesto de derecho, será procedente negarle tal beneficio. La segunda hipótesis opera para el caso, en que aún de que se trate de delitos *no graves*, se pueda llegar a negar ésta prerrogativa procesal, para lo cual, el Juzgador Federal deberá tomar en consideración si el inculpaado hubiese sido condenado o no con anterioridad, por la comisión de algún delito grave diverso, o bien, para el caso en que el Ministerio Público, fundadamente pueda aportar a dicho Resolutor los elementos probatorios suficientes, que hagan suponer que el activo, al verse beneficiado con dicha

⁴ Lo anterior es así toda vez que desde una perspectiva filosófica jurídica, todo delito es grave, pues representa un menoscabo o vulneración de los valores e ideales de mayor jerarquía para un conglomerado social, aunado al hecho de que acordes con una nueva cultura de la victimización, para cualquier ofendido e pasivo de un delito, resultaría poco ético sostenerle que el delito respecto del cual fue el pasivo, no era grave. Estimamos dicha clasificación bipartita debe cambiarse.

libertad provisional, de nueva cuenta pueda representar un riesgo o amenaza real para el ofendido y la sociedad, ya sea por su actuar precedente o bien por las circunstancias y características del delito cometido.

Desde luego, que al ser la delincuencia organizada un delito por demás considerado como grave, resultaría más que justificada la negativa de concesión de la libertad provisional al agente delictivo del mismo, con lo cual, se cumple de manera general con una medida de política criminal en materia de prevención especial del delito. Consideramos justificada la presente Reforma Constitucional, pues resulta evidente que si algún miembro de la delincuencia organizada, se viere favorecido con el beneficio de la libertad provisional, indefectiblemente éste echaría mano del gran caudal de recursos económicos obtenidos por dicha ilícita actividad para evadirse de la acción de la justicia, ya sea ocultándose en el propio país, o bien, como es costumbre para éstos capos, en el territorio de algún país tolerante de éste cáncer social.

3.B) Artículo 21 Constitucional.

Texto Constitucional antes de la Reforma

Texto Constitucional después de la Reforma

<p><i>Artículo 21.- La Imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</i></p>	<p><i>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 hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</i></p>
--	--

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Dicha reforma, al texto fundamental de nuestro país, se construyó en esencia a retirar el calificativo de "judicial" a la policía que por mandato de nuestra Carta Magna, interviene en la investigación y persecución de los delitos bajo las órdenes del ministerio público. Dicha modificación evidentemente resultó ser intrascendente en

tratándose de nuestro objeto de estudio, más bien se trató de un mero formalismo lexicológico, sin que se implicara una sustantiva mejora o progreso en la forma de organización y funcionamiento de dichos grupos. Desde luego, se deja al arbitrio de cada entidad federativa la nueva designación que habrán de recibir dichos cuerpos policíacos auxiliares.

4.B) Artículo 22 Constitucional.

Texto Constitucional antes de la Reforma

Texto Constitucional después de la Reforma

Artículo. 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y 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.

No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuesto o multas, ni el decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109.

... "

Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y 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.

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

La reforma sufrida como puede advertirse, incidió en el tema relativo al **decomiso** de bienes propiedad del sentenciado, por delitos previstos como delincuencia organizada. En el presente artículo, se ponderan los variados puntos de conexión existente entre delincuencia organizada y los bienes de procedencia ilícita.

Resulta importante destacar el hecho, de que será aquí, el propio procesado quien deberá demostrar el origen lícito de los bienes y valores de su propiedad, sobre los que existe una presunción *juris tantum* de ilegalidad; presunción que desde nuestra

perspectiva y atentos a la realidad jurídica imperante en nuestro país, pareciere más bien presunción *jure et de jure*, y con ello, se abate el *principio de inocencia* que rige en nuestro marco jurídico vigente; además, el Organismo Técnico Especializado de Investigación y Persecución de delitos en el ámbito federal, lejos de actuar como una Institución de buena fe, pareciere que su actual política criminal es la de perseguir inquisitorialmente a quienes estime miembros de la delincuencia organizada, pues en la mayoría de los casos, ésta Representación Social de la Federación, busca obstaculizar o nulificar las estrategias de defensa de los inculpados. De nueva cuenta señalamos, abundaremos en éste importantísimo tema en el capítulo siguiente.

5.B.) Artículo 73, Fracción XXI.

Texto Constitucional antes de la Reforma

Texto Constitucional después de la Reforma

<p><i>Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:</i></p> <p>...</p> <p><i>XXI.- Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.</i></p> <p>...".</p>	<p><i>Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:</i></p> <p>...</p> <p><i>XXI.- Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.</i></p> <p><i>Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;</i></p> <p>...".</p>
--	---

En lo relativo a las facultades exclusivas del Congreso de la Unión, se adicionó un párrafo que dice:

"Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común cuando, éstos tengan conexidad con delitos federales".

Desde luego, podemos advertir que el Organismo Legislativo Federal bicameral y colegiado, conocido como *Congreso de la Unión*, exclusivamente se encuentra facultado por el poder Constituyente para expedir las leyes que van a regir en todo el territorio de nuestro país en tratándose del ámbito federal, sin embargo, la facultad de conocer de los hechos presuntamente delictivos, así como de aplicar las sanciones que en el caso se estimen conforme a derecho, le corresponde al Poder Judicial de la

Federación a través de sus diversos Tribunales y Juzgados, por ende, en estricta técnica jurídica, la ubicación de tal párrafo en el texto del artículo 73 Constitucional se estima desafortunada.

De igual manera, podemos observar que el legislador federal no tomó en consideración el hecho de que el artículo 10º de nuestro código adjetivo de la materia y fuero, hubiere ya resuelto de alguna manera este problema; empero, indefectiblemente advertimos que uno de los objetivos más importantes de esta reforma Constitucional, no era solamente la de agilizar o modernizar nuestro sistema jurídico vigente, sino la de no dejar duda respecto a la constitucionalidad de la Ley Federal contra la delincuencia organizada que estaba próxima a aprobarse, motivo por el cual no se tomó en consideración la hipótesis normativa precitada.

En este mismo orden de ideas, consideramos que de igual manera, la teleología de esta fracción, también obedece principalmente al hecho de que a fin de mantener un principio constitucional de prontitud y expedites en la impartición de justicia, se faculta al Representante Social de la Federación Investigador, a fin de que conozca en su totalidad de los actos delictivos desplegados por los integrantes de éstas bandas de criminales organizados, aún y cuando diversos delitos no fueren competencia originaria de las autoridades federales; de ésta forma se evita la ociosa duplicidad de procedimientos, uno respecto a los delitos del fuero común y otro respecto a los del ámbito federal, para conservar un principio de unidad procesal.

Finalmente, éste precepto normativo ha sido una constante crítica de diversos doctrinarios y connotados académicos, al señalar que dicha fracción XXI, del artículo 73 Constitucional, atenta contra el espíritu federalista de nuestra Carta Magna, pues pareciera que se está relegando y desvalorando la independencia y eficacia de la Representación Social y de la Judicatura del Distrito Federal y de las entidades federativas, pues se faculta a sus homólogos federales para que en la legal esfera de sus atribuciones, prevean respecto de tales delitos, con lo que se pone en tela de juicio la capacidad técnico operativa de las Instituciones de Procuración y Administración de

Justicia del denominado fuero común; asimismo, se genera un fenómeno nocivo alterno, que es propio de nuestro sistema federal de justicia, consistente en la excesiva carga de trabajo que se les deja a las instancias federales.

V.) ANÁLISIS DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA. (LEY COMENTADA).

Previo estudio del articulado conformador de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, estimamos necesario realizar algunas someras puntualizaciones relacionadas con el denominado Proceso Legislativo en México, que no es, sino una especie de las fuente formales creadoras del derecho.

La palabra *fuerza*, gramaticalmente hablando, suele entenderse como el lugar de donde brota o emana el agua; aplicado con nuestro objeto de conocimiento, deberemos entenderlo como el proceso mediante el cual se crea la norma jurídica. En nuestra terminología jurídica, la palabra fuerza tiene tres grandes acepciones: 1.- Fuentes Formales; 2.- Fuentes Reales y, 3.- Fuentes Históricas.

"Por fuerza formal entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas...De acuerdo con la opinión más generalizada, las fuentes formales del derecho son la legislación, la costumbre y la jurisprudencia..."

Llamamos fuentes reales a los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas.

El término fuerza histórica, por último, aplicase a los documentos (inscripciones, papiros, libros, etc.) que encierran el texto de una ley o conjunto de leyes...³³.

Desde una moderna concepción de proceso legislativo en México -entendiendo al vocablo proceso como un conjunto de momentos o etapas que se suceden en cierto orden y en donde se deben realizar determinados supuestos-, éste se compone de seis diversas etapas, a saber: *iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.*

³³ GARCIA MAYNES, Eduardo, "Introducción al estudio del derecho", editorial Porrúa, cuadragésima sexta edición, México 1994, página 51.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

1.- Iniciativa:

Es el acto jurídico formal mediante el cual, los órganos del estado constitucionalmente facultados, someten a la consideración del Congreso de la Unión un proyecto de ley.

De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho de iniciar leyes en nuestro país, le compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados¹³⁴; tales iniciativas, pueden ser conocidas primero por cualquiera de las dos Cámaras, pero la que así lo haga primero recibirá el nombre de *Cámara de Origen*, y la que así lo haga después, se denominará *Cámara Revisora*.

2.- Discusión.

Es la sucesión de actos mediante los cuales, las Cámaras integradoras del Congreso de la Unión, en estricto acatamiento de lo dispuesto por el artículo 72, primer párrafo de nuestra Ley Fundamental, deliberan en torno a la conveniencia de la aprobación final del proyecto de ley presentado¹³⁵. Por lo que hace a la Ley Federal especial en comento, la cámara de Diputados del Congreso de la Unión se constituyó como Cámara de Origen, y la de Senadores como Cámara Revisora

3.- Aprobación.

Una vez que fueron analizados los pormenores e implicaciones socio-jurídicas que conlleva la eventual aprobación del proyecto de ley, se constituye como el acto de aprobación total o parcial de ambas Cámaras.

4.- Sanción.

¹³⁴ "Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República.

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y

III.- A las Legislaturas de los Estados

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

¹³⁵ "Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

Es la aceptación expresa o tácita emitida por el Poder Ejecutivo, con respecto a la Ley recién aprobada por el Congreso de la Unión.

5.- Publicación.

Es el acto mediante el cual, la ley aprobada y sancionada se da a conocer a los receptores o destinatarios de la misma, lo anterior, a través del denominado Diario Oficial de la Federación, además de los Diarios o Gacetas Locales.

6.- Iniciación de la vigencia.

Con respecto a ésta etapa integrante del proceso legislativo, su reglamentación a diferencia de los anteriores, no se encuentra contenida en la propia Constitución Federal, sino en un ordenamiento secundario federal como lo es el Código Civil, a saber, el cual establece dos sistemas a). Sucesivo, y b). Sincrónico, contenidos en los artículos 3º y 4º del precitado ordenamiento federal, respectivamente, los que *ad literam* establecen:

"Artículo 3º: Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos etc, se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que, además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad".

"Artículo 4º. Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior".

Expuesto que fue lo anterior, tenemos que la iniciativa de *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, fue presentada por el Poder Ejecutivo (Presidente de la República) y suscrita además por numerosos Senadores y Diputados en un gesto de solidaridad para con la erradicación de éste cáncer social, el dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y seis; su etapa de discusión comprendió los meses de mayo a octubre de ese mismo año; posteriormente fue aprobada por el Poder Legislativo Federal el veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y seis; siendo sancionada por el Ejecutivo en seis de Noviembre de mil novecientos noventa y seis, y finalmente promulgada el siete del mismo mes y año, cuyo sistema de iniciación de vigencia, fue de tipo sincrónico, esto es, se estableció que su entrada en vigor fuese al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

La ley en análisis, se encuentra dividida en cuatro títulos y consta de 44 hipótesis normativas más un final artículo transitorio; su estructura es la siguiente:

"LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA".

TÍTULO PRIMERO

"DISPOSICIONES GENERALES".

CAPÍTULO ÚNICO

"NATURALEZA, OBJETO Y APLICACIÓN DE LA LEY".

Artículos 1 al 7.

TÍTULO SEGUNDO

"DE LA INVESTIGACIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA".

CAPÍTULO PRIMERO

"DE LAS REGLAS GENERALES PARA LA INVESTIGACIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA".

Artículos 8 al 11.

CAPÍTULO SEGUNDO

"DE LA DETENCIÓN Y RETENCIÓN DE INDICIADOS".

Artículo 12.

CAPÍTULO TERCERO.

"DE LA RESERVA DE LAS ACTUACIONES EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA".

Artículos 13 y 14.

CAPÍTULO CUARTO

DE LAS ÓRDENES DE CATEO Y DE INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS

Artículos 15 al 28.

CAPÍTULO QUINTO

DEL ASEGURAMIENTO DE BIENES SUSCEPTIBLES DE DECOMISO

Artículos 29 al 33

CAPÍTULO SEXTO.

DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS

Artículo 34.

CAPÍTULO SÉPTIMO.

DE LA COLABORACIÓN EN LA PERSECUCIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

Artículos 35 al 39.

TÍTULO TERCERO.

"DE LAS REGLAS PARA LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA Y DEL PROCESO".

CAPÍTULO ÚNICO

Artículos 40 y 41.

TÍTULO CUARTO.

CAPÍTULO ÚNICO

DE LA PRISIÓN PREVENTIVA Y EJECUCIÓN DE LAS PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD
Artículos 42 al 44.

ARTÍCULO TRANSITORIO.

Así las cosas, procederemos a analizar al detalle, el articulado integrante de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

**A) TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES
Capítulo Único.- Naturaleza, objeto y aplicación de la ley**

Artículo 1°.- 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.

Comentario: Respecto a éste numeral 1° de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, podemos señalar que al igual que otros cuerpos normativos vigentes hoy en día, la presente ley conserva la clásica técnica legislativa de comenzar estableciendo el objeto y ámbitos de validez de la misma.

Así las cosas, tenemos que la Ley Federal especial en comento, tiene por *objeto* el establecimiento de reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas para los delitos relacionados con la delincuencia organizada, lo que a su vez constituye su *ámbito material de validez*, es decir, éstos precitados rubros son los que van a ser regulados por dicho ordenamiento; en los cuales, podemos darnos cuenta que se entremezclan aspectos sustantivos, adjetivos y de ejecución de penas, situación que nos parece carente de toda técnica legislativa, pues en realidad se está creando un **régimen penal de excepción**, esto es, no podemos considerarla tan sólo como una mera Ley Especial, entendida como un cuerpo normativo cuya finalidad es la de regular determinada actividad o materia en el ámbito federal, sino que consideramos al igual que muchos otros doctrinarios, que la Ley Federal en comento estableció un verdadero orden penal especial, paralelo a un régimen penal general.

"...Todo en la ley es excepción. Se orienta exclusivamente a lo que se denomina delincuencia organizada, todo lo que no encuadre en dicha categoría deberá regirse por el marco penal general ordinario existente. El propio contenido de la ley no respeta la más elemental lógica jurídica puesto que presenta normas de naturaleza sustantiva, de naturaleza adjetiva, de carácter orgánico y aún pragmático, e incluso normas específicas de ejecución. Es un pequeño Código Penal, un pequeño código federal de procedimientos penales, una pequeña ley orgánica y una pequeña ley de normas de readaptación social, todo en un solo cuerpo legal. Un gran engendro jurídico"¹³⁶.

En efecto, al estar contenidas dentro de su capitulado disposiciones normativas diversas de índole sustantiva, adjetiva, y de ejecución de penas, incluso de tipo orgánicas (*relativas al establecimiento de una Unidad Especializada para el combate del crimen transnacional al interior de la Procuraduría General de la República con agentes de élite*), excluye de manera expresa la aplicación de otros ordenamientos generales vigentes en nuestro país.

Su fundamento constitucional, tal y como pudimos advertirlo en el apartado anterior, resulta ser endeble e insuficiente, pues fue las reformas principalmente a los artículos 16, 22 y 73 fracción, XXI, todos ellos de nuestra Constitución Política, resultan ser insuficientes como para justificar este pretendido régimen penal de excepción, máxime, que como ha quedado precisado con antelación, su inminente reforma obedeció a una inexplicable premura jurídico-política carente de toda reflexión y análisis profundo.

Ahora bien, en lo que respecta a su *ámbito personal de validez*, la propia ley federal establece que sus normas serán aplicables a todos los miembros de la delincuencia organizada; por otro lado, es la totalidad del territorio nacional, en su perspectiva tridimensional, lo que constituye su *ámbito espacial de validez*; finalmente, su *ámbito temporal de validez*, si bien es cierto, no se encuentra expresamente consagrado en el numeral en comento, lo cierto es también que tal referencia cronológica, se ubica en el contenido normativo del artículo **PRIMERO TRANSITORIO** que textualmente establece que la fecha de entrada en vigor del presente decreto lo fue, el siguiente al de su

¹³⁶ SILVA MEZA, Juan, "La nueva regulación jurídica sobre Delincuencia Organizada", conferencia dictada en el Seminario de actualización sobre la Reforma Constitucional y legal en materia de Delincuencia Organizada, Instituto de la Judicatura Federal, primera edición, Noviembre de 1998, página 76.

publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el ocho de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

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, previstos en los artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis, todos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal;

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

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

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

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

Comentario: Del contenido normativo establecido en la primera parte del presente artículo, se evidencia, el legislador federal pretendió realizar una *interpretación auténtica* de lo que se debía entender como delincuencia organizada; sin embargo, desde nuestra óptica jurídica, tal conceptualización, a la luz de las consideraciones de hecho y de derecho vertidas con antelación en el presente trabajo, tenemos que fue concebida basados en una perspectiva preponderantemente estructuralista, esto es, se pretendió definir el concepto delincuencia organizada, atendiendo únicamente a sus principales componentes estructurales (*grupo de tres o más personas, organización o acuerdo de organización, permanencia y determinación respecto a la comisión de determinados tipos penales*) por ende, dicha definición no es del todo precisa.

En el numeral en comento, podemos advertir claramente que la Delincuencia Organizada constituye un **tipo penal autónomo**, no así una modificativa accesoria de tipo agravante de un delito principal, tal y como erróneamente los sostiene una parte de la actual doctrina ius punitiva.

En este mismo sentido, se encuentra la tesis **2a. XLIX/2001**, emitida por la Segunda Sala de nuestro más alto Tribunal de la Federación, en su Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, Mayo de 2001, página 446, cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

DELINCUENCIA ORGANIZADA. LOS ARTÍCULOS 2o. Y 4o. DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA MISMA NO VIOLAN EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El solo acuerdo de organización o la organización misma, que tenga como fin cometer alguno de los delitos precisados en el artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada es suficiente para imponer las penas previstas en el artículo 4o. de la propia ley, con independencia de la comisión y la sanción de ellos, lo que implica la autonomía del tipo. Asimismo, de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, se advierte que se tomó en cuenta la necesidad de prever una ley especial que regulara la conducta consistente en la organización de tres o más personas encaminadas a cometer alguno de los delitos ahí señalados, pues se estimó que no obstante que se hacía mención a la "delincuencia organizada" en la legislación penal, la regulación era aún insuficiente, consecuentemente, al prevalecer la delincuencia organizada se establece un delito autónomo y no una agravante. Ahora bien, no obstante que tanto los preceptos aludidos como los artículos 83 bis y 83 quater de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos contemplan como bien jurídico protegido la seguridad pública o nacional, sin embargo éstos no tipifican los mismos hechos o conductas ilícitas. En efecto, de los artículos relativos al acopio de armas de fuego y explosivos, se advierte que los elementos del tipo son: a) La posesión de más de cinco armas de fuego; b) Que las armas sean de uso reservado al Ejército, Armada y Fuerza Aerea; c) Que la posesión sea sin el permiso correspondiente; y, d) La posesión de cartuchos en cantidades mayores a las permitidas. Por su parte, los elementos del tipo de delincuencia organizada son: 1) El acuerdo de tres o más personas para organizarse o que se organicen; 2) Que el acuerdo para organizarse o la organización sea en forma permanente o reiterada; y, 3) Que el acuerdo o la organización tenga como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos que señala el mencionado artículo 2o. Esto es, los elementos que integran el tipo de cada figura delictiva: "delincuencia organizada", "acopio de armas de fuego y explosivos" y "posesión de cartuchos" son totalmente diferentes, pues mientras el primero contempla dentro de sus elementos integrantes el acuerdo para organizarse o la organización, por sí solos, para cometer reiterada o permanentemente alguno de los delitos ahí señalados, con independencia de que se actualice la comisión de alguno de los delitos enlistados en el citado artículo 2o., el solo acuerdo de organización o la organización en sí constituye una figura delictiva, el segundo y el tercero aluden, respectivamente, a la reunión de armas de fuego reservadas al Ejército, Armada y Fuerza Aerea sin el permiso correspondiente y a la posesión de cartuchos en cantidades mayores a las permitidas. Luego, los tipos penales de merito contemplan figuras delictivas diferentes; de ahí que el auto de formal prisión con el cual inicia la prosecución del proceso en la hipótesis de que se trata no se sigue por dos tipos diferentes que sancionan la misma conducta, pues los

elementos que los constituyen son diversos y, por ende, se sancionan conductas distintas. Por consiguiente los artículos 2o. y 4o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada no tipifican las mismas conductas que contemplan los artículos 83 bis y 83 quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y, por tanto, no transgreden el artículo 23 de la Constitución Federal.

Luego, este primer párrafo del artículo segundo de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, contiene una redacción ampliamente debatible, en la cual se desprende que el simple propósito o acuerdo para delinquir, de forma organizada, resulta ser sancionado. Esto es, nos parece adecuado la imposición de una sanción jurídica cuando del universo probatorio agregado en autos se advierta la preexistencia de una verdadera organización cuya inherente teleología sea la del delito organizado, pues en ella resultan ser acreditable elementos tales como la permanencia, la jerarquización en sus relaciones y la conciencia delictiva de sus integrantes, entre otros elementos objetivos, normativos y subjetivos; empero, desde nuestra personal óptica jurídica, es contrario a nuestro sistema penal mexicano, el pretender imponer una consecuencia jurídica a determinado individuo, por sólo haber manifestado su mera intención de cometer un ilícito, esto es, en base al *iter criminis*, por sólo haber participado en la ideación o planeación de un delito, sin haber siquiera desplegado los denominados "actos preparatorios" del mismo. Como hemos visto, en base al aforisma latino *cogitationis poenam nemo patitur*, las simples ideas no resultan ser punibles, sino que en todo caso, éstas deben exteriorizarse en el mundo fáctico, enfocadas a un específico propósito delictivo, con la cual se provoque una real y efectiva puesta en peligro o lesión del o de los bienes jurídicamente tutelados por la ley penal.

"...Por lo que toca a la organización, es preciso que tres o más personas acuerden organizarse <<p>> (disyuntiva) se organicen. Aquí existe, manifiestamente, un rebasamiento de los principios prevaletentes sobre el iter criminis y la participación delictuosa. No se sanciona sólo a quien efectivamente se organiza, así quede en germen la organización pactada, sino también a quien simplemente acuerde organizarse, aunque inmediatamente después deseche esta idea y se abstenga de cualquier acto conducente a formalizar esa relación compartida.

Como se ve, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada ha incorporado la conspiracy del derecho norteamericano, que constituyó una fuente de inspiración para el legislador nacional. Existe un antecedente en nuestro orden jurídico, a saber: la conspiración para cometer delitos políticos, que se halla en el artículo 141 del Código Penal y que ciertamente no es un modelo a seguir. Esta forma de conspiración requiere, por lo menos, un acuerdo sobre los medios para llevar a cabo la

*determinación delictuosa; la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada ni siquiera exige eso..."*¹³⁷.

Consideramos en último de los casos, será el Juzgador Federal, Organismo Jurisdiccional constitucionalmente facultado para determinar si una conducta constituye o no un delito de violaciones a la ley Federal contra la delincuencia organizada, el que deberá ser cuidadoso de justipreciar al detalle, libre de todo subjetivismo y predisposición, cada uno de los indicios puestos a su consideración por parte del Organismo Técnico Especializado en la investigación y persecución de los delitos en el ámbito federal, a fin de determinar la mayor o menor proximidad en la comisión de éste tipo penal autónomo por parte de los agentes delictivos, pues evidentemente los elementos objetivos que acreditan su corporeidad, mismos que fueron analizados en el capítulo anterior, son de difícil acreditación.

En otro orden de ideas, éste los subsecuentes párrafos de éste mismo numeral, se establece la denominada *tipología de la delincuencia organizada*, pues en base a un sistema de números clausus, sólo serán sancionadas como tal, las conductas perpetradas por éstas organizaciones y que se relacionen con el terrorismo, con delitos contra la salud, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, contenidas todas en el Código Penal Federal, y por ende de exclusiva competencia para las autoridades federales.

Sin embargo, el legislador federal consciente de la existencia de diversos tipos penales contenidos en leyes especiales federales, susceptibles de configurar de igual manera el ilícito de delincuencia organizada, estableció su existencia en los rubros de seguridad pública (*acopio y tráfico de armas previstos en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*); demografía (*tráfico de indocumentados previsto en la Ley General de Población*) y salud pública (*tráfico de órganos previsto en la ley general de Salud*). Ilícitos en los cuales, de igual manera la Federación detenta el monopolio competencial sobre ellos.

¹³⁷ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "La nueva regulación jurídica sobre Delincuencia Organizada", conferencia dictada en el Seminario de actualización sobre la Reforma Constitucional y legal en materia de Delincuencia

No obstante lo anterior, y aprovechando la técnicamente errónea reforma Constitucional al artículo 73, fracción XXI, de nuestra ley Fundamental, donde se establece una dualidad competencial suscitada entre la Federación y algunas entidades federativas, respecto de algunos delitos íntimamente vinculados con la delincuencia organizada, específicamente asalto, secuestro, tráfico de menores y robo de vehículos; la presente ley especial de la materia, a fin de evitar impunidad respecto al juzgamiento de éstas conductas, faculta al Representante Social de la Federación para ejercer su facultad de atracción, en las condiciones y términos expresados en el numeral subsecuente. Con lo cual, se complementa la aludida tipología cerrada de los delitos relacionados con el crimen organizado en nuestro país.

Artículo 3o.- Los delitos a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo anterior, que sean cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, serán investigados, perseguidos, procesados y sancionados conforme a las disposiciones de esta Ley.

Los delitos señalados en la fracción V de dicho artículo lo serán únicamente si, además de cometerse por un miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación ejerce la facultad de atracción. En este caso, el Ministerio Público de la Federación y las autoridades judiciales federales serán las competentes para conocer de tales delitos. Bajo ninguna circunstancia se agravarán las penas previstas en las legislaciones de las entidades federativas.

Comentario: Tal y como señalamos cuando comentábamos la hipótesis normativa 1º de este mismo ordenamiento, el artículo en cita hace de nueva cuenta alusión directa a la competencia en razón de la materia, a favor de las autoridades federales de nuestro país, a fin de que con arreglo a lo dispuesto por la presente Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, se aboquen a la investigación, persecución, procesamiento y sanción de los delitos contenidos de las fracciones I a la IV cometidos por los miembros de cualesquiera organización delictiva.

La distinción entre las fracciones I a la IV, con relación a la V del mismo ordenamiento federal en comento, radica en el hecho de que la tipología delictiva contenida en las primeras fracciones, se contienen en leyes de carácter federal, tal es el

caso del Código Penal de la Federación (*fracción I*); Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (*fracción II*); Ley general de Población (*fracción III*); y Ley General de Salud (*fracción IV*); por otra parte, los delitos contenidos en la *fracción V* consistentes en asalto, secuestro, tráfico de menores y robo de vehículos, regulados por las disposiciones punitivas vigentes en determinada entidad federativa, serán del conocimiento de la Fiscalía de la Federación y de las autoridades judiciales federales, siempre y cuando sean cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada y que el Representante Social de la Federación hubiere ejercido su *facultad de atracción* en tratándose de delitos conexos, acordes con las previsiones constitucionales contenidas en su *fracción XXI*, del artículo 73.

Una última previsión contenida en el segundo párrafo de éste artículo 3º, se hace consistir en el hecho de que bajo ninguna circunstancia, las penas previstas en dichos catálogos punitivos estatales podrán ser agravadas; es decir, la ley federal especial de la materia, respetuosa de la soberanía interior de cada una de las entidades federativas integrantes de nuestro país, pondera de manera especial la potestad legislativa de cada Estado al establecer que no podrán ser aumentadas de forma alguna, los parámetros mínimos y máximos contemplados por los códigos punitivos estatales para cada uno de éstos delitos, lo anterior, en razón de que el régimen federal debe entenderse como coadyuvante, no excluyente del régimen estatal.

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.

Comentario: Recordemos que la punibilidad, entendida como la potestad soberana de imponer una consecuencia de derecho para una conducta catalogada como antisocial, es una parte integrante de los elementos del tipo penal; luego, si el tipo penal de delincuencia organizada, tal y como hemos establecido con antelación, debe considerarse como un tipo penal autónomo, entonces resulta lógico establecer que éste debe contar con sus propias sanciones.

Se destaca que en el presente artículo, se otorga un tratamiento mucho más severo para las conductas relacionadas con los delitos *Contra la Salud*, pues resulta evidente que las sanciones establecidas en la fracción I, son mucho más agresivas que las contenidas en la fracción II.

La razón estriba en que el narcotráfico se ha convertido en nuestro país, en la modalidad delictiva más socorrida por éstas bandas organizadas; en su trayecto, el narcotráfico produce corrupción, violencia y muerte, motivo por el cual, la vigente política gubernamental busca establecer una batalla firme y frontal contra ésta pernicioso actividad. A manera de reflexión, esta lucha cuyo escenario es el territorio mexicano, ha representado altísimos costos humanos y económicos, es una batalla donde se lucha por nuestro pueblo, motivo por el cual se justifica ésta medida de política criminal, aunque por otro lado, se sigue incurriendo en el añejo vicio de ponderar la represión por encima de la prevención, pues ha quedado demostrado el excesivo aumento de las penas no constituye una medida disuasiva en la comisión de nuevos delitos.

Igualmente, cabe destacar, tales consecuencias de derecho contenidas tanto en las fracciones I y II del presente numeral, constituyen penalidades autónomas específicas y adicionales, a las que originalmente le correspondiera al delito perpetrado. Por ejemplo,

a los integrantes de una banda criminal, que resultaren ser penalmente responsables en la comisión del delito de **CONTRA LA SALUD**, en su modalidad de **COMERCIO** del narcótico denominado **CLORHIDRATO DE COCAINA**, previsto y sancionado en el artículo 194, fracción I, del Código Penal Federal, independientemente de los diez a veinticinco años de prisión a que se hicieren acreedores, les correspondería de manera adicional, una penalidad de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos veinticinco mil días multa, si alguno de ellos tuviere funciones de administración, dirección o supervisión, y de diez a veinte años de prisión si no las tuvieran. Con esta medida de política criminal, concluimos, se justifica nuestra aseveración en el sentido de afirmar que estamos en presencia de una ley eminentemente represiva, no así preventiva o socialmente reintegradora.

Artículo 5°.- *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.

Comentario: De la acuciosa lectura del presente numeral, tenemos que se contienen las denominadas *modificativas del delito*, figura jurídica que en la especie es del tipo agravante, relativo a que las penas previstas en el artículo anterior, podrán ser *aumentadas hasta en una mitad* cuando el sujeto activo detente la calidad específica de *servidor público*, al que además se le impondrán las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar cargo o comisión públicos.

Por otra parte, de igual manera se encuentra previsto el aumento de dichas sanciones para el caso de que sean utilizados menores de edad o incapaces para la comisión de tales ilícitos.

Este considerable incremento de penas, obedece de nueva cuenta a una severa medida de política criminal, misma que se ha incluido en nuestro sistema jurídico

mexicano, relativo a la prevención y/o represión de la denominada mafia de guante blanco, entendida como la participación de cualesquiera persona que detente el status personal de servidor público en la comisión de tales eventos delictivos relacionados con la delincuencia organizada, sino con delitos de cualquier otra índole, hecho que resulta ser muy familiar en nuestro país.

A fin de desentrañar el significado del vocablo *servidor público*, y atentos a que la propia Ley Federal especial de la materia no lo define, deberemos acudir supletoriamente a la **interpretación auténtica** contenida en el artículo 212 del catálogo sustantivo de la materia y fuero donde se establece:

"ARTICULO 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal . . ."

Ahora bien, por otro lado, se busca dotar de protección especial a un sector ampliamente desprotegido en nuestro ordenamiento penal, me refiero a los menores de edad y a los incapaces. No escapa de la atención de nadie, que hoy en día, éstos grupos *mafiosos* buscan afanosamente concretar todos y cada uno de sus objetivos criminales, buscando siempre la mayor rentabilidad y el menor riesgo para ellos, por lo cual, los menores de edad y los incapaces representan una incomparable oportunidad para ello, motivo por el cual, consideramos justificada esta severa hipótesis normativa.

Artículo 6°.- Los plazos para la prescripción de la pretensión punitiva y de la potestad de ejecutar las penas y medidas de seguridad correspondientes, se duplicarán respecto de los delitos a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley cometidos por miembros de la delincuencia organizada.

Comentario: La institución jurídica de la *prescripción* está contenida en nuestro ordenamiento sustantivo punitivo en su numeral 100; es entendida en materia penal

como la *extinción de la pretensión punitiva por parte del estado por el simple transcurso del tiempo*, establece como regla general la del término medio aritmético de la pena privativa de libertad, acorde a lo establecido por el numeral 104 del catálogo sustantivo punitivo antes mencionado.

Empero, en tratándose de delitos relacionados con la delincuencia organizada, el artículo en cita, expresamente ordena que los plazos para la prescripción de la pretensión punitiva estatal y de la potestad de ejecutar las penas y medidas de seguridad ya impuestas a los miembros de éstas organizaciones criminales, deberán de ser *duplicados*, con respecto a los delitos contenidos en el artículo 2º de dicha ley. Así las cosas, con ésta excepción a la regla penal sustantiva, contenida en la parte general de nuestro Código penal federal, advertimos otro matiz que le otorga el carácter de *régimen penal de excepción* o de sistema penal especial al establecido por la Ley Federal contra la delincuencia organizada, por contener su propia regla prescriptiva de sus actos que regula; regla que hace que prácticamente prescriba un delito de los contenidos en dicha ley, en un término equivalente a la de la pena máxima prevista para el mismo.

Artículo 7º.- Son aplicables supletoriamente a esta Ley, las disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, las del Código Federal de Procedimientos Penales y las de la legislación que establezca las normas sobre ejecución de penas y medidas de seguridad, así como las comprendidas en leyes especiales.

Comentario: Ninguna disposición legal puede ser omnicompreensiva -*aunque la Ley especial en cita lo hubiere pretendido-*, por ello, todos los cuerpos normativos se encuentran vinculados unos con otros, en grado mayor o menor, pero todo nuestro sistema jurídico mexicano está intercomunicado o armonizado entre sí. Por ende, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada a pesar de contener un catálogo de disposiciones legales bastante amplio y de heterogénea naturaleza, atentos a su originario carácter de ley especial, indefectiblemente requerirá en determinado momento de una norma jurídica que la complemente, para el caso de que no se regule

alguna hipótesis del mundo fáctico; a éste fenómeno jurídico se le denomina *supletoriedad*.

Así las cosas, nuestra Ley Federal contra la delincuencia organizada, establece como catálogos normativos supletorios al Código Penal Federal, al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados¹³⁸, donde se contienen las normas vigentes sobre ejecución de penas y medidas de seguridad; finalmente contempla a las leyes especiales que vayan acorde con ésta en lo conducente, tal es el caso de la Ley General de Salud o de la Ley General de Población. Concluimos entonces, que esta Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, acorde con las previsiones legales contenidas en el artículo 133 Constitucional, en concordancia con éste numeral 7° de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, quedaría inmediatamente después de nuestra Carta Magna, en cuanto a la jerarquización piramidal de nuestra legislación mexicana.

**B). TÍTULO SEGUNDO
DE LA INVESTIGACIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA
Capítulo Primero.**

**"De las reglas generales para la investigación de
la delincuencia organizada"**

Artículo 8°.- La Procuraduría General de la República deberá contar con una unidad especializada en la investigación y persecución de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada, integrada por agentes del Ministerio Público de la Federación, auxiliados por agentes de la Policía Judicial Federal y peritos.

La unidad especializada contará con un cuerpo técnico de control, que en las intervenciones de comunicaciones privadas verificará la autenticidad de sus resultados; establecerá lineamientos sobre las características de los aparatos, equipos y sistemas a autorizar; así como sobre la guarda, conservación, mantenimiento y uso de los mismos.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establecerá los perfiles y requisitos que deberán satisfacer los servidores públicos que conformen a la unidad especializada, para asegurar un alto nivel profesional de acuerdo a las atribuciones que les confiere esta Ley.

¹³⁸ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1971, misma que entro en vigor a los treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, 18 de junio de 1971.

Siempre que en esta Ley se mencione al Ministerio Público de la Federación, se entenderá que se refiere a aquéllos que pertenecen a la unidad especializada que este artículo establece.

En caso necesario, el titular de esta unidad podrá solicitar la colaboración de otras dependencias de la Administración Pública Federal o entidades federativas.

Comentario: Conforme al artículo 21 Constitucional, le corresponde a la institución del Ministerio Público, la investigación y persecución de los delitos en todo el territorio nacional; desde luego, sin olvidar el sistema de competencias incorporado en el propio texto constitucional. Sin embargo, encontramos en el presente artículo una especie de *principio de especialización* en tratándose de los miembros integrantes de la Representación Social en el ámbito Federal; hecho, que si es considerado desde una perspectiva netamente práctica, resultaría evidentemente benéfico; sin embargo, si atendemos a tal disposición desde una perspectiva estrictamente jurídica, tenemos que es atentatoria del propio *principio de unidad y especialidad* imperante en la Institución del Ministerio Público de la Federación; por ende, tal sobre-especialización en el ya de por sí Órgano Técnico especializado, se antoja a todas luces extraña.

Este precepto ha logrado despertar serias inquietudes en diversos sectores públicos y académicos de nuestro país, en relación al hecho de conformar un grupo de agentes del Ministerio Público de la Federación *de élite*; es decir, basados en requisitos de admisión y adiestramiento superiores a los genéricamente establecidos en dicha dependencia; ésta nueva unidad recibe el nombre de Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, mejor conocida como **UEDO** por sus siglas.

La Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (**UEDO**), fue creada por acuerdo **No. A/26/96** (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 1996)* del Procurador General de la República, emitido con fundamento en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que literalmente establece:

* De forma posterior, se constituyó además, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Salud mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"Artículo 14.- El Procurador General de la República, titular del Ministerio Público de la Federación ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría.

...

El Ministerio Público de la Federación contará con Unidades Especializadas, que podrán actuar en todo el territorio nacional, para la persecución de los géneros de delitos que, conforme a las clasificaciones del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal y los que se deriven de otras leyes federales, se determine encomendarse a dichas unidades.

La Institución, además, por previsión reglamentaria o por acuerdo del Procurador General de la República, podrá contar con Fiscalías Especiales para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten.

El Reglamento establecerá las facultades, bases de organización y los requisitos para la designación de los titulares de unidades especializadas y fiscalías especiales...".

Asimismo, en concordancia con el artículo 2º del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta de abril de 1996) en donde se señala que la Procuraduría General de la República, para el debido cumplimiento de los asuntos encomendados, contará con diversas unidades administrativas y órganos, en donde se hace mención de la *Unidad Especializada en Delincuencia Organizada*.

Luego, en el Capítulo Sexto Bis "De la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada", en tan sólo dos artículos se establecen los lineamientos generales de dicha dependencia, entre los que destacan lo relativo a sus atribuciones, donde se establece serán las conferidas por la propia Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: demás disposiciones aplicables, consistentes *grosso modo* en la investigación y persecución de los delitos relacionados con la delincuencia organizada.

Asimismo, se estipula que la Unidad Especializada en análisis será integrada por un Titular responsable, por los agentes del Ministerio Público de la Federación, Policías Judiciales Federales, peritos y demás personal administrativo; además, contará con un cuerpo técnico de control, al cual se le encomienda el cumplimiento de las previsiones legales contenidas en el segundo párrafo de éste artículo 8º; esto es, en las intervenciones de comunicaciones privadas verificará la autenticidad de sus resultados y establecerá los lineamientos sobre las características de aparatos, equipos y sistemas

a autorizar, así como sobre la guarda, conservación, mantenimiento y uso de los mismos.

Cabe destacar que éste mismo numeral 8º establece que: "...el reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establecerá los perfiles y requisitos que deberán satisfacer los servidores públicos que conformen a la unidad especializada, para asegurar un alto nivel profesional...", sin embargo, de la acuciosa revisión del precitado cuerpo normativo reglamentario, se advierte el mismo es omiso al respecto.

En nuestra opinión, no se encuentra reglamentado en suficiencia, lo relativo a los criterios de supervisión y/o funcionamiento del denominado cuerpo técnico de control; en efecto, ni en la Ley Federal especial de la materia, ni en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ni en su reglamento, podemos encontrar algún señalamiento expreso respecto a la normatividad, criterios de operatividad y/o lineamientos y características respecto del equipo electrónico a utilizar y la conservación del material recabado; por ejemplo, el número de agentes o peritos máximos y mínimos que habrán de intervenir en dicha intervención, la duración de la misma, la forma de almacenar, proteger y clasificar el material probatorio obtenido, los criterios de selección para pertenecer a dicho cuerpo técnico, las diferencias específicas con el resto de los peritos adscritos a la UEDO, entre muchas otras interrogantes.

En un país con una importante tradición en el respeto a las garantías individuales de todo gobernado, ponderando las relativas a un debido proceso y a la seguridad jurídica: en todo los actos de autoridad, estimamos ésta laguna normativa, se traduce en una desconfianza generalizada de la población en ésta moderna y eficaz herramienta de combate a la criminalidad. Lamentablemente, por ésta falta de interés legislativo, hoy en día nos resulta común que en determinadas entidades públicas, o en específicos procesos electorales, el espionaje telefónico sea un mecanismo socorrido; circunstancia que evidentemente nulifica toda credibilidad y confianza en el posterior y legítimo empleo de éstas herramienta, lo cual consideramos contraproducente si queremos resultar victoriosos en ésta batalla contra las *maffias* organizadas.

Consideramos, la solución ideal sería la expedición del *Reglamento de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, en donde éstas y otras importantes lagunas en materia de crimen transnacional organizado sean abordadas¹, desde luego, basados en un proceso de reflexión y análisis profundo, buscando efficientar los mecanismos probatorios contenidos en la misma, no tal sólo legitimar la serie de irregularidades y abusos de que han sido objeto ésta y otras instituciones jurídicas tan novedosas.

Artículo 9°.- *Cuando el Ministerio Público de la Federación investigue actividades de miembros de la delincuencia organizada relacionadas con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, deberá realizar su investigación en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

Los requerimientos del Ministerio Público de la Federación, o de la autoridad judicial federal, de información o documentos relativos al sistema bancario y financiero, se harán por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, según corresponda. Los de naturaleza fiscal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La información que se obtenga conforme al párrafo anterior, podrá ser utilizada exclusivamente en la investigación o en el proceso penal correspondiente, debiéndose guardar la más estricta confidencialidad. Al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda.

Comentario: Hemos indicado en líneas anteriores, que en tratándose de la lucha contra la delincuencia organizada, los esfuerzos gubernamentales por erradicarla, deben de ser igualmente organizados, a fin de conseguir los resultados deseados; de forma alguna pueden ser aislados o desincronizados tales méritos. Luego, la ley especial en comento, recoge tal espíritu solidario, y lo plasma entre otros artículos, en el arábigo noveno que estamos analizando.

Así, cuando el Órgano Técnico Especializado en Procuración de Justicia en el ámbito federal, realice alguna investigación respecto de *operaciones con recursos de procedencia ilícita*, tipo penal contenido en la fracción I, del artículo 2° de la Ley

¹ Desde luego, aunado al polémico tema de la intervención telefónica, podemos señalar como fallos de reglamentación, lo relativo a la institución jurídica del testigo protegido, el agente infiltrado o la entrega vigilada, los cuales, se verían optimizados en su aplicación, con la expedición del aludido reglamento.

especial federal en análisis, en concordancia con el artículo 400 bis del Código Penal de la Federación¹³⁹, deberá coordinarse con el Organismo Gubernamental centralizado que por excelencia, es el encargado de regular las cuestiones económico-financieras del país, esto es, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe puntualizar, que es en términos del artículo 21 Constitucional, en relación con el 2º, fracción II; 4º, segundo párrafo; 132 último párrafo y 270, todos del Código Federal de Procedimientos Penales en vigor, como el Organismo Técnico Especializado para la investigación de delitos en el ámbito federal, se encuentra legalmente facultado para efectuar tales requerimientos de información, siempre y cuando sea con la finalidad de la integración y acreditamiento de los elementos del cuerpo del delito y la

¹³⁹ **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 cualquiera de las siguientes conductas: adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, de en garantía, invierta, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de este 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 auxilio u 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 públicas 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 requiere la denuncia previa de la secretaria de hacienda y crédito público.

Cuando dicha secretaria, 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 delito.

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, unions de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa y otras intermediarias bursátiles, casas de cambio, administradoras de fondos de retiro y cualquier otro intermediario financiero o cambiario.

probable responsabilidad de un inculpado, en la comisión de un delito indiciariamente constitutivo de delincuencia organizada.

En este mismo precepto se establece, que en tratándose de información relativa al Sistema Bancario y Financiero Mexicano, todo requerimiento de información solicitada por el Ministerio Público de la Federación a la autoridad jurisdiccional, será dirigido, según el caso, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro (CON SAR) o Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

La información obtenida, será utilizada únicamente durante la investigación o enjuiciamiento de hechos presuntamente constitutivos de delito, y bajo la más estricta confidencialidad, so pena de incurrir en Responsabilidad administrativa o Penal, el servidor público que indebidamente quebrante tal reserva de actuaciones, o proporcione copia de tales documentos; siendo que éste, al estar encargado de integrar la averiguación previa, únicamente deberá, en caso de así solicitarlo el inculpado o su defensor, la víctima o el ofendido y/o su representante legal si lo hubiere, proporcionar copias de la averiguación previa a la parte interesada, y sólo de los hechos que se le imputan.

La hipótesis normativa en comento, se relaciona naturalmente con el contenido del artículo 16, segundo párrafo del Código Federal de Procedimientos Penales, que establece:

"Artículo 16.-

...

A las actuaciones de averiguación previa solo podrán tener acceso el inculpado, su defensor y la víctima u ofendido y/o su representante legal, si los hubiere. Al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos que obren en la averiguación, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda..."

Asimismo, en relación con el numeral 25 del mismo catálogo instrumental de la materia.

Artículo 25.- *Los Secretarios de los Tribunales cotejarán las copias o testimonios de constancias que se mandaren expedir, y las autorizarán con su firma y el sello correspondiente.*

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17, para sacar copia de algún auto o diligencia se requiere resolución del ministerio público o del tribunal, en su caso, que solo se dictara en favor de las personas legitimadas en el procedimiento para obtener dichos documentos.

En consecuencia, podemos advertir como el Ministerio Público de la Federación especializado, se encuentra facultado para solicitar información relativa a la probable comisión de violaciones a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, a diversas dependencias de la administración pública; sin embargo, tal potestad va más allá, pues en aras de optimizar las investigaciones de delitos patrimoniales vinculados con la delincuencia organizada, tal como es el caso del tipo penal de Operaciones con Recursos de Procedencia ilícita, tanto la Procuraduría General de la República como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para lo cual se comprometieron a dar cabal cumplimiento al Convenio Interinstitucional celebrado entre ambas dependencias en dieciocho de febrero de 1993, a virtud del cual, la Representación Social de la Federación tiene la obligación de informar a la autoridad hacendaria respecto del inicio de toda averiguación previa relacionada con éste género de delitos, y a su vez, ésta última deberá proporcionar toda la información necesaria que le sea solicitada.

Artículo 10.- *A solicitud del Ministerio Público de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá realizar auditorias a personas físicas o morales, cuando existan indicios suficientes que hagan presumir fundadamente que son miembros de la delincuencia organizada.*

Comentario: El artículo en comento, se encuentra íntimamente relacionado con el diverso anterior, pues se está facultando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que practique visitas domiciliarias de auditoría, tanto a personas físicas como morales, respecto de las cuales, se tenga fundada sospecha de que se trata de miembros de la delincuencia organizada; esto último, a petición expresa de la Fiscalía Especializada en la materia.

Un importante sector de la doctrina penal, conformado principalmente por los defensores de ésta reforma, consideran el fundamento del presente artículo 10º lo

encontramos en el texto del décimo primer párrafo del artículo 16 Constitucional, donde se establece:

"...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..."

Empero, consideramos errónea dicha perspectiva legal, e incluso afirmamos el presente artículo 10° de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada es *anticonstitucional*.

En efecto, desde una primera aproximación podemos percatarnos, sin llevar a cabo una inflexión forzada de la lógica jurídica, que el régimen de visitas domiciliarias erigido por nuestra Ley Fundamental en su artículo 16, corresponde al ámbito del derecho fiscal-administrativo, no así al ámbito del derecho penal. Ahora bien, si tomamos en consideración que conforme a las previsiones constitucionales establecidas en el artículo 21 que *ad litteram* establece:

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 auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...

De donde resulta, el Ministerio Público de la Federación, es el único órgano gubernamental, constitucionalmente facultado para la persecución e investigación de delitos en el ámbito federal, no así la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual, al practicar las auditorías contempladas en el numeral 10° de la Ley Especial Federal de la materia, con la finalidad de recabar diversos medios de prueba que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de un inculpado en la comisión de un ilícito vinculado con la delincuencia organizada, indefectiblemente se está substituyendo como un Organismo Investigador especializado paralelo a otro Organismo Investigador especializado ya creado, como lo es la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, lo anterior en detrimento de los gobernados y contrario al espíritu normativo del precitado artículo 21 Constitucional; sin olvidar que constituye una flagrante invasión a la esfera competencial de la UEDO sin un sólido sustento legal.

No pasa desapercibido, el hecho de que la ilegal intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la investigación y persecución de los delitos en el ámbito federal, se intentó legitimar con la partícula "*A solicitud del Ministerio Público de la Federación...*" contenida en la primer parte de éste numeral; sin embargo, tal condicionamiento legislativo resulta ser insuficiente como para dotar de legalidad la actuación de dicha Secretaría de Estado en asuntos que no son de su competencia, máxime que tal y como lo hemos visto con antelación, la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, cuenta con su propio cuerpo de peritos, quienes bajo el mandato del Organismo Técnico en la investigación de los delitos, estarían facultados para llevar a cabo tales auditorias, sin necesidad de la intervención de otra entidad gubernamental diversa.

Además consideramos, que independientemente de cual sea la entidad pública encargada de éstas auditorias, hace falta una mejor reglamentación en las mismas, pues por ejemplo, no se tiene una plena definición o concepto de lo que puede entenderse como *sospecha fundada*, desde luego, tal determinación quedará al prudente arbitrio del Agente del Ministerio Público Investigador o del Juzgador Federal que conozcan de tal medio prueba; además, no se especifica sobre que tipo de documentación habrá de llegarse a cabo la auditoria, mucho menos el tiempo de duración de la misma, ni el lugar, modo y horario donde esta tendrá verificativo; o bien, el personal que habrá de intervenir, los medios de defensa y derechos en general con que cuenta el inculpado entre otros; asimismo, desde nuestro personal punto de vista, no ha quedado especificado cuantas veces será el número máximo de ocasiones en que una persona física o moral será susceptible de auditorias por parte de la autoridad hacendaria, pues, podríamos llegar al extremo de que una misma empresa o persona física, fuese objeto de frecuentes e inquisitorias visitas domiciliarias. De nueva cuenta consideramos, será necesario contar con un reglamento de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en donde se dedique un capítulo para la adecuada reglamentación de éstas visitas de auditoria.

Artículo 11. - *En las averiguaciones previas relativas a los delitos a que se refiere esta Ley, la investigación también deberá abarcar el conocimiento de las estructuras de organización, formas de operación y ámbitos de actuación. Para tal efecto, el Procurador General de la República podrá autorizar la infiltración de agentes.*

En estos casos se investigará no sólo a las personas físicas que pertenezcan a esta organización, sino las personas morales de las que se valgan para la realización de sus fines delictivos.

Comentario: La originaria idea de que el Ministerio Público de la Federación en México, era la institución encargada de la investigación y persecución del delito en todo el país, sufre con éste controvertido dispositivo normativo, un giro de 180° para asumir ahora, una controvertida función productora del delito.

No existe hoy en día, una uniformidad de criterios en cuanto a la denominación correcta para ésta novedosa figura jurídica, entre las denominaciones más comunes destacan la de Agente Provocador, Agente Encubierto o Agente Infiltrado, sin embargo, consideramos intrascendente la búsqueda de un concepto unitario que defina una institución jurídica de reciente inserción en nuestro sistema jurídico, cuando existen hoy en día diversas posturas y estudios realizados en torno a la misma, en latitudes donde su funcionamiento data de hace más de una década, tal es el caso de países como Estados Unidos de Norteamérica, Colombia o España. Por ello, sin mayor detalle en cuanto a las distinciones semánticas de los precitados vocablos, los utilizaremos indistintamente para referirnos a la materia *in examine*.

Desde nuestro personal punto de vista, definimos *lato sensu* al agente infiltrado como: *La institución jurídica mediante la cual, se faculta a un integrante de las fuerzas represivas de un Estado, para que se vincule funcional y operativamente con una banda de delincuentes organizados en la ejecución y consumación de un delito, cuya inherente teleología es la de investigar y recabar diversos medios de prueba que permitan imponerle a los integrantes de dicha organización criminal una sanción, mediante un juicio seguido con las formalidades de ley.*

Algunos otros teóricos, sostienen que el agente provocador es el cómplice o instigador que, asumiendo el papel de participante en el concurso facultativo, no quiere ni acepta (aunque si se produzca) la consumación del delito.

Si bien es cierto la actividad desplegada por el agente encubierto a fin de investigar el *modus operandi* de los modernos sindicatos criminales, implica la probable comisión de uno o más ilícitos, bajo cualquiera de las formas de autoría y participación contenidas en nuestro ordenamiento sustantivo de la materia y fuero; lo cierto es también que su comportamiento, fuera del ámbito de influencia o vigilancia de tales organizaciones delincuenciales, no tiene porque no ser ajustado a derecho y ser armónico con el orden legal vigente. No puede justificarse bajo ninguna fórmula jurídica, el hecho de que en aras de investigar y erradicar a una banda de delincuentes organizados, la actuación del Agente Provocador no deba estar sujeta al cumplimiento de determinadas pautas legales.

En otro orden de ideas, doctrinarios de todo el mundo se han cuestionado respecto al debatible status personal de impunidad relativa con el que se encuentran investidos tales agentes; al respecto han formulado diversas teorías, que desde un plano eminentemente dogmático penal pretenden justificar la acertada medida de política criminal que los exonera de toda responsabilidad penal en su comisión; a continuación, expondremos las dos teorías que desde nuestro personal punto de vista, gozan de mayor aceptación entre los diversos académicos y doctrinarios interesados en la materia *in examine*.

A). Impunidad por falta de dolo

En ésta Teoría de confección alemana, se considera impune al agente infiltrado, por haber desplegado su actuar delictivo sin dolo; esto es, el agente encubierto quiere solamente que el hecho quede en estado de tentativa, por tanto, no quiere ni acepta la consumación del delito; por ende, es impune por falta de dolo, dado que la tentativa considerada como penalmente relevante, indefectiblemente requiere de la voluntad del agente para la consumación del delito.

Cabe destacar que nuestro Código Penal de la Federación, cuando regula en su artículo 12 a la tentativa, establece que la existirá de forma punible, cuando la resolución de cometer un delito se exteriorice, realizando en todo o en parte los actos ejecutivos que deberían producir el resultado, u omitiendo los que deberían evitarlo, si aquel no se consuma por causas ajenas a la voluntad del agente; de donde se collige, la exigencia de un dolo dirigido a la producción o consumación del injusto penal, es evidente en nuestra normativa punitiva. Se desprende de esta postura ideológica, que el agente encubierto no debe ser objeto de un juicio de reproche social por la tentativa realizada o por haber puesto en peligro el bien jurídico tutelado. Esta es la tesis por la cual se inclina la mayor y más respetada doctrina alemana.

B). Tesis que ubica el problema del Agente provocador en la antijuridicidad.

La tesis en comento, postula principalmente que el agente provocador es impune, toda vez que éste no actúa antijuridicamente, a virtud de que obra en su favor, una causa de justificación que reconoce la ley penal. Así, se invoca principalmente a la legítima defensa, contemplada en el artículo 15, fracción IV, que es del tenor literal siguiente:

Artículo 15.- El delito se excluye cuando:

...

IV.- Se repela una agresión real, actual o inminente, y sin derecho, en protección de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y racionalidad de los medios empleados y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende.

Se presumirá como defensa legítima, salvo prueba en contrario, el hecho de causar daño a quien por cualquier medio trata de penetrar, sin derecho, al hogar del agente, al de su familia, a sus dependencias, o a los de cualquier persona que tenga la obligación de defender, al sitio donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que exista la misma obligación; o bien, lo encuentre en alguno de aquellos lugares en circunstancias tales que revelen la probabilidad de una agresión;

...”

Luego, se actualiza ésta causa de justificación a favor del agente encubierto, pues con su proceder, realmente está investigando las redes delictivas de una organización que opera bajo criterios de beneficios económicos o políticos exclusivamente, en tutela o salvaguarda de bienes jurídicos sociales de mayor envergadura, tales como la seguridad pública.

Otro importante sector de pensadores, prefieren invocar el consentimiento del ofendido, pues al ser éste la sociedad *in genere*, se considera ésta misma sociedad otorga su anuencia a través de sus Órganos Legislativos a fin de que el agente encubierto actúe inmerso en las redes criminales.

A manera de conclusión, consideramos son éstas las dos posturas más importantes en torno al problema, no debemos olvidar que de lo expuesto hasta ahora, podemos advertir las operaciones encubiertas no son ilícitos *per se*, pues se trata de una moderna estrategia legal utilizada por los cuerpos encargados de reprimir éstas conductas criminógenas, en base al profundo conocimiento de su *modus operandi*, así como de sus integrantes. Las operaciones con agente encubierto han sido uno de los instrumentos más innovadores que la Ley Federal contra la delincuencia Organizada emplea para enfrentar el poder y la capacidad delictiva de éstas organizaciones transnacionales criminales; pues al lograr infiltrar a un agente investigador por un tiempo razonable en las complicadas redes de la *maffia*, se asegura que al momento en que las autoridades gubernamentales procedan a su detención y formal procesamiento, se cuente con la mayor cantidad de información y de elementos de convicción que permitan lograr sancionar su reprochable proceder.

Sin embargo, de un análisis un poco más profundo, surge indudablemente el siguiente cuestionamiento, *¿debe considerarse como nulo de pleno derecho el universo probatorio obtenido por un agente encubierto, pues fue recabado mientras él mismo cometía una conducta ilícita?* Consideramos la respuesta es no; pues si tomamos en consideración que la conducta desplegada por el agente provocador, pese a estar tipificada no resulta ser antijurídica, pues la misma se encuentra amparada por una excluyente del delito contemplada en nuestro numeral 15, fracción IV del catálogo sustantivo de la federación, tenemos que tampoco puede considerarse como ilegal la serie de hallazgos y descubrimientos hechos por él mismo, pues evidentemente constituyen el objeto de ésta novedosa figura jurídica.

La anterior aseveración no es universal y absoluta, pues consideramos puede darse el caso de que aún de que se trate de un agente encubierto, deberá negársele toda eficacia probatoria a los medios de convicción recabados por él; tal es el caso por

ejemplo de que no se acredite fehacientemente que dicha infiltración se encontraba autorizada por parte del Procurador General de la República, o bien que se excedió del plazo legal establecido, e incluso, que incurrió en un excesivo empleo de sus facultades investigativas a fin de procurarse un beneficio personal de cualquier índole, entre muchas otras; por lo cual consideramos se deben seguir las siguientes reglas a fin de que la infiltración de un agente resulte jurídicamente viable:

C). Reglas para el agente infiltrado.

1.- Que sea autorizado por el Procurador General de la República.

De modo que solo con la autorización del Responsable de la Institución del Ministerio Público en toda la federación se pueda llevar a cabo. *Contrariu sensu*, se excluye la posibilidad de que tanto los agentes del Ministerio Público de rangos inferiores o la policía judicial federal *motu proprio*, puedan disponer respecto de la infiltración de un agente encubierto. Medida con la cual se pretende garantizar la mayor transparencia y eliminar el abuso y corrupción de éste volátil medio probatorio.

Estimamos que aunque no se encuentre establecido expresamente por la Ley, en aras de garantizar una mayor seguridad jurídica para todo gobernado, en dicha autorización se deberán de contener los datos generales del agente provocador, su adscripción y rango dentro de dicha entidad pública, la duración de la investigación a realizar, el nombre o nombre de las personas físicas o morales objeto de su investigación y los objetivos o directrices probatorias que habrán de ser satisfechos, lo anterior, a fin de dar transparencia y legalidad a las probanzas recabas con motivo de su estancia temporal en dicha organización delictual, sin olvidar que tanto la confidencialidad en dicha información así como las formas de cooperación y auxilio para con el agente encubierto, deberán de ser también responsabilidad del Procurador General de la República.

2.- Únicamente deberán autorizarse investigaciones encubiertas relacionadas con los delitos previstos en la Ley Federal contra la delincuencia organizada.

Nuevamente se hace mención de la tipología de la delincuencia organizada que examinamos en apartados anteriores, a fin de que el ahora agente infiltrado, se avoque

exclusivamente a recabar pruebas tendientes a acreditar el cuerpo de los delitos previstos en las distintas fracciones del artículo 2º de la ley en cita, así como la probable responsabilidad penal de sus integrantes; sin que de forma alguna pueda hacerse extensiva al acreditamiento del cuerpo del delito de un diverso ilícito.

3.- El propósito rector de la investigación deberá ser la identificación de los miembros integrantes de la delincuencia organizada, el conocimiento de sus estructuras de organización, formas de operación y ámbitos de actuación.

Lo anterior, a fin de dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por el multicitado artículo 11 de la Ley Federal contra la delincuencia organizada.

4.- El agente encubierto deberá ser un servidor público.

Cabe destacar que del análisis llevado a cabo en el texto normativo del artículo *in examine*, no se desprende que el referido agente encubierto, deba pertenecer a determinada Institución Ministerial o Policial, lo cual, nos llevaría a pensar en que podría ser autorizado cualquier particular como agente provocador, lo que se antoja contraproducente.

Sin embargo, de la exégesis armónica del precitado numeral, a la luz de las consideraciones de hecho y de derecho vertidas en este apartado, consideramos la aludida calidad específica de *servidor público -de preferencia adscrito a una entidad pública de naturaleza represiva para con éste delito, v.gr. UEDO, Policía Judicial Federal o Policía Federal Preventiva-* deberá de ser un requisito *sine qua non* para otorgarle eficacia probatoria a sus investigaciones.

CAPÍTULO SEGUNDO. DE LA DETENCIÓN Y RETENCIÓN DE INDICIADOS

Artículo 12.- El juez podrá dictar, a solicitud del Ministerio Público de la Federación y tomando en cuenta las características del hecho imputado y las circunstancias personales del inculpado, el arraigo de éste en el lugar, forma y medios de realización señalados en la solicitud, con vigilancia de la autoridad, la que ejercerá el Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares, mismo que se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable para la debida integración de la averiguación de que se trate, sin que exceda de noventa días, con el objeto de

que el afectado participe en la aclaración de los hechos que se le imputan y pueda abreviarse el tiempo de arraigo.

Comentario: En el artículo 12 de la Ley Federal en cita, se determina que el Juez Federal podrá dictar, a solicitud del Ministerio Público de la Federación, tomando en consideración las características del hecho imputado así como las circunstancias personales del inculpado, el *arraigo* de éste en el lugar, forma y medios de realización señalados en la solicitud, desde luego, con vigilancia de la autoridad, la que ejercerá por conducto del Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares, el cual se prolongará por el tiempo absolutamente indispensable para la debida integración de la averiguación previa de que se trate, sin que en ningún caso pueda exceder de noventa días; incluso, se contempla la posibilidad de que el inculpado participe en la aclaración de los hechos que se le imputan para que de esta forma pueda abreviarse el arraigo.

El término *arraigo* (derivado de las locuciones latinas *ad* y *radicare* que significa *echar raíces*) es una medida procesal cautelar que se le impone al inculpado durante la averiguación previa, con vigilancia de la autoridad, a fin de asegurar su disponibilidad y colaboración en la investigación de un hecho presuntamente delictivo.

Este instrumento fue introducido en nuestro sistema jurídico mexicano, a virtud de reforma de nuestro Código Federal de Procedimientos Penales de diciembre de 1983. Su antecedente legal inmediato, lo encontramos en el artículo 133 BIS del cuerpo adjetivo en mención, el cual establece:

"Artículo 133 bis.- La autoridad judicial podrá, a petición del ministerio publico, decretar el arraigo domiciliario o imponer la prohibición de abandonar una demarcación geográfica sin su autorización, a la persona en contra de quien se prepare el ejercicio de la acción penal, siempre y cuando exista el riesgo fundado de que se sustraiga a la acción de la justicia. Corresponderá al ministerio publico y a sus auxiliares vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido.

El arraigo domiciliario o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica se prolongaran por el tiempo estrictamente indispensable, no debiendo exceder de treinta dias naturales, en el caso del arraigo, y de sesenta dias naturales, en el de la prohibición de abandonar una demarcación geográfica.

Cuando el afectado pida que el arraigo o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica queden sin efecto, la autoridad judicial decidirá, escuchando al ministerio publico y al afectado, si deben o no mantenerse".

En torno a ésta figura jurídica de naturaleza eminentemente procesal, se ha considerado por un amplio sector de juristas en nuestro país, que su aplicación vulnera las Garantías de Legalidad y de Seguridad Jurídica establecidas en el artículo 14 Constitucional, ya que el arraigo domiciliario, coarta temporalmente la libertad ambulatoria de los gobernados sin juicio previo. Además, si consideramos el artículo 16 Constitucional, primer párrafo, consagra entre otras Garantías, la relativa a la libertad personal de todo gobernado y sus excepciones⁷, se desprende el arraigo no se encuentra contemplado en éste dispositivo constitucional, por ende, resulta ser carente de todo fundamento constitucional.

Aunado a esto, vemos como la partícula "*domiciliario*" que le es añadida al vocablo arraigo, en la práctica resulta ser letra muerta, pues no es de extrañarse que al ser la Procuraduría General de la República, auxiliada por la Policía Judicial Federal, las entidades gubernamentales responsables de dar cumplimiento al mandato judicial del arraigo, pues en lugar de obligar al inculcado a residir en su domicilio durante todo el tiempo de duración del arraigo, en estrecho contacto con sus familiares y amigos, contrariamente son obligados a permanecer en un minúsculo cuarto de hotel de tercera categoría, cercanos desde luego a las instalaciones de la Representación Social de la Federación, con una excesiva vigilancia, con visitas de familiares, amistades y abogados sumamente restringidas, en donde además, la aludida participación del inculcado es nula, pues encerrado en un cuarto de dos metros de largo por dos metros de ancho, prácticamente incomunicado, le resulta sumamente difícil aportar elementos de prueba que desvirtúen los indicios incriminatorios existentes en su contra. Luego, el plazo de noventa días establecido como término máximo de duración del arraigo, resulta ser excesivo, si tomamos en consideración que la duración de un arraigo normal, regido por el artículo 133 Bis en comento, establece como límite máximo de duración el de treinta días.

Empero, los defensores de ésta institución jurídica, e incluso, algunos de nuestros Tribunales de la Federación han sostenido contrariamente, que la libertad que se afecta no es la personal, sino la de tránsito, regulada por el artículo 11 de nuestra Carta

⁷ Cabe señalar, sin embargo, ese derecho público subjetivo no es absoluto, pues encuentra sus más significativas excepciones en la orden judicial de aprehensión, en la detención por delito flagrante y en presencia de caso urgente.

Magna; más aún, se ha señalado que en tratándose de la investigación y persecución de conductas lesivas para el conglomerado humano, donde el agente del Ministerio Público de la Federación detenta el monopolio de la acción penal, el arraigo constituye una válida herramienta de la cual puede echar mano a fin de preservar el interés colectivo por encima del particular del arraigado.

Tales posturas, conformaron la contradicción de tesis 78/99, la cual fue resuelta por nuestro máximo Tribunal de la Federación, el cual consideró:

"ARRAIGO DOMICILIARIO. ORDEN DE AFECTA LA LIBERTAD PERSONAL". La orden de arraigo domiciliario prevista por el artículo 133 bis del Código Federal de Procedimientos Penales, antes y después de su reforma mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha ocho de febrero de mil novecientos noventa y nueve, al obligar a la persona en contra de quien se prepare el ejercicio de la acción penal siempre y cuando exista el riesgo fundado de que se sustraiga a la acción de la justicia, a permanecer en un domicilio bajo la vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora, trae como consecuencia la inmovilidad de su persona en un inmueble, por tanto, es un acto que afecta y restringe la libertad personal que puede ser susceptible de suspensión en términos de lo dispuesto por los artículos 130, 136 y demás relativos de la Ley de Amparo, si para ello se cumplen los requisitos exigidos por la misma ley.

En este orden de ideas, compartimos el acucioso punto de vista del Magistrado Miguel Angel Aguilar López, quien considera el arraigo es un acto de autoridad que afecta y restringe la libertad personal, cuya repercusión es de carácter material, no así constitutivo de un mero acto de molestia.¹⁴⁰

Consecuentemente, si ésta no se encuentra contemplada en los supuestos legales de excepción a que se refiere el artículo 16 Constitucional a fin de privar de la libertad a una persona, es incuestionable el arraigo domiciliario carece de sustento constitucional, pues controvierte de manera flagrante la Garantía de Libertad consagrada en nuestra Ley Fundamental; concluimos pues, ésta medida precautoria contenida en el numeral 12 de la Ley Federal Especial de la materia deviene a todas luces *inconstitucional*, motivo por el cual, propugnamos sea excluido de nuestro sistema jurídico mexicano.

¹⁴⁰ AGUILAR LÓPEZ, Miguel Angel. "Reflexiones sobre Delincuencia Organizada". Ponencia presentada el veintitrés de agosto del dos mil, en las Jornadas en honor al profesor Doctor Fernando Castellanos Tena, realizadas en el Auditorio Themis de la Facultad de Derecho, de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México

En otro orden de ideas, vemos que en éste artículo se introduce una diversa modalidad de privación de la Garantía de Libertad personal, conocida como el confinamiento; herramienta procesal precautoria entendida como la prohibición impuesta al inculpado, de abandonar una demarcación geográfica, la cual, evidentemente resulta ser de espacio ambulatorio mucho más amplio que el arraigo, pues contraria a la prohibición de abandonar su domicilio como en el arraigo, el confinamiento permite su salida vigilada, bajo la condición de que no pueda abandonar cierto territorio que el Organismo Jurisdiccional prudentemente determinará. Evidentemente, dicho acto de molestia resulta ser igualmente inconstitucional, toda vez que carece de todo fundamento en el texto Constitucional.

CAPÍTULO TERCERO DE LA RESERVA DE LAS ACTUACIONES EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA

Artículo 13.- A las actuaciones de averiguación previa por los delitos a que se refiere esta Ley, exclusivamente deberán tener acceso el indiciado y su defensor, únicamente con relación a los hechos imputados en su contra, por lo que el Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares guardarán la mayor reserva respecto de ellas, sin perjuicio de que el indiciado o su defensor, en base a la información recibida, puedan presentar las pruebas de descargo que juzguen oportunas.

No se concederá valor probatorio a las actuaciones que contengan hechos imputados al indiciado, cuando habiendo solicitado el acceso a las mismas al Ministerio Público de la Federación, se le haya negado.

Comentario: De la exégesis jurídica llevada a cabo en el artículo que precede, se desprende claramente que a las constancias integradoras de la averiguación previa por los delitos a que se refiere la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, exclusivamente deberán tener acceso el indiciado y su defensor, sin embargo, su acceso se encuentra restringido, pues únicamente podrán consultar todo lo relativo a los hechos que se le imputan al inculpado, por lo que el Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares, deberán guardar la mayor reserva respecto de ellas, sin perjuicio de que el inculpado y su defensor, con base en la información recibida, puedan presentar las pruebas de descargo que juzguen oportunas.

Al respecto, de nueva cuenta consideramos éste artículo obedece a una excesiva y distorsionada concepción del sigilo y discreción en la lucha contra la delincuencia organizada, a tal grado que una vez más la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, revela otro matiz constitutivo de ley represiva e inquisitiva, por encima del binomio preferente preventiva acusatoria, sólo que esta vez, el precepto normativo en comento, también se encuentra en franca contradicción con otro precepto legal de carácter fundamental, establecido en la hipótesis normativa 20, apartado A)., fracción VII de nuestra Ley Fundamental que *ad litteram* establece:

Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculcado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

A. Del inculcado:

...

VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

...".

Además, no se vislumbró jurídicamente que el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales¹⁴¹, reglamenta la reserva de las actuaciones, en donde además, impone la sujeción a procedimiento de responsabilidad administrativa o penal al servidor público que la quebrante. El sigilo por su parte, esta contenido en el texto normativo de los artículos 104 y 105 del cuerpo normativo adjetivo en cita¹⁴². Así las cosas, aún a pesar de estar reglamentado el sigilo y la reserva de actuaciones, de manera secundaria al texto constitucional, la obligación de hacer del conocimiento del indiciado todas y cada una de las actuaciones se encuentra en los artículos 128, fracción III, inciso d), del mismo cuerpo normativo precitado¹⁴³, sin que se llegue al

¹⁴¹ "Artículo 16.- ...A las actuaciones de averiguación previa solo podrán tener acceso el inculcado, su defensor y la víctima u ofendido y/o su representante legal, si los hubiere. Al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos que obren en la averiguación, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda".

¹⁴² "Artículo 104.-... Las demás resoluciones con excepción de los autos que ordenen aprehensiones, cateos, providencias precautorias, aseguramientos y otras diligencias análogas respecto de las cuales el tribunal estime que deba guardarse sigilo para el éxito de la investigación se notificarán al detenido o al procesado personalmente, y, a los otros interesados en la forma señalada en el artículo 107 de este código

Artículo 105.- En los casos a que se refiere la segunda parte del artículo anterior, las resoluciones que deban guardarse en sigilo, solamente se notificarán al ministerio público. En las demás no será necesaria la notificación personal al inculcado, cuando este haya autorizado a algún defensor para que reciba las notificaciones que deban hacersele.

¹⁴³ Artículo 128.- Cuando el inculcado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el ministerio público federal, se procederá de inmediato en la siguiente forma.

extremo rigor legal contenido en la ley especial en comento, además, cabe preguntarse, ¿para que legislar sobre un rubro que ya estaba legislado...?

Así las cosas, de nueva cuenta podemos percatarnos que la premura legislativa con la cual fue aprobada la Ley Federal especial en comento, originó la inconstitucionalidad de otro de sus dispositivos normativos.

Artículo 14.- Cuando se presuma fundadamente que está en riesgo la integridad de las personas que rindan testimonio en contra de algún miembro de la delincuencia organizada deberá, a juicio del Ministerio Público de la Federación, mantenerse bajo reserva su identidad hasta el ejercicio de la acción penal.

Comentario: Los violentos métodos bajo los cuales opera la moderna delincuencia organizada, no son desconocidos en nuestro país. Si bien es cierto hemos señalado con antelación, que la violencia practicada por la delincuencia organizada resultaba ser selectiva y dosificada, lo cierto es también que en tratándose de un procedimiento jurisdiccional a fin de fincarle responsabilidad penal a alguno (s) de sus integrantes, el ingrediente de la violencia suele ser mucho más notorio y socorrido.

Precisamente, ésta es la razón que llevó al legislador a establecer la figura jurídica del *testigo protegido*, entendida como la función estatal -*garantista*- tendiente a preservar la integridad física de cualesquiera persona que hubiere de rendir testimonio en un procedimiento relacionado con la delincuencia organizada.

Dicha protección, consiste esencialmente en mantener bajo reserva su identidad, hasta el momento que se ejercite acción penal ante el Tribunal Competente; incluso, lato sensu, en tratándose de indagatorias especialmente relevantes para la Unidad

...
 III.- Se le harán saber los derechos que le otorga la Constitución Política de los estados unidos mexicanos y, particularmente en la averiguación previa, de los siguientes:

...
 d) Que se le faciliten todos los datos que solicite para su defensa y que consten en la averiguación, para lo cual se permitirá a el y su defensor consultar en la oficina del ministerio publico y en presencia del personal, el expediente de la averiguación previa:

...
 ...

Especializada en Delincuencia Organizada, se encuentra la posibilidad legal de resguardar su vida en un lugar determinado bajo estricta vigilancia policial.

Consideramos, la inherente teleología de éste artículo, radica en el legítimo interés estatal, a fin de que las personas que por cuestiones de trabajo, sociales o fortuitas, tuvieren conocimiento respecto del *modus operandi* o la identidad de algún mineros de éstas bandas criminales, puedan acudir ante el Organismo Técnico Especializado en la investigación de los delitos a fin de rendir su testimonio, con la garantía de que su integridad física está a salvo; esfuerzo que sin lugar a dudas nos parece plausible, pues con ello, se agranda el espectro jurídico de protección a las víctimas del delito, para incluir, a los testigos de un determinado hecho y que habrán de declarar ante la presencia de un Juez.

CAPÍTULO CUARTO. DE LAS ÓRDENES DE CATEO Y DE INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS

Artículo 15.- Cuando el Ministerio Público de la Federación solicite al juez de distrito una orden de cateo con motivo de la investigación de alguno de los delitos a los que se refiere la presente Ley, dicha petición deberá ser resuelta en los términos de ley dentro de las doce horas siguientes después de recibida por la autoridad judicial.

Si dentro del plazo antes indicado, el juez no resuelve sobre el pedimento de cateo, el Ministerio Público de la Federación podrá recurrir al tribunal unitario de circuito correspondiente para que éste resuelva en un plazo igual.

El auto que niegue la autorización, es apelable por el Ministerio Público de la Federación. En estos casos la apelación deberá ser resuelta en un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas.

Cuando el juez de distrito competente, acuerde obsequiar una orden de aprehensión, deberá también acompañarla de una autorización de orden de cateo, si procediere, en el caso de que ésta haya sido solicitada por el agente del Ministerio Público de la Federación, debiendo especificar el domicilio del probable responsable o aquél que se señale como el de su posible ubicación, o bien el del lugar que deba catearse por tener relación con el delito, así como los demás requisitos que señala el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Comentario: Entendemos al cateo como una diligencia judicial de inspección, en busca de objetos o personas que se hallen en un domicilio o lugar relacionado con la probable comisión de un delito.

"...Desde la constitución Española expedida en Cádiz el 19 de marzo de 1812 se protegió el domicilio particular contra los allanamientos, los cuales sólo podían practicarse en los casos que determinara la ley para el buen orden y seguridad del estado..."¹⁴⁴.

Es un acto de molestia ordenando por un Organismo Jurisdiccional, pues constituye una excepción al derecho a la intimidad que impera en nuestro sistema jurídico. Su fundamento lo encontramos en el artículo 16 Constitucional, octavo párrafo, que establece:

"Artículo 16:

...

En toda orden de cateo, que solo la autoridad judicial podrá expedir 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.

..."

Su antecedente normativo lo encontramos en el texto de los artículos 61 al 70 del Código Federal de Procedimientos Penales, donde se encuentra también regulada la institución jurídica del cateo, cuyas disposiciones más importantes versan de la siguiente manera:

"Artículo 61.-Cuando en la averiguación previa el ministerio público estime necesaria la práctica de un cateo, acudirá a la autoridad judicial competente, y si no lo hubiere al del orden común, a solicitar por escrito la diligencia, expresando su objeto y necesidad, así como la ubicación del lugar a inspeccionar y persona o personas que han de localizarse o de aprehenderse, y los objetos que se buscan o han de asegurarse a lo que únicamente debe limitarse la diligencia.

Al concluir el cateo se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad judicial que practique la diligencia.

Cuando no se cumplan estos requisitos, la diligencia carecerá de todo valor probatorio, sin que sirva de excusa el consentimiento de los ocupantes del lugar.

Artículo 62.-Las diligencias de cateo se practicarán por el tribunal que las decreta o por el secretario o actuario del mismo, o por los funcionarios o agentes de la policía judicial, según se designen en el mandamiento. Si alguna autoridad hubiere solicitado del ministerio público la promoción del cateo, podrá asistir a la diligencia.

¹⁴⁴ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Op. cit. página 433

Artículo 63.-Para decretar la practica de un cateo, bastara la existencia de indicios o datos que hagan presumir, fundadamente, que el inculpado a quien se trate de aprehender se encuentra en el lugar en que deba efectuarse la diligencia; o que se encuentran en el los objetos materia del delito, el instrumento del mismo, libros, papeles u otros objetos, que puedan servir para la comprobación del delito o de la responsabilidad del inculpado...".

Como podemos darnos cuenta, la figura eminentemente procesal del cateo, se encuentra reglamentada en nuestro sistema jurídico mexicano, motivo por el cual, fue recogida por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en comento, para serle adicionadas una serie de nuevos atributos, buscando de ésta manera optimizar su funcionamiento probatorio.

Así, podemos percatarnos que en el cateo regulado por el Código Federal de Procedimientos Penales en vigor, no se establece plazo al Juzgador a fin de que resuelva respecto a la conducencia o no del mismo, sin embargo, en la práctica es común que los Juzgadores Federales resuelvan en un plazo que oscila entre las veinticuatro y las cuarenta y ocho horas posteriores a la presentación de la solicitud por parte de la autoridad ministerial federal; sin embargo, como podemos darnos cuenta, el artículo *in examine* establece el término legal con que cuenta un Juzgador Federal a fin de resolver respecto a la solicitud de cateo formulada por la Representación Social de la Federación, constriñéndolo a doce horas.

Dicho plazo extremadamente reducido, fue establecido en función de la sorprendente velocidad y eficiencia con que operan hoy en día las bandas organizadas, pues éstas son capaces de establecer un centro de operaciones o bien desmantelarlo en tan cuestión de horas, aunado a que en tratándose de delincuencia organizada, la fuga de información y la corrupción existente en nuestro país obligan a que el legislador federal, procure agilizar los procedimientos probatorios existentes. Sin embargo, no es del todo benéfica ésta medida procesal adoptada por la Ley especial en comento, pues en la vida práctica, se generan muchos problemas, consideramos el más importante que ante la premura del plazo establecido, en conjunción con la excesiva carga de trabajo con que cuentan nuestros Juzgados Penales Federales, indefectiblemente la resolución emitida por éstos carece de un análisis jurídico profundo, lo cual, trastoca la garantía de seguridad jurídica de los gobernados, pues no resulta extraño que estadísticamente

hablando, la Procuraduría General de la República obtenga más órdenes de cateo en comparación con la que le son negadas, lo cual no es atentatorio de garantías, siempre y cuando los Resolutores Federales de primera Instancia contaran con el tiempo suficiente para fundar y motivar adecuadamente con respecto a su concesión.

Otra novedad introducida por el Legislador Federal, consiste en el hecho de que faculta al Órgano Técnico Especializado en la Investigación de los delitos, para que en el caso de que el Juez de Distrito en el plazo legal establecido no llegare a resolver con respecto a la concesión de la orden de cateo, pueda directamente acudir a su superior jerárquico, en éste caso los Tribunales Unitarios de Circuito, más no a solicitarle le exija al inferior jerárquico que cumpla con sus funciones, sino a exigirle sea éste Órgano Jurisdiccional de Alzada quien resuelva, en idéntico plazo, respecto a la concesión o no de la orden de cateo.

Consideramos sumamente cuestionable esta medida procesal adoptada por el legislador federal, pues se desnaturaliza la función jurisdiccional concedida a los Tribunales Unitarios de Circuito, pues se convierte en Órganos Resolutores de Primera Instancia, cuando su *ratio essendi* es la de ser un Órgano Revisor.

Finalmente, otra importante modificación hecha en torno a la figura del cateo, se hace consistir en el hecho de que el medio ordinario de impugnación, interpuesto por el Fiscal de la Federación con fundamento en el artículo 367, fracción VII, del Catálogo instrumental de la materia y fuero, y en contra de la negativa de concesión de la orden de cateo dictada por el Juzgador Federal, deberá ser resuelta por el Tribunal *Ad quem* en un plazo no mayor a cuarenta y ocho horas. De nueva cuenta podemos observar la premura con la cual se busca eficientar las medidas existentes en contra de la delincuencia organizada.

Cuando el Juez de Distrito competente acuerde obsequiar una orden de aprehensión deberá también acompañarla, mediante autorización judicial, de orden de cateo, si procediere, en el caso de que ésta haya sido solicitada por Ministerio Público de la Federación, debiendo especificar el domicilio del probable responsable o aquél que se señale como el de su posible ubicación, o bien el lugar que deba catearse por tener

conexidad con el delito de que se trate, así como los demás requisitos de procedibilidad que se señalan en el párrafo VIII, del artículo 16, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 16.- Cuando en la averiguación previa de alguno de los delitos a que se refiere esta Ley o durante el proceso respectivo, el Procurador General de la República o el titular de la unidad especializada a que se refiere el artículo 8o. anterior, consideren necesaria la intervención de comunicaciones privadas, lo solicitarán por escrito al juez de distrito, expresando el objeto y necesidad de la intervención, los indicios que hagan presumir fundadamente que en los delitos investigados participa algún miembro de la delincuencia organizada; así como los hechos, circunstancias, datos y demás elementos que se pretenda probar.

Las solicitudes de intervención deberán señalar, además, la persona o personas que serán investigadas; la identificación del lugar o lugares donde se realizará; el tipo de comunicación privada a ser intervenida; su duración; y el procedimiento y equipos para la intervención y, en su caso, la identificación de la persona a cuyo cargo está la prestación del servicio a través del cual se realiza la comunicación objeto de la intervención.

Podrán ser objeto de intervención las comunicaciones privadas que se realicen de forma oral, escrita, por signos, señales o mediante el empleo de aparatos eléctricos, electrónicos, mecánicos, alámbricos o inalámbricos, sistemas o equipos informáticos, así como por cualquier otro medio o forma que permita la comunicación entre uno o varios emisores y uno o varios receptores.

Comentario: El presente numeral regula la polémica figura jurídica de la intervención de comunicaciones privadas; que como hemos indicado con antelación, constituye una excepción al derecho a la intimidad de toda persona, mismo que lato sensu, se encuentra consagrado como una Garantía Constitucional por nuestra Ley Fundamental, específicamente en su artículo 16, primer párrafo, que establece:

"...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".

En este orden de ideas, consideramos, el derecho a la intimidad de toda persona, constituye una subgarantía constitucional, contenida bajo la genérica acepción de **persona**, así, indefectiblemente el acto de molestia relativo a la intervención de las comunicaciones privadas de dicha persona, deberá ceñirse a los lineamientos constitucionales y secundarios a fin de que no adolezca de validez dicho acto de autoridad.

Atentos a una adecuada técnica jurídica, estimamos pertinente iniciar con la precisión del alcance y contenido gramatical de los vocablos que integran nuestro objeto de conocimiento. Así el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española establece:

Intervención: *(del latín interventio, onis)* Acción y efecto de intervenir. Debiéndose entender ésta última para los efectos del presente trabajo, como el acto de interponer o vigilar las actividades de una persona o sus comunicaciones privadas.

Comunicación: *(del latín communicatio, onis)* Acción de comunicar o comunicarse, entendida como transmitir, informar o poner en contacto.

Privado: Que se ejecuta a vista de pocos, familiar y domésticamente, sin formalidad ni ceremonia alguna. Particular y personal de cada uno.

Siguiendo al maestro Gabriel Regino García¹⁴⁵, podemos señalar como antecedentes normativos del precitado numeral en comento, a la Ley de Vías Generales de Comunicación de treinta de diciembre de 1939, donde en su artículo 571, se preveía una sanción similar a la establecida para el delito de revelación de secretos, al que indebidamente y en perjuicio de otro, **intercepte, divulgue, revele o aproveche** los mensajes, noticias o **informaciones que escuche y que no estén destinados a él** o al público en general; en este mismo cuerpo normativo, pero en el diverso 576, se estableció una penalidad de un mes a un año, al que indebidamente abra, destruya o substraiga alguna pieza de correspondencia cerrada, confiada al correo. Finalmente, su hipótesis normativa 578, preveía que a los empleados de comunicaciones eléctricas y postales que indebidamente proporcionen informes acerca de las personas que sostengan relaciones por esos medios de comunicación, se les aplicarán de diez días a tres meses de prisión y quedarán, además, de la destitución de sus cargos.

Empero, no fue sino hasta el año de 1982, cuando a virtud de una reforma a nuestro Código Penal Federal, publicada en el Diario Oficial de once de enero de 1982, se incluyó a la figura de la intervención telefónica, en el texto normativo del artículo 167, fracción IX, que ad literam establecía:

¹⁴⁵ Cfr. REGINO GARCÍA, Gabriel. "Intervención de Comunicaciones Privadas". Op. cit. página 5.

"Artículo 167.- Se Impondrá de uno a cinco años de prisión y multa de quinientos a cincuenta mil pesos:

...

IX.- Al que dolosa e indebidamente intervenga la comunicación telefónica de terceras personas.

...".

Como era de esperarse, dicha incipiente y mal regulada institución jurídica fue derogada de nuestro Código punitivo federal a virtud del decreto de reformas de Noviembre de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el siete de ese mismo mes y año, a fin de dar paso a la nueva regulación contenida en la ley Federal Especial *in examine*.

Ahora bien, por lo que hace al fundamento constitucional de éste artículo, el mismo se encuentra en los párrafos noveno y décimo del numeral 16 de nuestra Carta Magna, donde literalmente se establece:

"...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...".

Dicha concordancia y pretendido sustento con nuestro Régimen Constitucional, obedeció a la ya comentada Reforma a nuestro texto supremo de tres de julio de 1996, haciendo falta de puntualizar que en el seno del Congreso de la Unión, afortunadamente se logró elevar al rango de garantía constitucional, la obligación del Estado mexicano de tutelar las comunicaciones privadas de todo gobernado, pues un numeroso sector de legisladores federales, consideraba innecesaria realizar dicha puntualización, a virtud de considerar que dicho acto de molestia (*intervención*) quedaba subsumida en la genérica *Garantía de legalidad* contenida en el primer párrafo del multialudido artículo 16, donde se consagra la obligación de fundar y motivar todo acto de autoridad; empero, afortunadamente la primera propuesta prevaleció.

Expuesto lo anterior, tenemos que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en tratándose de intervención de comunicaciones privadas, establece que sólo por lo que hace a los delitos contenidos en ésta ley, podrá solicitarse a la autoridad jurisdiccional la orden para intervenir comunicaciones privadas; esto es, dicho medio probatorio únicamente podrá ser empleado para el combate a los delitos relacionados con la delincuencia organizada, dicha afirmación encuentra sustento en el primer párrafo del artículo 16 en comento que establece literalmente: *"...Cuando en la averiguación previa de alguno de los delitos a que se refiere esta Ley o durante el proceso respectivo..."*.

Además, las únicas autoridades legitimadas a fin de solicitar dicha intervención lo serán el Procurador General de la República y/o el Agente del Ministerio Público Titular de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada, de donde se colige, ningún otro miembro del Organismo Técnico Especializado en la Investigación y persecución de los delitos en el ámbito federal, podrá solicitar dicha autorización. Esta disposición desde luego, no impide que otros agentes del Ministerio Público intervengan en su desarrollo, una vez autorizada. La presente medida tiene a evitar la corrupción y/o el abuso por parte de la autoridad en el empleo de la presente medida, pues al constituir un mecanismo de investigación altamente lesivo para la esfera jurídica de todo gobernado, sólo los directamente responsables en la coordinación de dicha lucha, deben estar facultados para solicitar dicha medida probatoria, desde luego, previo análisis de los hechos que motiven la petición y acatando los requisitos establecidos por la propia ley.

Dicha petición deberá ser formulada por escrito ante el Juez de Distrito competente, en la cual, deberá expresarse con toda nitidez jurídica, el objeto y necesidad de la intervención; los indicios que hagan presumible la realización de un delito vinculado con la delincuencia organizada así como los demás hechos, circunstancias o datos que se pretendan probar con dicha medida investigativa; de igual manera el nombre o nombres de las personas cuyas comunicaciones serán objeto de investigación; la identificación del lugar o lugares donde va a realizarse; el tipo de comunicación a intervenir; la duración de la misma; el procedimiento y equipo para la intervención y en su caso, la

debida identificación de la persona a cuyo cargo se encuentra la prestación del servicio de comunicación. Respecto a éstos últimos requisitos nos surgen algunas interrogantes; si se desconoce el nombre correcto del inculcado cuyas comunicaciones privadas se pretenden intervenir, pero se tiene su apodo, seudónimo o sobre nombre, como comúnmente sucede ¿será constitutiva de una negativa de orden de intervención de comunicaciones privadas dicha circunstancia?; o bien, en tratándose de telefonía local o común, resulta fácil identificar el lugar donde tendrá verificativo la intervención, pero en tratándose de comunicación celular, donde la movilidad del emisor y el receptor es su principal característica, ¿cómo se podrá acreditar debidamente la identificación del lugar o lugares donde se llevará a cabo la intervención si el inculcado es capaz de desplazarse en un solo día por los cuatro puntos cardinales de la ciudad?; estimamos son algunas hipótesis susceptibles de actualizarse en el mundo fáctico y que no cuentan con una respuesta en el articulado de la propia Ley Federal contra la delincuencia organizada, que bien podrían ser abordadas en la propuesta de reglamento de dicha ley especial federal que hemos sostenido.

Finalmente, el cuerpo normativo que analizamos, dispone que serán objeto de comunicación, prácticamente todo tipo de comunicaciones privadas, pues dentro de su catálogo contiene a las de tipo oral, escrita, las que se realicen mediante signos, señales, con aparatos eléctricos, mecánicos, alámbricos e inalámbricos y por sistemas o equipos informáticos. Advertimos una deficiente redacción de éste último párrafo, pues de nueva cuenta, el legislador federal, a fin de lograr incluir dentro del precitado catálogo taxativo, a todas las formas de comunicación que por descuido hubiere omitido, remata su redacción con la muy conocida frase en nuestro sistema jurídico "*...así como cualquier otra...*"; es decir, hubiere bastado con señalar que serán objeto de intervención, todas los medios o formas que permitan la comunicación entre uno o varios emisores con uno o varios emisores, sin necesidad de precisar en forma por demás innecesaria, algunas de las más socorridas especies de comunicación entre individuos, lo que evidencia una deficiencia en la técnica legislativa, motivo por el cual pugnamos por su reforma.

La intervención telefónica no puede ser considerada como una figura jurídica perteneciente al ámbito de una política de prevención, mucho menos debe

conceptualizarse como una medida o herramienta investigativa habitual o común a la lucha contra la delincuencia, sino como una medida extraordinaria de allegarse de pruebas a fin de combatir sólo a un tipo especial de delincuencia: la organizada; lo anterior, vinculado indiscutiblemente a la autorización y supervisión de la autoridad jurisdiccional.

Artículo 17.- *El juez de distrito requerido deberá resolver la petición en los términos de ley dentro de las doce horas siguientes a que fuera recibida la solicitud, pero en ningún caso podrá autorizar intervenciones 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.*

Comentario: Hemos realizado algunas consideraciones legales en torno a la premura con la cual la ley Federal contra la delincuencia organizada pretende actuar en contra de la criminalidad organizada; en el presente caso, se impone al Juzgador Federal de Primera Instancia un ritmo de trabajo mucho más acelerado a fin de resolver respecto a la petición formulada por la Representación Social de la Federación en un plazo no mayor a doce horas, lo que estimamos contraproducente, pues en dicho plazo tan reducido, resulta sumamente difícil valorar conforme a derecho, la serie de indicios y medios de prueba existentes a fin de establecer si el inculpado(s) forma parte o no de una banda organizada de delinquentes.

En el presente artículo, se contiene una de las más importantes excepciones a la regla general de las intervenciones de comunicaciones privadas, referida al hecho de que no podrán ser objeto de éste tipo de investigación, las indagatorias o procesos jurisdiccionales establecidos con motivo de las materias electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni tampoco, las comunicaciones del detenido con su defensor; esto en virtud de que si así fuese se estaría actuando al margen de lo establecido en los artículos 14, 16 y 20, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretados de una manera *lato sensu*.

Un importante sector de doctrinarios considera, desde luego, de manera muy lógica pero insuficiente, que si un inculpado tiene algún tipo de comunicación con su defensor, pues es evidente que se encuentra a disposición de alguna autoridad, ya sea ministerial

o jurisdiccional, por ende, al tratarse de un delito grave que no alcanza el beneficio de la libertad provisional, pues resulta innecesaria ésta precisión pues no habrá ninguna comunicación telefónica entre ambos, sino oral en las instalaciones de un centro de reclusión preventiva. Sin embargo, disentimos con dicha opinión, pues si atendemos al texto normativo del artículo anterior, independientemente que se encuentre privado de su libertad, sin acceso pleno a los convencionales medios de comunicación electrónicos, la comunicación que establecida con su defensor será del tipo oral, motivo por el cual, es susceptible de ser intervenida, por lo que se justifica su inserción, máxime que se encuentra contenida en el propio texto constitucional.

Artículo 18.- Para conceder o negar la solicitud, el juez de distrito constatará la existencia de indicios suficientes que hagan presumir fundadamente que la persona investigada es miembro de la delincuencia organizada y que la intervención es el medio idóneo para allegarse de elementos probatorios.

En la autorización el juez determinará las características de la intervención, sus modalidades y límites y, en su caso, ordenará a instituciones públicas o privadas, modos específicos de colaboración.

La autorización judicial para intervenir comunicaciones privadas, que únicamente llevará a cabo el Ministerio Público de la Federación bajo su responsabilidad, con la participación de perito calificado, señalará las comunicaciones que serán escuchadas o interceptadas, los lugares que serán vigilados, así como el periodo durante el cual se llevarán a cabo las intervenciones, el que podrá ser prorrogado por el juez de distrito a petición del Ministerio Público de la Federación, sin que el periodo de intervención, incluyendo sus prórrogas pueda exceder de seis meses. Después de dicho plazo, sólo podrán autorizarse intervenciones cuando el Ministerio Público de la Federación acredite nuevos elementos que así lo justifiquen.

El juez de distrito podrá en cualquier momento, verificar que las intervenciones sean realizadas en los términos autorizados y, en caso de incumplimiento, podrá decretar su revocación parcial o total.

El Ministerio Público de la Federación solicitará la prórroga con dos días de anticipación a la fecha en que fenezca el periodo anterior. El juez de distrito resolverá dentro de las doce horas siguientes, con base en el informe que se le hubiere presentado. De negarse la prórroga, concluirá la intervención autorizada, debiendo levantarse acta y rendirse informe complementario, para ser remitido al juzgador.

Al concluir toda intervención, el Ministerio Público de la Federación informará al juez de distrito sobre su desarrollo, así como de sus resultados y levantará el acta respectiva.

Las intervenciones realizadas sin las autorizaciones antes citadas o fuera de los términos en ellas ordenados, carecerán de valor probatorio.

Comentario: Una vez que el Órgano Jurisdiccional reciba la formal solicitud de intervención telefónica por parte del Procurador General de la República o bien, del Titular de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, a fin de conceder o negar dicha petición, el Juez de Distrito deberá constatar la existencia de indicios suficientes que hagan presumir fundadamente que la persona investigada es miembro de la delincuencia organizada, y que la intervención de sus comunicaciones privadas será el medio idóneo para allegarse de nuevos elementos probatorios.

En estricto apego a las Garantías de Seguridad Jurídica imperante en nuestro sistema jurídico, la autoridad jurisdiccional deberá fundar y motivar debidamente su resolución, en caso de ser favorable a los intereses de la Representación Social de la Federación, el Juez de Distrito determinará con toda claridad, las características de la intervención autorizada, sus modalidades, así como sus límites y, en su caso, ordenará a las instituciones públicas o privadas los modos específicos de colaboración que deben observar; esto es, deberá determinar sobre que persona o personas recaerá, los lugares donde deberá realizarse, el equipo y personal que intervendrán, que tipo de comunicación privada será intervenida, ya sea teléfono convencional, fax, telefonía celular entre otras, su duración, los hechos o circunstancias que se pretenden acreditar, y si para ello, contará con el apoyo de instituciones públicas o privadas, por ejemplo, teléfonos de México, o bien, las empresas particulares que proporcionen los servicios de telefonía local, celular, incluso de internet.

Una vez concedida la autorización judicial para intervenir comunicaciones privadas por parte del Juzgador Federal, únicamente podrá llevar a cabo el Ministerio Público de la Federación su desarrollo, debidamente asistido de peritos calificados, esto es, del Cuerpo Técnico Especializado. Al respecto, consideramos que si el texto legal *in examine*, únicamente faculta al Abogado de la Nación, así como al Titular de la Unidad Especializada en la lucha contra la Delincuencia Organizada, a fin de iniciar los trámites legales para su concesión, también se les debería imputar de forma directa, su responsabilidad en el desarrollo y supervisión de la misma, no sólo limitarse a incluir la genérica expresión “...únicamente llevará a cabo el Ministerio Público de la Federación bajo su responsabilidad...”, lo cual nos lleva a pensar que únicamente los mandos medios o

bajos de dicha dependencia pública, podrán ser considerados como responsables en el caso de acreditarse algún abuso, corruptela o mal uso de la información obtenida en dicho proceso de intervención.

Por lo que hace al término durante el cual podrá llevarse a cabo la intervención telefónica, la ley especial de la materia establece que la autorización respectiva no podrá exceder del término de seis meses. Se prevé la prórroga de la autorización concedida al Organismo Técnico Especializado al vencimiento del plazo inicial que le fuera concedido, para lo cual deberá formularse petición formal por parte del Ministerio Público de la Federación *-ya no precisa si subsiste la limitación en la facultad de solicitar dicha intervención, o bien, si puede ser ahora formulada por cualquier agente perteneciente a dicha Institución-*; además, dicha prórroga deberá ser presentada con una anticipación de dos días al tiempo en que la originaria autorización de intervención feneciere, la cual, de igual manera deberá de ser resuelta en el término de doce horas por parte del Juzgador Federal; empero, subsiste el plazo máximo establecido por el legislador federal de seis meses, incluyéndose desde luego las prórrogas concedidas. Sin embargo, de nueva cuenta se crea una excepción a la excepción, pues de forma posterior podrán ser autorizadas nuevas intervenciones de comunicaciones privadas al Representante Social de la Federación, siempre y cuando aporte nuevos elementos de prueba que justifiquen de nueva cuenta su aplicación. De negarse la prórroga, concluirá la intervención autorizada, debiendo levantarse acta y rendirse informe complementario para ser enviado al Juzgador.

El Juez de Distrito que haya conocido de las solicitudes de intervención y que las hubiere autorizado, podrá verificar en cualquier momento que las mismas sean realizadas en los términos en que fueron autorizadas y, en caso de incumplimiento, podrá decretar su revocación parcial o total. Al concluir toda intervención, el Ministerio Público de la Federación informará al Juez de Distrito sobre su desarrollo, así como de sus resultados y levantará el acta respectiva. De la misma manera, si las intervenciones realizadas no cuentan con las autorizaciones antes mencionadas, o están fuera de los términos para ellas ordenadas, carecerán de valor probatorio.

Artículo 19.- *Si en los plazos indicados en los dos artículos anteriores, el Juez de distrito no resuelve sobre la solicitud de autorización o de sus prórrogas, el Ministerio Público de la Federación podrá recurrir al tribunal unitario de circuito correspondiente, para que éste resuelva en un plazo igual.*

El auto que niegue la autorización o la prórroga, es apelable por el Ministerio Público de la Federación. En estos casos la apelación deberá ser resuelta en un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas.

Comentario: Resultan ser aplicables los comentarios vertidos en este mismo apartado, cuando analizábamos el texto normativo del artículo 15 de la ley Federal contra la delincuencia organizada; pues al igual que como sucede en los cateos, el legislador federal, en aras de agilizar la implementación del procedimientos probatorio de la intervención de comunicaciones telefónicas, faculta de nueva cuenta a la Representación Social de la Federación, para que en caso de incumplimiento por parte del Juez de Distrito, de los plazos establecidos por la Ley federal en comento a fin de resolver respecto a la concesión o no de la orden de intervención de comunicaciones telefónicas, acuda ante el superior jerárquico jurisdiccional, en éste caso los Tribunales Unitarios de Circuito, a fin de que resuelva lo conducente en idéntico término. Se itera, consideramos sumamente cuestionable esta medida procesal adoptada por el legislador federal, pues como lo hemos indicado, se desnaturaliza la función jurisdiccional concedida a los Tribunales Unitarios de Circuito, pues se convierten en Órganos Resolutores de Primera Instancia, cuando su *ratio essendi* es la de ser Órganos Revisores de Alzada.

Al respecto, advertimos una laguna jurídica importante en torno a la redacción de éste artículo -la cual resulta ser aplicable para el resto de las hipótesis normativas que desnaturalizan la función jurisdiccional de los Tribunales Unitarios- pues suponiendo que efectivamente un Juez de Distrito omitiera resolver en el plazo establecido respecto a la concesión o prórroga de la orden de intervención de comunicaciones privadas solicitada por el Fiscal de la Federación, evidentemente éste último acudiría al Tribunal Unitario de Circuito respectivo, a fin de que éste en idéntico plazo resuelva conforme a derecho su petición; sin embargo, suponiendo que dicho órgano jurisdiccional de alzada determinara negar la orden de intervención o su prórroga y por ende, el Representante Social de la Federación interpusiera recurso ordinario de apelación en contra de dicha determinación jurisdiccional, entonces...¿cuál va a ser la autoridad jurisdiccional

competente que va a conocer de la apelación interpuesta por la institución ministerial en el ámbito federal contra la negativa de orden de intervención de comunicaciones probadas dictada por un Tribunal Unitario de Circuito, en sustitución del Juez de Distrito?, evidentemente que ya no podría ser un Tribunal Unitario de Circuito pues recordemos que fue un diverso *iudex ad quem*, la autoridad a la cual se le imputaron los agravios; así, consideramos que en estricto acatamiento de un *principio de jerarquía* rector de las apelaciones, deberá de ser un Tribunal Colegiado de Circuito quien deba conocer y resolver de dicho recurso ordinario, sin embargo, dichos órganos de control constitucional carecen de las atribuciones legales para tal efecto, acordes con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; motivo por el cual se advierte una urgente necesidad por esclarecer dicha laguna.

Finalmente, podemos advertir como de nueva cuenta existe una evidente premura en torno a la resolución de los medios de impugnación ordinarios que interponga el Organismo Técnico Especializado en la investigación de delitos en el ámbito federal, en contra de las resoluciones jurisdiccionales del Juez de Distrito que nieguen la autorización o la prórroga de tales intervenciones, pues el artículo *in examine*, establece de nueva cuenta el reducido plazo de cuarenta y ocho horas a fin de que el Tribunal *Ad quem* resuelva lo conducente respecto a la apelación interpuesta.

Dicha medida, encuentra su justificación en el hecho de que la forma de operación de éstas bandas criminales es muy dinámica y variada, motivo por el cual, si se llegare a dilatar con respecto a la intervención de comunicaciones, probablemente en ese inter, tales grupos *maffiosi* hubieren podido haber ejecutado determinado acto delictivo, que en caso de haber contado con esa información proporcionada por la intervención telefónica, se hubiere podido frustrar.

Artículo 20.- Durante las intervenciones de las comunicaciones privadas, el Ministerio Público de la Federación ordenará la transcripción de aquellas grabaciones que resulten de interés para la averiguación previa y las cotejará en presencia del personal del cuerpo técnico de control de la unidad especializada prevista en el artículo 8o. anterior, en cuyo caso serán ratificadas por quien las realizó. La transcripción contendrá los datos necesarios para identificar la cinta de donde fue tomada. Los datos o informes impresos que resulten de la intervención serán igualmente integrados a la averiguación.

Las imágenes de video que se estimen convenientes podrán, en su caso, ser convertidas a imágenes fijas y ser impresas para su integración a la indagatoria. En este caso, se indicará la cinta de donde proviene la imagen y el nombre y cargo de la persona que realizó la conversión.

Comentario: En el presente artículo, se regula el mecanismo legal, mediante el cual, el Ministerio Público de la Federación dará tratamiento al material convictivo arrojado por la intervención a comunicaciones privadas, a fin de ser integrado y valorado formalmente en la indagatoria, para lo cual, se ordenará la transcripción de las mismas a fin de dotarlas de una forma de presentación gráfica, la cual facilitará su apreciación; una vez hecho esto, con el objeto de garantizar su fiel correspondencia, el Ministerio Público de la Federación, deberá cotejarlas en presencia del personal del cuerpo técnico actuante, posteriormente, deberá etiquetarse dicha transcripción a fin de garantizar su posterior identificación con su original.

Al respecto, podemos señalar desde nuestro particular punto de vista, el artículo en análisis, presente serias dificultades al ser llevado a la práctica, por ejemplo, la hipótesis normativa en comento establece que sólo deberán de ser transcritas las grabaciones que reporten algún interés o utilidad a la indagatoria que está siendo integrada a cargo de la Unidad Especializada, sin embargo, en la práctica, vemos que es muy común que la Representación Social de la Federación, a fin de no dividir el supuesto contenido o eficacia probatoria del material arrojado por la intervención, transcribe absolutamente todas las conversaciones o diálogos que fueron captados, aunque las mismas no se relacionen en lo absoluto con el objeto de la investigación.

Asimismo, para las personas que pretendemos dedicarnos a la noble tarea de la impartición de justicia, y contamos con el privilegio de colaborar profesionalmente en cualesquiera Organo Jurisdiccional Federal, nos resulta familiar el hecho de que en tales transcripciones, aparece previo diálogo pronunciado por cada persona inculpada, el nombre de la misma a fin de identificarla e imputarle su contenido, sin embargo, ni la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, ni el aludido Cuerpo Técnico auxiliar, especifican, de manera anexa a tales transcripciones, los medios probatorios, mecanismos magnetofónicos o técnicas periciales empleadas para determinar que efectivamente la voz que fue captada durante la intervención telefónica, corresponde

inequívocamente a la del indiciado. No pasa desapercibido que el dispositivo en comento, impone la obligación al personal actuante del cuerpo técnico, respecto a la ratificación del materia probatorio captado, sin embargo, dicha ratificación en nada alude a la fidedigna identificación y correspondencia de la voz almacenada respecto a la del indiciado, máxime, que es muy usual el uso de nombres claves o apodos entre los integrantes de éstos gremios criminales, a fin de dificultar su identificación.

En este mismo orden de ideas, peor aún resulta ser el generalizado "vicio" o "descuido" en el que incurren un buen número de los Resolutores Federales que conocen de éstos asuntos, consistente en el hecho de que cuando pretenden justipreciar la eficacia probatoria de tales transcripciones, no se allegan, con fundamento en el artículo 150 del Código Federal de Procedimientos Penales¹⁴⁶, a la fuente probatoria de donde emanan tales transcripciones; dicho en otras palabras, no se preocupan por captar con sus propios sentidos -en este caso el oído- las grabaciones originales que fueron recabadas por el cuerpo técnico auxiliar del Ministerio Público, a fin de colear las voces grabadas con las voces de las personas inculpadas y de ésta forma, lograr una valoración integral de las pruebas; incluso, si se quiere ir más allá, consideramos, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, debería incluir en su articulado, la obligación de todo Juzgador Federal, que a fin de conceder o negar eficacia probatoria a tales transcripciones magnetofónicas y por ende, a sus transcripciones, que las mismas, deban estar avaladas por un perito en materia de foniatría, donde se haga constar fehacientemente la concordancia de las voces grabadas, cuando fuere posible hacerlo, con la de los inculpados; lo anterior a fin de garantizar una mayor certeza y seguridad jurídica a las partes.

¹⁴⁶ Artículo 150 Transcurridos los plazos que señala el artículo 147 de este código o cuando el tribunal considere agotada la instrucción lo determinara así mediante resolución que se notificara personalmente a las partes, y mandara poner el proceso a la vista de estas por diez días comunes, para que promuevan las pruebas que estimen pertinentes y que puedan practicarse dentro de los quince días siguientes al en que se notifique el auto que recaiga a la solicitud de la prueba. Según las circunstancias que aprecie el juez en la inuancia podrá de oficio ordenar el desahogo de las pruebas que a su juicio considere necesarias para mejor proveer o bien ampliar el plazo de desahogo de pruebas hasta por diez días mas. Al día siguiente de haber transcurrido los plazos establecidos en este artículo, el tribunal, de oficio y previa la certificación que haga el secretario, dictara auto en el que se determinen los cómputos de dichos plazos

En otro orden de ideas, en su última parte, el artículo examinado dispone que en tratándose de imágenes de video, entendemos éstas como la secuencia de imágenes y sonidos captadas por alguna videocámara, las mismas podrán ser convertidas a imágenes fijas, semejantes a fotografías, a fin de ser agregadas en la indagatoria, con el requisito *sine qua non* de que tales impresiones, puedan ser perfectamente identificadas con respecto a su fuente, así como el nombre y cargo de la persona que realizó tales conversiones, esto, con el objeto de evitar que mediante el empleo de modernas técnicas computarizadas, se logre lo que comúnmente conocemos como fotomontaje, en perjuicio de la situación jurídica de cualesquiera inculpado.

Finalmente, reiteramos nuestra postura en torno a la conveniencia de contar con un reglamento de la Ley Federal contra la delincuencia organizada, a fin de que la normatividad que rige en materia de intervención de comunicaciones pudiera ser ampliada y mucho más detallada, a fin de optimizar su eficacia probatorio, y a fin de garantizar plenamente el irrestricto respeto a la garantías de todo gobernado.

Artículo 21.- *Si en la práctica de una intervención de comunicaciones privadas se tuviera conocimiento de la comisión de delitos diversos de aquéllos que motivan la medida, se hará constar esta circunstancia en el acta correspondiente, con excepción de los relacionados con las materias expresamente excluidas en el artículo 16 constitucional. Toda actuación del Ministerio Público de la Federación o de la Policía Judicial Federal, hechas en contravención a esta disposición carecerán de valor probatorio.*

Cuando de la misma práctica se advierta la necesidad de ampliar a otros sujetos o lugares la intervención, el Ministerio Público de la Federación presentará al juez de distrito la solicitud respectiva.

Cuando la intervención tenga como resultado el conocimiento de hechos y datos distintos de los que pretendan probarse conforme a la autorización correspondiente podrá ser utilizado como medio de prueba, siempre que se refieran al propio sujeto de la intervención y se trate de alguno de los delitos referidos en esta ley. Si se refieren a una persona distinta sólo podrán utilizarse, en su caso, en el procedimiento en que se autorizó dicha intervención. De lo contrario, el Ministerio Público de la Federación iniciará la averiguación previa o lo pondrá en conocimiento de las autoridades competentes, según corresponda.

Comentario: El presente numeral, encuentra estrecha relación con el artículo 22 siguiente de ésta misma Ley Especial, en donde se impone la obligación al Ministerio Público, de levantar un acta circunstanciada al inicio y al fin de toda

intervención de comunicaciones privadas. La vinculación es evidente, pues dentro de dicha acta pormenorizada, se impete a la Fiscalía de la Federación para que deje asentado con todo detalle, la información relativa a la eventual comisión de diverso ilícito, si es que durante el desarrollo de la intervención se llegase a descubrir. Esto es, en irrestricto respeto a la Garantía consagrada en el artículo 16 Constitucional, en relación con el 21 del mismo ordenamiento fundamental, el Ministerio Público de la Federación, no podrá de oficio y de manera inmediata, ordenar el inicio de una nueva averiguación previa en contra del (los) inculpado (s) al encontrar indicios relativos a la comisión de un delito diverso, pues únicamente deberá de asentar en el acta respectiva, la serie de medios convictivos que lo llevaron a determinar la existencia de una nueva conducta criminógena, para que conforme a derecho, se ordene la iniciación de la misma en caso de considerar suficiente dicho arsenal probatorio. Indudablemente, en caso de que el Ministerio Público procediere de forma distinta, tales probanzas no podrán ser usadas en contra del inculpado quien originariamente está resintiendo en su esfera jurídica, la intervención de sus comunicaciones privadas,

Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 21, establece la hipótesis legal mediante la cual, puede ampliarse el espectro de acción de una intervención de comunicaciones privadas, pues faculta al Ministerio Público a presentar ante el juez, la solicitud de ampliación respectiva respecto de éste procedimiento probatorio, a fin de que éste, en acatamiento a los plazos y términos analizados con antelación, resuelva conforme a derecho respecto a la concesión o no de la misma.

El último párrafo del numeral *in examine*, dispone que la inicial intervención de comunicaciones privadas, así como su intervención ampliada, son vinculantes entre sí, pues en tratándose de hechos y datos distintos entre ellas, podrán ser recíprocamente utilizadas como prueba, desde luego pruebas documentales públicas, en términos de los dispositivos 206, 269 y 270 del Código Federal de Procedimientos Penales. Empero, si se llegare a tratar de una persona distinta, la intervención, ampliada desde luego, sólo podrá utilizarse en el procedimiento para el cual fue autorizada, toda vez que no tendría relación ni eficacia probatoria respecto de la intervención originaria.

Artículo 22.- *De toda intervención se levantará acta circunstanciada por el Ministerio Público de la Federación, que contendrá las fechas de inicio y término de la intervención; un inventario pormenorizado de los documentos, objetos y las cintas de audio o video que contengan los sonidos o imágenes captadas durante la misma; la identificación de quienes hayan participado en las diligencias, así como los demás datos que considere relevantes para la investigación. Las cintas originales y el duplicado de cada una de ellas, se numerarán progresivamente y contendrán los datos necesarios para su identificación. Se guardarán en sobre sellado y el Ministerio Público de la Federación será responsable de su seguridad, cuidado e integridad.*

Comentario: El presente artículo es reglamentario, o mejor dicho, *complementario* de las genéricas disposiciones constitucionales contenidas en el párrafo undécimo del artículo 16 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tratándose del procedimiento federal de la averiguación previa exclusivamente, el artículo y párrafo precitado son del tenor literal siguiente:

“...Las intervenciones autorizadas se ajustaran a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con estos, carecerán de todo valor probatorio...”

Así, se impone la obligación al Ministerio Público de la Federación, durante la etapa de la averiguación previa, de satisfacer una serie de requisitos de forma, a fin de dotar de eficacia jurídica a dicho mecanismo probatorio, consistentes en el levantamiento de un *acta circunstanciada* respecto de la intervención de comunicaciones privadas, la cual contendrá, entre otros datos, tanto las fechas de inicio como término de dicho procedimiento; en dicho documento se deberá de realizar un inventario pormenorizado de los documentos, objetos y cintas de audio o video captadas por el Organismo Técnico auxiliar, así como la identificación de quienes hayan participado en tales diligencias, finalmente, toda la serie de datos que se consideren relevantes para la investigación. Evidentemente, si el Organismo Técnico Especializado es omiso en dar cumplimiento con ésta normativa básica, los resultados de dicha intervención de comunicaciones privadas, carecerán de toda carga probatoria.

Por lo que hace a las cintas magnetofónicas y de video recabadas, las mismas deberán de ser resguardadas en sobre cerrado por el Ministerio Público adscrito a la Unidad Especializada en delincuencia Organizada, no sin antes haber duplicado dicho

material a fin de asegurar su permanencia y previo etiquetamiento para su posterior identificación; desde luego, será la Representación Social de la Federación la responsable directa en su cuidado e integridad, en tanto no sean presentadas al inicio de un proceso jurisdiccional.

Artículo 23.- *Al iniciarse el proceso, las cintas, así como todas las copias existentes y cualquier otro resultado de la intervención serán entregados al juez de distrito.*

Durante el proceso, el juez de distrito, pondrá las cintas a disposición del inculcado, quien podrá escucharlas o verlas durante un periodo de diez días, bajo la supervisión de la autoridad judicial federal, quien velará por la integridad de estos elementos probatorios. Al término de este periodo de diez días, el inculcado o su defensor, formularán sus observaciones, si las tuvieran, y podrán solicitar al juez la destrucción de aquellas cintas o documentos no relevantes para el proceso. Asimismo, podrá solicitar la transcripción de aquellas grabaciones o la fijación en impreso de imágenes, que considere relevantes para su defensa.

La destrucción también será procedente cuando las cintas o registros provengan de una intervención no autorizada o no se hubieran cumplido los términos de la autorización judicial respectiva.

El auto que resuelva la destrucción de cintas, la transcripción de grabaciones o la fijación de imágenes, es apelable con efecto suspensivo.

Comentario: En el presente artículo se contiene una muy *sui generis* interpretación y aplicación de la *Garantía de Audiencia* contenida en el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, pero al más puro estilo mexicano.

En efecto, ésta variante de la *Garantía de audiencia* en materia penal, inconstitucional por cierto desde nuestra perspectiva, constituye una razón más por la cual afirmamos la ley Federal especial en comento es de naturaleza *repressivo-inquisitoria*, no así *preventivo-acusatoria*; lo anterior, en base a las siguientes consideraciones de hecho y de derecho.

Primeramente, el párrafo inicial de éste artículo 23 es muy claro, pues en esencia de trata de poner bajo la custodia y esfera legal de acción del Juez de Distrito que conocerá del caso, todo el material probatorio contenido en la indagatoria, y que sirvió de base para el ejercicio de la acción penal, a fin de que éste, pueda justipreciarlo en el momento procesal oportuno.

Ahora bien, por lo que hace al párrafo segundo de éste mismo numeral, podemos advertir con toda nitidez jurídica que en el mismo, se procura el inculpado y su defensor puedan tener acceso al arsenal incriminatorio recabado durante la intervención telefónica, a fin de que presenten todas las contra pruebas o argumentaciones necesarias a fin de desvirtuar su contenido, esto es, con la finalidad de que puedan ser oídos y vencidos en el juicio. Sin embargo, dicho material convictivo, sólo podrá estar disponible para el indiciado y su defensor por un lapso de diez días hábiles, al término del cual deberá formular sus observaciones pertinentes, pudiendo incluso solicitar la destrucción de todo aquél material que no guarde una importante vinculación con el proceso instaurado, o bien, la transcripción o fijación de todas aquellas probanzas respecto de las cuales, así lo solicite. Al respecto, podemos formular varios comentarios.

El primero relativo a la flagrante violación al artículo 20 Constitucional, apartado A), fracción VII, en donde se establece el derecho público subjetivo a favor de todo gobernado de solicitar y que le sean facilitados *-en el presente caso a cargo de la autoridad jurisdiccional-* todos los datos necesarios para su defensa y que consten en el proceso, de donde se colige, nuestra Carta Magna no establece un plazo mínimo o máximo para dicha solicitud, por ende, basados en una interpretación lato sensu, dicha garantía individual rige para la totalidad del procedimiento penal, no así durante un minúsculo plazo de diez días que resulta ser a todas luces opuesto con el espíritu garantista de nuestro texto fundamental, pues resulta ser de explorado derecho, que donde la Constitución no distingue, la ley secundaria no debe distinguir, mucho menos, para restringir el goce de cualesquiera derecho público subjetivo consagrado en ella.

En este mismo orden de ideas, nos surge éste cuestionamiento que bien pudiera presentarse en la vidas práctica, suponiendo que el plazo de diez días concedido para el inculpado y su defensor a fin de consultar el materia convictivo producto de la intervención de sus comunicaciones privadas hubiere terminado, y previa presentación de sus observaciones, necesitaren acceder de nueva cuenta a la consulta de dicho cuadro probatorio a fin de precisar una de sus argumentaciones lógico jurídicas, motivo por el cual, solicitare de nueva cuenta al *Iudex A quo* la consulta del mismo, luego

entonces ...¿no debería el Juez negarle dicha petición con base en el artículo *in examine*?, consideramos que efectivamente así resolvería el Juzgador natural, sin embargo, ¿no constituye esa resolución una evidente violación a la Garantía de defensa del inculpado de mérito..?, consideramos si sería constitutiva. Como segunda hipótesis supongamos que una vez fenecido el plazo, el inculpado revocare a su defensor particular o al Público Federal que lo asistió durante esos diez días y nombrara nuevo perito en derecho para que lo asista durante el proceso, indudablemente éste nuevo abogado pretenderá acceder a todas las fuentes de imputación existentes en contra de su defensor, motivo por el cual solicitará al juez primigenio acceder a las constancias producto de intervención de comunicaciones privadas, petición que el Juez rechazará con fundamento en el artículo en comento...¿No estaríamos de nueva cuenta atentando en contra de la Garantía de defensa consagrada a favor de todo inculpado..?, de nueva cuenta consideramos así sucedería. Así las cosas, estimamos inconstitucional la presente hipótesis normativa.

En otro orden de ideas, no pasa desapercibido el hecho de que el numeral examinado, faculta al inculpado y a su defensor a presentar sus observaciones con respecto al material recabado en la indagatoria, sin embargo, la ley especial federal de la materia no precisa el término legal para su presentación; además, dada la extensión cronológica del plazo establecido para la consulta de dicho material (10 días) se sobreentiende éste deberá correr después de haberse dictado el Auto de Formal prisión, pues antes no podría ser, dado el plazo de setenta y dos horas, máximo ciento cuarenta y cuatro en caso de que el inculpado solicite la duplicidad del término, con que cuenta el Juzgador de primera Instancia a fin de resolver la situación jurídica del indiciado, motivo por el cual se incurre en una grave violación al procedimiento pues el ahora procesado, no tuvo acceso al material probatorio agregado en autos a fin de desvirtuarlo o aportar pruebas en contrario, y que seguramente servirá de base para el dictado de la Formal prisión en su contra. Toda esta serie de deficiencias, insistimos, es producto de la falta de reflexión y análisis en torno a esta ley.

Finalmente, y por lo que hace los últimos dos párrafos de éste mismo numeral, nos parece resultan ser bastantes claros, esto es, si la intervención de comunicaciones privadas no resulta ser ajustada a derecho, como consecuencia jurídica su valor

probatorio será nulo, motivo por el cual procede su destrucción, sin embargo, tal determinación indudablemente originará un agravio a los intereses legales de la Representación Social de la Federación, motivo por el cual, se le faculta para interponer un medio ordinario de impugnación, como lo es la apelación, en contra de tal determinación judicial, cuyo efecto será suspensivo, en tanto no resuelva la superioridad jerárquica.

Artículo 24.- *En caso de no ejercicio de la acción penal, y una vez transcurrido el plazo legal para impugnarlo sin que ello suceda, las cintas se pondrán a disposición del juez de distrito que autorizó la intervención, quien ordenará su destrucción en presencia del Ministerio Público de la Federación. Igual procedimiento se aplicará cuando, por reserva de la averiguación previa u otra circunstancia, dicha averiguación no hubiera sido consignada y haya transcurrido el plazo para la prescripción de la acción penal.*

Comentario: La redacción del presente artículo, nos parece bastante entendible, caso de que el Ministerio Público de la Federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 2º, fracciones VII y VIII, del Código Federal de Procedimientos Penales, en concordancia con lo dispuesto por los diversos 133 y 137 del mismo ordenamiento adjetivo invocado¹⁴⁷, determine el **no ejercicio de la acción penal**, y una vez

¹⁴⁷ **Artículo 2.-** *Compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales.*

En la averiguación previa corresponderá al ministerio público

...

VII. Determinar la reserva o el ejercicio de la acción penal.

VIII. Acordar y notificar al ofendido o víctima el no ejercicio de la acción penal y, en su caso, resolver sobre la inconformidad que aquellos formulen.

...

Artículo 133.- *Cuando en vista de la averiguación previa el agente del ministerio público a quien la ley reglamentaria del artículo 102 de la Constitución General de la República faculte para hacerlo, determinare que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado como delito, o por los que se hubiere presentado querrela, el denunciante, el querrelante o el ofendido podrán ocurrir al Procurador General de la República dentro del término de quince días contados desde que se les haya hecho saber esta determinación para que este funcionario, oyendo el parecer de sus agentes auxiliares decida en definitiva si debe o no ejercitarse la acción penal.*

Artículo 137.- *El Ministerio Público no ejercitará la acción penal*

1.- Cuando la conducta o los hechos de que cometa no sean constitutivos de delito conforme a la descripción típica contenida en la ley penal

transcurrido el plazo legal para impugnarlo sin que ello no sucediera, las cintas se pondrán a disposición del Juez de Distrito que autorizó la intervención, quien ordenará su destrucción en presencia del Ministerio Público de la Federación.

Igual procedimiento se aplicará cuando el Representante Social de la Federación, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 2º, fracción VII y 131 ambos del catálogo instrumental de la materia y fuero¹⁴⁸, decreta su reserva. La expresión "...u otra circunstancia...", se entienden referidas a cualquier otra causa legal a virtud de la cual, no se hubiere consignado la averiguación previa dentro de la cual, la intervención de comunicaciones privadas tuvo lugar; tal es el caso v.gr. de la **acumulación** de la averiguación previa, prevista en el artículo 473 del multicitado Código Federal de Procedimientos Penales; la **incompetencia** por parte del Ministerio Público de la Federación por razón de territorio, materia o de grado a otra autoridad ministerial, prevista en los artículos 6 al 14 del ordenamiento adjetivo precitado; o bien por **prescripción** de la acción penal contemplada en la hipótesis normativa 100 del también Código Federal de Procedimientos Penales.

Artículo 25.- *En los casos en que el Ministerio Público de la Federación haya ordenado la detención de alguna persona conforme a lo previsto en el artículo 16 constitucional, podrá solicitar al juez de distrito la autorización para realizar la intervención de comunicaciones privadas, solicitud que deberá resolverse en los términos de ley dentro de las doce horas siguientes a que fuera recibida, si cumpliera con todos los requisitos establecidos por la ley.*

Comentario: Desde nuestro personal punto de vista, el presente artículo nos parece demasiado incongruente e ilógico en su actual forma de redacción, motivo por el

II - Cuando se acredite plenamente que el inculpaado no tuvo participación en la conducta o en los hechos punibles, y solo por lo que respecta a aquel.

III - Cuando, aun pudiendo ser delictivos la conducta o los hechos de que trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable;

IV - Cuando la responsabilidad penal se halla extinguida legalmente, en los términos del Código Penal; y

V - Cuando de las diligencias practicadas se desprenda plenamente que el inculpaado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal. "

¹⁴⁸ Artículo 131.- Si de las diligencias practicadas no resultan elementos bastantes para hacer la consignación a los tribunales y no aparece que se puedan practicar otras, pero con posterioridad pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación, se reservará el expediente hasta que aparezcan esos datos, y entretanto se ordenará a la policía que haga investigaciones tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos.

cual pugnamos por su derogación; la anterior aseveración encuentra sustento en la siguientes consideraciones de hecho y de derecho.

Primeramente, estimamos que el espíritu normativo que guió al legislador federal al momento de redactar el numeral *in examine*, nuevamente se hace consistir en la celeridad que debe imperar en la resolución por parte la autoridad jurisdiccional respecto a la concesión o negativa de la orden de intervención de comunicaciones privadas solicitada por el Representante Social de la Federación, pero específicamente, para el caso en que dicho Organó Técnico Especializado hubiere ordenado la detención de alguna persona con base en lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional, párrafo quinto, que *ad literam* establece:

"Artículo 16.-

...

Sólo en 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.

Expuesto lo anterior, tenemos que resulta ser innecesario el hecho de que el presente artículo 25 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de nueva cuenta constriña al Juzgador Federal, a fin de que resuelva sobre la petición de intervención de comunicaciones privadas, si en el texto legal del precitado artículo 17 ya se contiene tal obligación; dicho en otras palabras, el aludido artículo 17 ya estableció con antelación al artículo en comento, el plazo de doce horas concedido al Organó Jurisdiccional Federal de Primera Instancia, a fin de que resuelva en el plazo máximo de doce horas respecto de cualquier solicitud de intervención de comunicaciones privadas hecha por el Ministerio público, sin que se advierta distinción alguna entre si existe o no previamente una orden de detención o de aprehensión en contra del inculpado *-la primera dictada por el Organó Técnico Especializado, y la Segunda por el Juez de Distrito-*, es decir, independientemente del motivo por el cual sea solicitada por el Fiscal Federal, el Juzgador Federal siempre deberá resolver en un plazo no mayor a doce horas.

Por otro lado, nos parece bastante incongruente e ilógico el hecho de que el texto del artículo 16 Constitucional, párrafo quinto *-sobre el cual se funda una importante excepción a la Garantía de Libertad que impera a favor de cualquier persona, pues en éste se autoriza el libramiento de una orden de detención por parte de una autoridad ministerial distinta de la judicial-*, establezca como requisito *sine qua non* para su validez, el hecho de que exista una imposibilidad de acudir ante el Juez de Distrito por razón de la hora, lugar o circunstancia, cuando por otro lado, la ley federal especial de la materia le exija al Ministerio Público Federal, que deberá solicitar ante un Juez de Distrito la orden de intervención de comunicaciones; dicho en otras palabras, la ley no le exige a la Fiscalía de la Federación que acuda ante un Juez a fin de ordenar la detención de una persona, pero si lo impele a acudir ante él para recibir autorización para la intervención de comunicaciones privadas respecto del mismo inculpado, situación sumamente contradictoria y atentatoria de la garantía de Seguridad Jurídica de los gobernados, por ende, deba homologarse dicha obligación y exigirle al Ministerio Público que si va a presentar una solicitud de intervención de comunicaciones urgente, solicite y cumplimente en dicho curso, la serie de requisitos legales establecidos a fin de que le fuere obsequiada una orden de aprehensión en contra de determinado inculpado, pues si necesariamente deberá de acudir ante un Organismo Jurisdiccional de Primera instancia, pues que mejor que sea éste quien resuelva todos los hechos inherentes a su legal competencia, y no delegar así demasiadas atribuciones a un ente gubernamental sui generis que detenta el monopolio de la acción persecutoria estatal.

Artículo 26.- *Los concesionarios, permisionarios y demás titulares de los medios o sistemas susceptibles de intervención en los términos del presente capítulo, deberán colaborar eficientemente con la autoridad competente para el desahogo de dichas diligencias, de conformidad con la normatividad aplicable y la orden judicial correspondiente.*

Comentario: El presente artículo de nueva cuenta constituye una reiteración legal a un precepto normativo establecido con antelación. En efecto, el párrafo segundo, del artículo 18, de la presente Ley Federal especial, establece que en tratándose de intervenciones de comunicaciones privadas, el Juzgador Federal que hubiere conocido de la petición *"...en su caso, ordenará a instituciones públicas o privadas, modos específicos de colaboración..."*, esto es, la Representación Social de la Federación,

contará con el apoyo de las instituciones públicas o privadas, encargadas de proporcionar en su carácter de concesionarios, permisionarios o titulares de los servicios de telefonía local, celular, satelital, etcétera; por ejemplo, tenemos a la empresa de Teléfonos de México, o bien, las empresas particulares que proporcionen los servicios de telefonía local como ATT o Avantel, para el caso de telefonía local; Iusacell o Telcel para el caso de telefonía celular entre otras.

Artículo 27.- *Los servidores públicos de la unidad especializada a que se refiere el artículo 8o. de esta Ley, así como cualquier otro servidor público, que intervengan comunicaciones privadas sin la autorización judicial correspondiente, o que la realicen en términos distintos de los autorizados, serán sancionados con prisión de seis a doce años, de quinientos a mil días multa, así como con destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, por el mismo plazo de la pena de prisión impuesta.*

Comentario: En el presente artículo se contiene un delito especial federal, en la especie, un ilícito relativo a la Responsabilidad de los servidores públicos. En el texto legal en comento, se tipifica que cualesquiera miembro de la Unidad Especializada en delincuencia organizada y su Cuerpo Técnico Especializado, intervinieren comunicaciones privadas sin la autorización judicial correspondiente o bien, que contando con dicha autorización la realicen en términos diversos a lo estipulado. La sanción privativa de libertad oscila entre los seis a los doce años de prisión y la pecuniaria, fluctúa entre los quinientos a los mil días multa; se prevé además como pena accesoria la destitución e inhabilitación para desempeñar otro cargo o comisión, por un término igual al de la pena de prisión impuesta.

Artículo 28.- *Quienes participen en alguna intervención de comunicaciones privadas deberán guardar reserva sobre el contenido de las mismas.*

Los servidores públicos de la unidad especializada prevista en el artículo 8o. de esta Ley, así como cualquier otro servidor público o los servidores públicos del Poder Judicial Federal, que participen en algún proceso de los delitos a que se refiere esta Ley, que revelen, divulguen o utilicen en forma indebida o en perjuicio de otro la información o imágenes obtenidas en el curso de una intervención de comunicaciones privadas, autorizada o no, serán sancionados con prisión de seis a doce años, de quinientos a mil días multa, así como con la destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, por el mismo plazo que la pena de prisión impuesta.

La misma pena se impondrá a quienes con motivo de su empleo, cargo o comisión público tengan conocimiento de la existencia de una solicitud o autorización de intervención de comunicaciones privadas y revelen su existencia o contenido.

Comentario: De manera similar que en el precepto legal anterior, el legislador tipifica un nuevo delito especial federal en tratándose de Responsabilidad de los servidores públicos, relativos a la divulgación o revelación de información obtenida de un proceso de intervención telefónica; así, los servidores públicos de la unidad especializada, del cuerpo técnico especializado, del Poder Judicial de la Federación o bien de cualquier otra dependencia que participen en algún proceso de intervención de comunicaciones privadas a que se refiere la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, y que revelen, divulguen o utilicen en forma indebida o en perjuicio de otro la información o imágenes obtenidas en el curso de dicho proceso de investigación, serán sancionados con prisión privativa de libertad de seis a doce años, y como sanción pecuniaria de quinientos a mil días multa, así como con su destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, por el mismo plazo de la pena de prisión impuesta.

De forma similar, dichas penalidades se impondrán a los servidores públicos que con motivo de su empleo, cargo o comisión públicos, tengan conocimiento de la existencia de una solicitud o autorización de intervención de comunicaciones privadas y revelen su existencia o contenido.

CAPÍTULO QUINTO. DEL ASEGURAMIENTO DE BIENES SUSCEPTIBLES DE DECOMISO.

Artículo 29.- Cuando existan indicios suficientes que hagan presumir fundadamente que una persona es miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación podrá disponer, previa autorización judicial, el aseguramiento de los bienes de dicha persona, así como de aquellos respecto de los cuales ésta se conduzca como dueño, quedando a cargo de sus tenedores acreditar la procedencia legítima de dichos bienes, en cuyo caso deberá ordenarse levantar el aseguramiento.

Comentario: En el presente capítulo se establece todo lo relativo a la medida procesal precautoria conocida como el aseguramiento, respecto de bienes susceptibles de ser sancionados con su decomiso.

Entendemos a la institución jurídica de naturaleza eminentemente procesal denominada **aseguramiento**, como la medida cautelar decretada por el Ministerio Público o por el Juez, a fin de impedir el ocultamiento o destrucción de los objetos relacionados con el delito y que sean necesarios o que tengan relevancia para el proceso.

Su antecedente legal lo encontramos en el artículo 181 del Código Federal de Procedimientos Penales donde se establece:

Artículo 181.-Los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con este, serán asegurados a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan. La administración de los bienes asegurados se realizara de conformidad con la ley de la materia.

Las autoridades que actúen en auxilio del ministerio publico, pondrán inmediatamente a disposición de este los bienes a que se refiere el párrafo anterior. El ministerio publico, al momento de recibir los bienes, resolverá sobre su aseguramiento.

El texto normativo de éste dispositivo legal número 29 de la Ley Federal especial en comentario, establece que en tratándose de delitos relacionados con la delincuencia organizada, el agente del Ministerio Público de la Federación podrá decretar el aseguramiento de los bienes del presunto implicado en la comisión de éste delito. Sin embargo, se establecen dos condicionantes sumamente importantes, la primera, relativa a que de la propia indagatoria, deberán arrojarse indicios suficientes que de manera probable, hagan presumible la participación del inculpado en las actividades relacionadas con el crimen transnacional organizado. La segunda condicionante, cuyas implicaciones jurídicas son por demás trascendentes, se hace consistir en el hecho que a diferencia del aseguramiento regulado en el catálogo adjetivo de la materia y fuero, a fin de que proceda decretar el aseguramiento sobre dichos bienes, se deberá contar con la previa autorización por parte del Juez de Distrito; esto es, la figura jurídica del, aseguramiento, en tratándose de delincuencia organizada, sale del ámbito

administrativo para insertarse en el ámbito jurisdiccional, al establecerse que será un Juzgador Federal quien deberá resolver respecto a la concesión o no del aseguramiento.

En este mismo orden de ideas, consideramos que el presente tipo de aseguramiento *in examine*, es del tipo *intuitu personae*, es decir atendiendo a la persona del inculpado, pues únicamente podrá ser solicitado cuando existan indicios de que el presunto responsable, forme parte de uno de éstos modernos gremios criminales, pues en el artículo 30 de éste cuerpo normativo en comentario, que será estudiado posteriormente, se contempla un tipo de aseguramiento *intuitu rei*, es decir, fundado en la presunción de ilegalidad de los bienes, mas no de las personas.

Finalmente, cabe destacar que en el presente artículo, se invierte el clásico principio adjetivo del *onus probandi* (carga de la prueba) en perjuicio del inculpado, pues será éste o bien sus tenedores, quienes deberán acreditar ante la autoridad jurisdiccional que hubiese ordenado el aseguramiento, la legítima procedencia de sus bienes, a fin de que eventualmente pudiere ordenarse el levantamiento de dicha medida cautelar. Situación de derecho que contradice el espíritu normativo del precepto constitucional 21, pues acorde con nuestro sistema penal de tipo acusatorio, no inquisitorial, es el Organismo Técnico Especializado en la investigación y persecución de los delitos relacionados con la delincuencia organizada (UEDO) a quien le correspondería acreditar tal detentación ilegítima, no así al inculpado o sus tenedores; evidenciándose así un nuevo matiz de régimen penal de excepción que contiene la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

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

Comentario: En el presente caso, a diferencia del anterior precepto normativo, la presunción *juris tantum* respecto a la ilegal procedencia de los bienes susceptibles de ser asegurados, a virtud de pertenecer a un gremio delincencial organizado, no recae en una persona física, sino directamente en una masa de bienes. De nueva cuenta; deberán de acreditarse indicios suficientes que hagan presumir fundadamente que efectivamente dicho universo material sean propiedad de un miembro de la delincuencia organizada, quedando comprendidos incluso, aquellos bienes respecto de las cuales el activo se conduce como dueño. Así, éste tipo de aseguramiento resulta ser *intuitu rei*.

De igual manera, a fin de decretarse dicho aseguramiento, se requerirá de una previa autorización judicial; en éste mismo orden de ideas, será este mismo Organismo Jurisdiccional el que deberá ordenar el levantamiento de dicha medida cautelar, previo acreditamiento de su legítima procedencia por parte del inculcado o sus tenedores.

Nos parece que éste artículo violenta los *principios de seguridad jurídica y legalidad* consagrados a favor de todo gobernado en el texto de los artículos 14 y 16 Constitucionales, toda vez que como ya hemos indicado, estaríamos en presencia de un sistema inquisitorio de investigación y persecución de los delitos, en donde, bastará con una mera suposición o presunción como para afectar la esfera jurídica patrimonial de una persona distinta de la del inculcado con motivo de la delincuencia organizada, así, éste tercero tendrá la carga de la prueba, respeto de la legalidad y/o legitimidad de los bienes sobre los cuales recayó el aseguramiento ministerial, contrario al espíritu garantista del nuestro artículo 21 Constitucional y opuesto a la teleología del Ministerio Público.

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

Comentario: El presente artículo se encuentra en estrecha vinculación con las precitadas hipótesis normativas 29 y 30 de ésta misma Ley Federal, las cuales analizamos con antelación. Empero, consideramos que de nueva cuenta resulta ser

innecesaria la redacción de un artículo independiente, cuando bien pudo ser incluida la presente disposición en el texto legal de los precitados numerales.

Su esencia regulatoria se hace consistir en el hecho, de que ésta medida precautoria podrá ser decretada por parte de la autoridad jurisdiccional en cualesquiera momento de la averiguación previa o del proceso jurisdiccional, desde luego, con la limitación de que deberá decretarse antes del dictado de la sentencia definitiva, dada su naturaleza jurídica de medida cautelar o precautoria, no así definitiva o sancionadora.

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

Comentario: El artículo en comento, pretende regular el destino provisional de los bienes respecto de los cuales se ha decretado una medida cautelar de aseguramiento por parte del Organismo Jurisdiccional competente.

Recordemos que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de siete de noviembre de 1996, motivo por el cual, algunas de sus disposiciones se encuentran en franca contradicción con diversos cuerpos normativos posteriores a su publicación; tal es el caso por ejemplo del presente artículo, pues inequívocamente su contenido normativo no guarda vinculación con las disposiciones legales contenidas en la vigente **Ley Federal Para La Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados**.

En efecto, de la acuciosa lectura de los artículos 3º y 4º de la precitada Ley Especial Federal en materia de bienes asegurados, los que literalmente establecen:

* Publicada en la Segunda Sección del Diario Oficial de la Federación el viernes 14 de marzo de 1999

Artículo 3.- Los bienes asegurados serán administrados por el Servicio de Administración de conformidad con las disposiciones de la presente Ley, hasta que se resuelva su devolución, abandono o decomiso.

A los bienes que sean decomisados y a aquéllos respecto de los cuales se declare su abandono, se les dará el destino previsto en este ordenamiento.

Artículo 4.- Todos los bienes asegurados, independientemente de que su aseguramiento haya sido decretado durante la averiguación previa o el proceso penal, serán administrados por el Servicio de Administración.

Se desprende que contrario a lo establecido por el precepto legal en estudio, ya no es la Institución Ministerial Federal, la instancia gubernamental encargada de la administración de los bienes objeto de aseguramiento en tratándose de una indagatoria o proceso penal federal relacionado con la delincuencia organizada, sino que lo es el Servicio de Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, mejor conocida como **SERA (Servicio de Administración)** el Organismo Administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Acorde con lo dispuesto por el artículo 12 de la **Ley Federal Para La Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados**, La administración de los bienes asegurados comprende su recepción, registro, custodia, conservación y supervisión. Dicha administración será temporal, esto es, mientras no se resuelva en definitiva la situación legal del inculcado. El aseguramiento de bienes por parte de una entidad pública, de ninguna manera implica que éstos formen parte del erario público federal. Tal y como lo menciona el artículo que se examina, se deben de tomar en consideración las previsiones legales contenidas en los artículos 40, 41 y 193 del Código Penal de la Federación, así como el 181 del Código Federal de Procedimientos Penales¹⁴⁹, pues son concordantes con la naturaleza jurídica del aseguramiento.

¹⁴⁹ "Artículo 40.- Los instrumentos del delito, así como las cosas que sean objeto o producto de él, se decomisarán si son de uso prohibido, si son de uso lícito, se decomisarán cuando el delito sea intencional si pertenecen a un tercero, solo se decomisarán cuando el tercero que los tenga en su poder o los haya adquirido bajo cualquier título, este en alguno de los supuestos a los que se refiere el artículo 400 de este código, independientemente de la naturaleza jurídica de dicho tercero propietario o poseedor y de la relación que aquel tenga con el delincuente, en su caso las autoridades competentes procederán al inmediato aseguramiento de los bienes que podrían ser materia del decomiso, durante la averiguación o en el proceso se actuara en los términos previstos por este párrafo cualquiera que sea la naturaleza de los instrumentos, objetos o productos del delito."

No por el hecho de que exista el SERA, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentra legitimada para disponer libremente de dichos bienes, sino que su teleología es únicamente la de lograr una más eficaz concentración, bajo una sola entidad gubernamental que optimice los procedimientos administrativos en su manejo y custodia, por lo que dicha entidad pública fue creada, empero, sigue siendo el Juez de Distrito la autoridad jurisdiccional directamente responsable del destino final que se aplique a dichos bienes, el cual dependerá del fallo final dictado en el proceso penal federal respectivo.

Artículo 33.- *El juez de la causa, en todo momento durante el proceso, tomará las determinaciones que correspondan para la supervisión y control de los bienes asegurados conforme a las disposiciones de esta Ley. La administración de bienes asegurados por el Ministerio Público de la Federación, conforme a las disposiciones de esta Ley y, en su caso, la aplicación y destino de los fondos que provengan de dichos bienes, serán determinados por el Consejo Técnico de Bienes*

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

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

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

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

Artículo 181.- *Los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con este, serán asegurados a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan. La administración de los bienes asegurados se realizará de conformidad con la ley de la materia*

Las autoridades que actúen en auxilio del ministerio público, pondrán inmediatamente a disposición de este los bienes a que se refiere el párrafo anterior. El ministerio público, al momento de recibir los bienes, resolverá sobre su aseguramiento

Asegurados, previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Comentario: La hipótesis normativa en estudio, faculta al propio Juez Federal de la causa, a fin de que durante el proceso, sea éste quien tome las determinaciones que correspondan, para llevar a cabo la supervisión y control de los bienes asegurados conforme a las disposiciones de la presente Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, sin embargo, tal función deberá entenderse compartida con el Director General del Servicio de Administración, a quien también le compete velar por la correcta y honesta administración y mantenimiento de los bienes asegurados.

Por lo que hace a la aplicación y destino de los fondos o recursos provenientes de los bienes sujetos a la custodia y vigilancia del Servicio de administración, no así del Ministerio Público de la Federación como lo establece el artículo *in examine*, los mismos ya no pertenecen al ámbito de competencia del entonces Consejo Técnico de Bienes Asegurados, sino a la Junta de Gobierno del Servicio de Administración de Bienes asegurados en términos de lo dispuesto por el numeral 17 de la propia **Ley Federal Para La Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados**, en concordancia con los preceptos 48 y 49 del mismo cuerpo normativo donde se establece:

Artículo 17.- *A los frutos o rendimientos de los bienes durante el tiempo del aseguramiento, se les dará el mismo tratamiento que a los bienes asegurados que los generen.*

En todo caso, los recursos que se obtengan de la administración de los bienes asegurados se destinarán a resarcir el costo de mantenimiento y administración de los mismos y el remanente, si lo hubiera, se mantendrá en un fondo que se entregará a quien en su momento acredite tener derecho, en términos del artículo 42 de la presente Ley. En caso de que los bienes sean decomisados o abandonados, se dispondrá de dichos fondos de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 48 de esta Ley.

Artículo 48.- *Los bienes decomisados y los abandonados, sus frutos y productos, así como los derivados de su enajenación, serán considerados aprovechamientos en los términos del Código Fiscal de la Federación.*

Aquéllos distintos al numerario serán enajenados por el Servicio de Administración de conformidad con los procedimientos previstos en la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y demás disposiciones aplicables.

Artículo 49.- Los aprovechamientos a que se refiere el artículo anterior, una vez descontados los costos de administración del Servicio de Administración y gastos de mantenimiento y conservación de los bienes asegurados conforme a la presente Ley, se enterarán a la Tesorería de la Federación, y se destinarán, en partes iguales, a apoyar los presupuestos de egresos del Poder Judicial de la Federación y de la Procuraduría.

CAPÍTULO SEXTO DE LA PROTECCIÓN 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.

Comentario: Acordes con una concepción de Estado Garantista, contenida en una clásica Teoría del Estado, le corresponde a las instancias gubernamentales el garantizar el bienestar y seguridad jurídica de los gobernados que habitan en su territorio. Dicha protección y tutela de sus bienes jurídicos más importantes, es de amplio espectro, pues en ella se incluyen no sólo aquellos valores, ideales o hechos de mayor envergadura en un plano individual, tales como la vida, la libertad o el patrimonio, sino que de igual manera quedan comprendidos aquellos valores, ideales, aspiraciones o metas de índole colectiva, tales como la salud, la seguridad y el bienestar públicos.

En cuanto a éste artículo, relativo a la protección de los testigos que colaboren con las autoridades en la lucha contra la delincuencia organizada, tenemos que la Organización de las Naciones Unidas, ha considerado benéfica la adopción de tales medidas jurídicas en los ordenamientos sustantivos penales de los países miembros; tal es el caso, por ejemplo, de la *"Resolución relativa a la protección de testigos en el marco de la lucha contra el crimen organizado internacional"*, misma que se adoptó desde 1995 como instrumento jurídico no vinculante para los estados miembros, cuya finalidad era la de facilitar la asistencia judicial en éste campo

Así las cosas, de forma sucinta podemos señalar que el presente artículo consagra de manera expresa, dicha obligación de tutela y salvaguarda encomendada al Estado, pero referida a las personas que por determinada situación de hecho o de derecho se

ven involucradas en un proceso federal de carácter penal relacionado con los miembros de la delincuencia organizada.

En efecto, será la Procuraduría General de la República, la entidad gubernamental encargada de no sólo investigar y perseguir éstas conductas criminógenas, sino que además se constituye como el ente público encargado de salvaguardar la integridad personal de los distintos participantes en un proceso penal federal instaurado en contra de la delincuencia organizada, tal es el caso de los Jueces, peritos, testigos o víctimas de los delitos.

Esta medida de protección, se encuentra ampliamente justificada, toda vez que cuando analizábamos algunos aspectos respecto al *modus operandi* de éstas mafias, señalábamos que el empleo de la violencia a fin de eliminar cualquier obstáculo, enemigo o peligro latente para su organización, era una practica común, por ello, ante la indefensión en que se encontrarían éstos singulares funcionarios públicos y demás participantes de un procesos de orden punitivo, corresponde al Organó Técnico Especializado en la Investigación y persecución de los delitos federales su protección. Cabe señalar además, que la inherente teleología de éste artículo consiste en la implantación de un efectivo sistema de tutela para la víctima y los servidores públicos involucrados en el juzgamiento de éstas formas delictivas tan evolucionadas, a fin de eliminar la apatía, desinterés y temor generalizado en la población, para que de ésta manera denuncien y participen de manera mucho más efectiva en el combate a la delincuencia organizada.

CAPÍTULO SÉPTIMO. DE LA COLABORACIÓN EN LA PERSECUCIÓN DE LA DELINCUCNCIA 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:

1. 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.

Comentario: En cuanto a éste artículo, podemos señalar que la idea de brindar algún tipo de estímulo-beneficio para los miembros de la Delincuencia Organizada, a fin de que presten ayuda eficaz a las autoridades gubernamentales para lograr la erradicación de éstas células criminales, así como la detención de sus integrantes, no es nueva. Así podemos constatarlo con la adopción en 1996, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, de la resolución relativa a "Colaboradores con la acción de la justicia en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada"; instrumento jurídico multilateral que concedía un status particular a los mismos, donde expresamente se estipuló que no podrían ser perseguidos o condenados éstos testigos, además de concedérseles un beneficio en la reducción de las penas¹⁵⁰.

Así las cosas, tenemos que si un miembro de la delincuencia organizada presta ayuda eficaz para la investigación y persecución de otros participantes de la misma

¹⁵⁰ Cfr. FERRE OLIVE, Op cit. página 62.

podrá recibir los beneficios señalados en el artículo 35 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, siendo éstos los siguientes:

i). Sin existir una averiguación previa en su contra: Los elementos de prueba que aporte voluntariamente o se deriven de la indagatoria iniciada por su colaboración a fin de erradicar a una organización criminal organizada, no serán tomados en cuenta en su contra. Desde luego, resulta ser un requisito lógico el hecho de que la información proporcionada, vincule directa o indirectamente a su oferente. Este beneficio sólo podrá otorgarse en una ocasión, respecto de la misma persona, a fin de evitar la reincidencia en éste tipo de actividades.

ii). Existiendo una averiguación en contra del colaborador: Siempre que éste aporte datos relevantes e indicios suficientes a fin de lograr la consignación de otros miembros de la delincuencia organizada, la pena correspondiente a los delitos por él cometidos, podrá ser reducida hasta en dos terceras partes.

iii). Durante un procedimiento jurisdiccional: Si el procesado colaborador aporta pruebas ciertas y suficientes para sentenciar a otros miembros de dicha organización de delincuencia organizada, que hubieren desempeñado funciones de administración, dirección o supervisión, la pena correspondiente a los delitos por los que será juzgado, podrá reducirse hasta en una mitad; y

iv). Una vez dictada la respectiva sentencia: Si el enjuiciado colaborador aporta pruebas ciertas y fidedignas, que al ser suficientemente valoradas por el Juez, resultaron ser jurídicamente eficaces para sentenciar a otros miembros de la organización criminal organizada que hubieren desempeñado funciones de administración, dirección o supervisión, podrá serle otorgada la remisión parcial de la pena, con un máximo de dos terceras partes de la privativa de libertad impuesta.

Desde luego, tanto en la imposición de las penas, como en la concesión de los beneficios penales señalados en el precitado artículo, el Juez federal deberá sujetarse a lo dispuesto por los artículos 51 y 52 del Código Penal de la Federación, sin dejar de tomar en consideración la gravedad de los delitos cometidos por el colaborador judicial. Ahora bien, por lo que hace a la fracción IV del artículo 35 *in examine*, la autoridad competente valorará la gravedad de los ilícitos cometidos por dicho colaborador y las

disposiciones que establezca la legislación sobre ejecución de penas y medidas de seguridad.

Al respecto, podemos señalar, que desde nuestro particular punto de vista, consideramos errónea y contraproducente la distribución proporcional hecha por el legislador federal, respecto de los montos de reducción de las penas para el colaborador en los distintos estados procesales. En efecto, consideramos que los montos máximos a reducir, establecidos en las diversas fracciones del precitado artículo, debieron de haber sido establecidos en **orden decreciente**, tomando como base la proximidad o lejanía cronológica al evento delictivo génesis de dicho procedimiento penal; esto es, podrá reducirse en un monto mayor la pena privativa de libertad, cuanto más pronta sea proporcionada la información por parte del colaborador; esto es, se deberá reducir más pena, cuanto más rápido se de dicha colaboración judicial. Luego, resultaría lógico suponer que una persona que proporcione importante información vinculante respecto del *modus operandi* e integrantes de una organización delictuosa durante un procedimiento de averiguación previa, deba ser estimulado-beneficiado con una reducción de su pena mucho mayor, a la que le correspondería al enjuiciado por violaciones a la ley federal contra la delincuencia organizada, que se decida a colaborar de forma eficaz con las autoridades, después de haberle sido dictada una sentencia condenatoria en su contra. A fin de ejemplificar la anterior propuesta, nos permitimos presentar el siguiente cuadro comparativo.

Porcentaje establecido por el artículo 35 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

Propuesta de Porcentaje.

Fracción I: Sin existir una averiguación previa en su contra. <u>100% de la Pena.</u>	Fracción I: Sin existir una averiguación previa en su contra: <u>100% de la Pena.</u>
Fracción II: Existiendo una averiguación previa en contra del colaborador: <u>2/3 partes de la pena.</u>	Fracción II Existiendo una averiguación previa en contra del colaborador: <u>2/3 partes de la pena.</u>
Fracción III: Durante un procedimiento jurisdiccional:	Fracción III: Durante un procedimiento jurisdiccional:

<u>50% de la pena.</u>	<u>50% de la pena.</u>
Fracción IV: Una vez dictada la respectiva sentencia: <u>2/3 partes de la pena.</u>	Fracción IV: Una vez dictada la respectiva sentencia: <u>1/3 parte de la pena.</u>

Como puede advertirse, la anterior gráfica muestra de forma mucho más clara nuestra propuesta, al establecer los porcentajes de reducción de la penalidad de forma **decreciente**; esto es, el estímulo-beneficio concedido al colaborador será de mayor proporción, cuanto más rápido se decida a facilitar a las autoridades, la información respecto a la organización delincuencia y a sus integrantes, que se halle en su poder.

Con esta medida, consideramos se logrará una mayor celeridad en la investigación, combate y eventual erradicación del fenómeno criminógeno de la delincuencia organizada en México, pues indefectiblemente el inculpaado sabrá respecto a la conveniencia de colaborar con las autoridades desde el inicio del procedimiento federal, y no esperar hasta que el proceso penal este muy avanzado y desde luego, hubiere transcurrido un mayor lapso de tiempo que dificulte la localización y captura del resto de los integrantes de dicha banda organizada. Caso contrario, con la actual redacción existente, veríamos como en el mundo fáctico, una persona acusada de cometer violaciones a la Ley Federal contra la delincuencia Organizada, sabría que si no estuvo en aptitud de colaborar con las autoridades durante la integración de la averiguación previa, obviamente preferirá hacerlo hasta después de que le fuese dictada su sentencia, pues el beneficio de reducción de penas que pudiere alcanzar sería mayor, respecto de aquel que le correspondería si colaborara con las autoridades durante el desarrollo del proceso penal federal; situación de hecho que resulta a todas luces indeseable en nuestro actual sistema jurídico.

Un supuesto interesante que no tiene respuesta legal en la ley, se hace consistir en el hecho de que si una sentencia condenatoria dictada por cualesquiera Organismo Jurisdiccional de primera instancia, fuese revocada por el Tribunal Unitario en Materia Penal respectivo o bien por el Tribunal Colegiado de Circuito... ¿qué sucedería entonces con el inculpaado del delito de violaciones a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada que hubiere gozado de alguno de los beneficios previstos en la ley, ya sea intraprocesales o penitenciarios?...¿subsistirán dichos beneficios o

deberán desaparecer cuando el dictado de la nueva resolución?...es una pregunta interesante que no encuentra respuesta en la propia ley especial federal de la materia, empero, consideramos desde nuestra particular óptica jurídica, que si el Organo Jurisdiccional superior en nada se pronunció respecto a la nulidad o inconducencia de la información o pruebas aportadas por el colaborador, no existiría ningún impedimento a fin de que pudiera gozar de nueva cuenta de dichos beneficios, caso contrario, ese particular régimen de excepciones deberá de ser suprimido, y aplicarse en rigor el contenido normativo de la ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Artículo 36.- *En caso de que existan pruebas distintas a la autoinculpación en contra de quien colabore con el Ministerio Público de la Federación, a solicitud de éste se le podrán reducir las penas que le correspondieran hasta en tres quintas partes, siempre y cuando, a criterio del juez, la información que suministre se encuentre corroborada por otros indicios de prueba y sea relevante para la detención y procesamiento de otros miembros de la delincuencia organizada de mayor peligrosidad o jerarquía que el colaborador.*

Comentario: En el dispositivo normativo en estudio, se pretendió establecer una diversa modalidad de colaboración judicial por parte del agente delictivo, sin embargo su redacción es poco clara y se presta a confusiones, y desde luego, se incurre nuevamente en el error de regular una hipótesis normativa ya regulada por un precepto anterior.

Primeramente, resalta el hecho de que el porcentaje de reducción de penas es mayor en el presente articulado, pues se faculta al Juzgador Federal a reducir hasta las tres quintas partes de la pena que le correspondiere al agente delictivo, cuando en el artículo anterior pudimos advertir el máximo legal de reducción fue de dos terceras partes. La diferencia entre ambos preceptos, estriba en el hecho de que éste notoriamente incrementado beneficio al colaborador, deviene de haber emitido una confesión respecto de su participación en los eventos delictivos de interés punitivo estatal relacionados con la delincuencia organizada, en otras palabras, de haber aceptado de forma e incluso, de haber proporcionado en forma voluntaria elementos de convicción tendientes al acreditamiento de su plena responsabilidad penal *-esto es lo que debemos entender por autoinculpación contenida en el presente artículo-*. Así, al colaborar con las autoridades facilitándose todos los datos tendientes a demostrar su plena

intervención en los hechos, logrando así un considerable ahorro de tiempo y recursos materiales para la autoridad, ésta lo beneficia con una considerable reducción en la punibilidad que le correspondiere por su realización; por el contrario, en el artículo analizado con antelación, la colaboración se ciñe exclusivamente respecto al acreditamiento de la plena responsabilidad de otros integrantes, no así de la propia, motivo por el cual se justificaría el considerable aumento en el beneficio de reducción de la pena privativa de libertad a imponer.

Por lo que hace a la segunda parte de este numeral, donde se establece que de existir pruebas diversas a las de la autoinculpación, éstas deberán de ser valoradas por el Juez Federal a fin de conceder o no dicho beneficio, basado en la viabilidad y eficacia jurídica de las mismas, pues evidentemente se refieren a medios incriminatorios que relaciona a personas diversas de la del colaborador, previsión legal contenida en el artículo anterior, motivo por el cual se duplica su contenido. Sin embargo, nótese que en éste artículo, el legislador federal no condiciona que la información proporcionada se refiera a miembros de la delincuencia organizada con funciones de administración, dirección o supervisión, sino que se refiere a miembros de mayor peligrosidad o jerarquía del colaborador. Consecuentemente, la pregunta será si de una interpretación lato sensu del presente numeral y en base a un principio exclusión... ¿contempla éste artículo un beneficio penal por la aportación de información tendiente a la persecución y captura de miembros de la delincuencia organizada que no tienen tales funciones dentro de la organización...?, consideramos deberá ser motivo de una mejor redacción el presente dispositivo normativo.

Sin embargo, consideramos que favorecer la inmunidad total o parcial a quienes se autoinculpen o proporcionen otras pruebas derivadas directamente de su autoinculpación, para el caso de que realmente sirvan para acreditar la culpabilidad de otra persona en la comisión de alguno de los delitos previstos en el artículo 2º de la Ley Federal contra la Delincuencia organizada, resulta ser contrario a la esencia normativa del artículo 17 Constitucional, en donde se establece que la administración de la justicia deberá de ser pronta, completa e **imparcial**.

Artículo 37.- *Cuando se gire orden de aprehensión en contra de un miembro de la delincuencia organizada, la autoridad podrá ofrecer recompensa a quienes auxilien eficientemente para su localización y aprehensión, en los términos y condiciones que, por acuerdo específico, el Procurador General de la República determine.*

Comentario: En el presente artículo, se regula una diversa modalidad de colaboración con la autoridad judicial, que por lógica, va dirigida a aquellas personas no relacionadas directamente con la delincuencia organizada; pues en caso de que así fueren, la recompensa o beneficio no podría ser otro sino la reducción de la eventual pena privativa de libertad a imponer, situación legal regulada por las hipótesis legales analizadas con antelación. El problema con este artículo es que no se precisa el tipo de recompensa que podrá ser ofrecida por la autoridad, entendemos que se trata de tipo pecuniario, sin embargo, dada la amplitud del concepto, eventualmente pudieren quedar inmersas otro tipo de gratificaciones. Su teleología, indudablemente es la de lograr con toda celeridad la captura de los miembros integrantes de una banda de delinquentes organizadas, los que muchas veces se ocultan al amparo de la clandestinidad en diversos y recónditos lugares, lo que dificulta la búsqueda de sus personas para la autoridad, empero, con éste artículo, se busca estimular a toda persona que tenga información de éstos capos de la mafia, a fin de que no evadan la acción persecutoria de la justicia, y enfrenten un proceso jurisdiccional por los ilícitos que se les imputan.

Desde nuestro particular punto de vista, estimamos que dicha medida de política criminal es denigrante y anacrónica, contraria al sistema jurídico respetuoso de la legalidad y los derechos humanos que hemos heredado de nuestros antepasados, pues menoscaba la imagen de la autoridad persecutora de los delitos, al considerarse que éste mismo órgano gubernamental puede premiar a otros colaboradores, totalmente ajenos y dudosamente eficientes, por haber colaborado con dicho órgano técnico especializado a haber logrado la captura de determinado delincuente; situación que estimamos puede degenerar en la eventual formación de cuerpos de cazarecompensas operando al margen de la ley, esperando cobrar recursos públicos por la prestación de un servicio de investigación y aseguramiento de individuos vinculados con la delincuencia organizada, sin que exista un verdadero control de los métodos y prácticas

empleados por estas nuevas organizaciones, las cuales, pueden violentar garantías individuales importantes. Desde luego, otra dificultad práctica estriba en el hecho de que si bien es cierto sólo el Procurador General de la República puede determinar los casos en que proceda la concesión de dicha recompensa, lo cierto es también que no se ha establecido de manera clara, el origen de los recursos respecto de los cuales habrá de considerarlos como susceptibles de ser otorgados en recompensa a una tercera persona por su contribución en la detención de un inculpado de violaciones a la ley federal especial de la materia en comento., situación de hecho que puede fácilmente degenerar en corrupción e inseguridad pública para todos los gobernados.

Artículo 38.- *En caso de que se reciban informaciones anónimas sobre hechos relacionados con la comisión de los delitos a que se refiere esta Ley, el Ministerio Público de la Federación deberá ordenar que se verifiquen estos hechos. En caso de verificarse la información y que de ello se deriven indicios suficientes de la comisión de estos delitos, se deberá iniciar una averiguación previa, recabar pruebas o interrogar a testigos a partir de esta comprobación, pero en ningún caso dicha información, por sí sola, tendrá valor probatorio alguno dentro del proceso.*

Para el ejercicio de la acción penal, se requerirá necesariamente de la denuncia, acusación o querrela correspondiente.

Comentario: Como hemos visto con antelación, la ley federal especial de la materia, prevé la posibilidad de incentivar tanto a los miembros de dichos gremios criminales, como a la sociedad civil en general, a fin de que colaboren activamente con la justicia y denuncien todo tipo de hechos relacionados con el crimen organizado. Asimismo, hemos advertido la profunda preocupación del Estado, respecto a la integridad física de las personas que por cualquier motivo se encuentran vinculadas a un proceso jurisdiccional de ésta índole. Sin embargo, en el presente artículo, se regula de forma por demás sucinta, una diversa forma de colaboración con la justicia, representada por la denuncia anónima. En efecto, la denuncia de estos hechos sin haberse proporcionado el nombre del emisor, resulta ser una práctica muy socorrida para las personas que por temor a una represalia por parte de éstas organizaciones criminales, no aporta ningún dato tendiente a su identificación. No obstante, la hipótesis normativa in examine, claramente señala que no por el hecho de haber sido formuladas en el anonimato deberán de ser ignoradas por la autoridad; por el contrario, impele a ésta, a que de manera oficiosa constante la autenticidad de las mismas, lo

anterior, en estricto apego al principio de seguridad jurídica, mismo que se considera total en nuestro actual sistema jurídico.

En caso de que resulte ser cierta la información proporcionada, o bien, se hubieren encontrado indicios suficientes como para presumir la comisión de uno éstos ilícitos, se deberá iniciar una averiguación previa, por ende, recabar las pruebas necesarias e interrogar a los testigos si los hubiere. Caso contrario, dicha denuncia singular, aislada y anónima tendrá por sí sola, tendrá valor probatorio alguno dentro del proceso. El último párrafo del artículo 38 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, alude a un requisito de procedibilidad básico para el ejercicio de la acción penal, esto es, se requerirá necesariamente de la denuncia, acusación o querrela correspondiente formulada en contra del inculpado.

Artículo 39.- Toda persona en cuyo poder se hallen objetos o documentos que puedan servir de pruebas tiene la obligación de exhibirlos, cuando para ello sea requerido por el Ministerio Público de la Federación durante la averiguación previa, o por el juzgador durante el proceso, con las salvedades que establezcan las leyes.

Comentario: Este artículo tiene una redacción bastante sencilla y comprensible; en esencia se busca puntualizar de manera expresa, la obligación *erga omnes* de colaborar en cualquier forma que lo solicite la autoridad, con la investigación de los hechos constitutivos de una violación a la ley federal contra la delincuencia organizada. No se distingue respecto a las personas físicas o morales, así, ambas figuras jurídicas quedan comprendidas por éste precepto legal. Para el caso particular de los bancos o de algunas entidades públicas donde el manejo de la información se hace en forma confidencial, se establece en la última parte de este numeral, la, adecuación de la prestación de información a las salvedades que establezcan las leyes de la materia.

**TÍTULO TERCERO.
DE LAS REGLAS PARA LA VALORACIÓN DE LA PRUEBA
Y DEL PROCESO
CAPÍTULO ÚNICO.**

Artículo 40.- Para efectos de la comprobación de los elementos del tipo penal y la responsabilidad del inculpado, el juez valorará prudentemente la imputación

que hagan los diversos participantes en el hecho y demás personas involucradas en la averiguación previa.

Comentario: Dado el contenido normativo del presente artículo, podemos de nueva cuenta afirmar el carácter de *régimen penal de excepción* creado, con ésta Ley Federal contra la delincuencia organizada.

En palabras del ilustre jurista y Ministro de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Silva Meza tenemos:

"...Como se aprecia, estamos en presencia de una reforma de carácter excepcional, como se dijo anteriormente, le otorgamos tal categoría en razón a que surge no como una política preventiva general, sino como respuesta a un problema que años de incapacidad, ignorancia y mala fe en las cabezas de los órganos persecutores provocaron...De lo anterior podríamos concluir, si tal conclusión fuera válida, que actualmente en nuestro país, la política criminal se basa en cuatro principios, los de prevención general y especial para el común de los delitos, y de prevención generalísima y especialísima para la delincuencia organizada..."¹⁵¹.

El Código Federal de Procedimientos Penales en vigor, dentro de su *Título Sexto "Prueba"*, específicamente en su *Capítulo Noveno "Valor Jurídico de la Prueba"*, el cual comprende de los artículos 279 al 290, establece al efecto, reglas claras para valorar las pruebas aportadas por las partes dentro de un proceso jurisdiccional federal.

Sin embargo, la Ley federal especial en comento, olvidándose por completo de la *suptoriedad* de dicho ordenamiento adjetivo, estableció de forma por demás limitada, su propio sistema de valoración de la prueba, con lo cual, incurre en el fenómeno de *adjetivizar* una pretendida ley sustantiva en materia de delincuencia organizada, sin embargo, ya hemos hecho referencia a ésta problemática en otros apartados del presente trabajo de investigación, mismos que se tiene por reproducidos en obvio de inútiles repeticiones.

Así las cosas, la Ley Federal contra la delincuencia organizada establece, que en tratándose de delitos relacionados con la delincuencia organizada, el Juzgador Federal

¹⁵¹ SILVA MEZA, Juan, "*La nueva regulación jurídica sobre Delincuencia Organizada*"; conferencia dictada en el Seminario de actualización sobre la Reforma Constitucional y legal en materia de Delincuencia Organizada, Instituto de la Judicatura Federal, primera edición, Noviembre de 1998, página 72

que conozca de dichos asuntos, deberá de **"valorar prudentemente"** las imputaciones que hagan los diversos participantes en el hecho de interés punitivo, así como las demás personas involucradas en la averiguación previa.

Luego, podemos advertir, la ley federal establece un *sistema de valoración libre de la prueba* a favor del Juzgador Federal, opuesto al sistema mixto de valoración que impera en nuestro catálogo adjetivo de la materia y fuero. Así las cosas, entendemos que el Órgano Jurisdiccional de Primera Instancia que conozca respecto a éste ilícito, podrá libremente valorar *en conciencia* o en *prudencia*, la serie de imputaciones directas y categóricas formuladas en contra de determinada persona, principalmente en forma de **testimonial** -*toda vez que acordes con una adecuada Teoría General de las pruebas, cualquier medio convictivo resulta ser eficaz a fin de acreditar la existencia en el mundo de relación de determinado hecho o circunstancia-*; motivo por el cual, las previsiones legales contenidas en el numeral 286 y 289 del multi invocado ordenamiento adjetivo de la materia y fuero, podrán ser inobservadas por el Juzgador Federal, pues éste, no tiene más limitación que su prudente arbitrio a fin de valorar las pruebas sometidas a su consideración; situación de derecho que estimamos generadora de inseguridad jurídica para las partes.

Consideramos que la prudencia, si bien es cierto es una excelsa virtud del ser humano, lo cierto es también que la misma no puede estar aislada de la lógica, la razón y la experiencia, tal y como lo pretende aplicar el artículo in examine.

Artículo 41.- Los jueces y tribunales, apreciarán el valor de los indicios hasta poder considerar su conjunto como prueba plena, según la naturaleza de los hechos, la prueba de ellos y el enlace que exista entre la verdad conocida y la que se busca.

Las pruebas admitidas en un proceso podrán ser utilizadas por la autoridad investigadora para la persecución de la delincuencia organizada y ser valoradas como tales en otros procedimientos relacionados con los delitos a que se refiere esta Ley.

La sentencia judicial irrevocable que tenga por acreditada la existencia de una organización delictiva determinada, será prueba plena con respecto de la existencia de esta organización en cualquier otro procedimiento por lo que únicamente sería necesario probar la vinculación de un nuevo procesado a esta organización, para poder ser sentenciado por el delito de delincuencia organizada.

Comentario: En este numeral, se encuentra regulada la denominada "*prueba circunstancial*". En principio, se consideró a esta prueba como un medio convictivo secundario, de poca relevancia dentro de un proceso jurisdiccional del orden penal; sin embargo, tanto la doctrina como la propia legislación moderna, han sabido colocarla en su correcta jerarquía, considerada hoy en día como la reina de las pruebas en materia penal, desplazando así a la confesional de dicho status procesal. La prueba circunstancial hoy en día tiene enorme importancia en un moderno proceso penal, pues con ella se ha logrado erradicar las socorridas prácticas del tormento y/o la tortura a fin de conseguir la declaración inculpatoria de los inculcados.

No se nos oculta que se trata de una prueba difícil de apreciar porque su elaboración requiere de un conjunto de circunstancias íntimamente relacionadas entre sí, es resultante de una concepción esencialmente lógica y se basa en las leyes del raciocinio y de la experimentación¹⁵².

Expuesto lo anterior, se advierte el presente artículo guarda una estrecha vinculación procesal con el contenido normativo de los artículos 285 y 286, ambos del Código Federal de Procedimientos Penales, mismos que *ad literam* establecen:

ARTICULO 285. - *Todos los demás medios de prueba o de investigación y la confesión, salvo lo previsto en el segundo párrafo del artículo 279, constituyen meros indicios.*

ARTICULO 286. *Los tribunales, según la naturaleza de los hechos y el enlace lógico y natural, mas o menos necesario que exista entre la verdad conocida y la que se busca, apreciarán en conciencia el valor de los indicios hasta poder considerarlos como prueba plena.*

Así, el artículo en comento, impone la obligación a los Jueces y Magistrados Federales de apreciar el valor de los indicios que obre agregados en autos, a fin de concederles o negarles su eficacia probatoria como prueba plena, según la naturaleza de los hechos, la prueba de ellos y el enlace lógico y natural que existe entre la verdad conocida y la que se busca. Esto es, cuando no exista una confesión por parte del

¹⁵² SANDOVAL DELGADO, Emilio: "*Ley Federal contra la delincuencia organizada comentada*", Editorial SISTA, México, 1998, página 69.

inculpado, se deberá de acreditar la corporeidad del ilícito de violaciones a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, así como la plena responsabilidad del inculpado, basados en la prueba circunstancial o presuncional, esto es, como lo anterior no podría demostrarse de manera directa, por conducto de los medios de prueba regulares, como lo es la confesión, deberá partirse de un esfuerzo de razonar silogísticamente, a partir de datos aislados que entrelazados en la mente, le sirvan al Juzgador Federal para arribar a su conclusión.

Al caso sirve de apoyo la Jurisprudencia sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 223, de la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a mayo de mil novecientos noventa y siete, bajo el siguiente rubro y contenido:

"PRUEBA INDICIARIA, COMO DEBE OPERAR LA, EN MATERIA PENAL. *En materia penal, el indicio atañe al mundo de lo fáctico porque es un hecho a acreditar que sirve de medio de prueba, ya no para probar sino para presumir la existencia de otro hecho desconocido; es decir, existen sucesos que no se pueden demostrar de manera directa por conducto de los medios de prueba regulares como la confesión, testimonio o inspección, sino sólo a través del esfuerzo de razonar silogísticamente, que parte de datos aislados, que se entrelazan entre sí, en la mente, para llegar a una conclusión."*

También sirven de apoyo las Jurisprudencias 663 y 664, visibles a página cuatrocientos quince del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo II, sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito y Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, respectivamente, cuyos rubros y contenidos son:

"PRUEBA CIRCUNSTANCIAL, IMPORTANCIA DE LA. *La moderna legislación en materia penal ha relegado a segundo término la declaración confesoria del acusado, a la que concede un valor indiciario que cobra relevancia sólo cuando está corroborada con otras pruebas, y, por el contrario, se ha elevado al rango de reina de las pruebas la circunstancial, por ser más técnica y porque ha reducido los errores judiciales. En efecto, dicha prueba está basada sobre la inferencia o el razonamiento, y tiene, como punto de partida, hechos o circunstancias que estén probados y de los cuales se trata de desprender su relación con el hecho inquirido; esto es, ya un dato por complementar, ya una incógnita por determinar, ya una hipótesis por verificar, lo mismo sobre la materialidad del delito que sobre la identificación del culpable y acerca de las circunstancias del acto inculminado."*

"PRUEBA CIRCUNSTANCIAL, VALORACION DE LA. *La prueba circunstancial se basa en el valor inculminatorio de los indicios que tiene como punto de partida, hechos y circunstancias que están probados y de los cuales se trata de desprender su relación con el hecho inquirido, esto es, ya un dato por complementar, ya una incógnita por determinar,*

ya una hipótesis por verificar, lo mismo sobre la materialidad del delito que sobre la identificación del culpable y acerca de las circunstancias del acto inculminado."

Aplicado a *contrariu sensu*, puede inferirse válidamente que también el razonamiento presuncional, basado en contraindicios, puede desembocar en la destrucción el material probatorio existente en autos, a fin de decretar la libertad de una persona.

Además, el presente artículo establece que las pruebas admitidas en un proceso pena federal, en donde sean juzgados hechos presuntamente constitutivos de violaciones a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, podrán ser utilizados por la autoridad investigadora para la persecución de diversos ilícitos también relacionados con la delincuencia organizada, e incluso, ser valoradas como tales en otros procedimientos relacionados con los delitos a que se refiere la Ley Federal especial en comento.

Finalmente, se debe ponderar que la sentencia judicial irrevocable regulada en el artículo 360 del ordenamiento adjetivo de la materia y fuero que establece:

Artículo 360.-Son irrevocables y causan ejecutoria:

I.- Las sentencias pronunciadas en primera instancia cuando se hayan consentido expresamente o cuando, concluido el término que la ley señala para interponer algún recurso, no se haya interpuesto; y

II.- Las sentencias contra las cuales no de la ley recurso alguno.

En la cual se tenga por acreditada la existencia de una organización delictiva determinada, podrá ser empleada como prueba plena, en términos del dispositivo normativo 280 del precitado cuerpo normativo, con respecto de la existencia de esta misma organización criminal organizada dentro de cualquier otro procedimiento penal, por lo que únicamente será necesario probar la vinculación de un nuevo procesado a esta organización para sentenciarlo por el delito de delincuencia organizada.

Lo establecido en el último párrafo del artículo 41 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, desde nuestro particular punto de vista, es contrario a lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, habida cuenta que el mencionado precepto exige solamente que se acredite la vinculación del nuevo

procesado a la organización delictiva, cuyo miembro o miembros ya fueron sentenciados; sin embargo, es riesgoso para el gobernado la existencia de dicho numeral, porque ésta no señala cómo deberá comprobarse la referida vinculación, es decir, qué tipo de pruebas demostrarán de manera plena lo anterior. Además de que resulta ser contrario a nuestro sistema acusatorio penal, específicamente opuesto al principio general de derecho penal de presunción de la inocencia, pues toda persona se presume inocente hasta que se demuestre lo contrario; esto es así toda vez que al ser presentada dicha documental pública en cualesquiera proceso jurisdiccional federal, se está presuponiendo sobre su plena responsabilidad penal, y predisponiendo al Juez Federal a fin de que dicte una sentencia condenatoria en su contra, toda vez que por disposición expresa de la ley federal especial en comento, sólo haría falta acreditar su vínculo para con esta organización delictiva, situación contraria a nuestro sistema jurídico vigente.

TÍTULO CUARTO.
CAPÍTULO ÚNICO.
DE LA PRISIÓN PREVENTIVA Y EJECUCIÓN DE
LAS PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD

Artículo 42.- La autoridad deberá mantener reclusos a los procesados o sentenciados que colaboren en la persecución y procesamiento de otros miembros de la delincuencia organizada, en establecimientos distintos de aquéllos en que estos últimos estén reclusos, ya sea en prisión preventiva o en ejecución de sentencia.

Comentario: Es evidente que la teleología imperante en la hipótesis normativa en estudio, es de tipo proteccionista para con el miembro de la delincuencia organizada que hubiere sido colaborador de la autoridades en la investigación y persecución de otros delitos relacionados con la delincuencia organizada. Esto es así, toda vez que no escapa de la lógica común, el hecho de que toda banda de criminales organizados, al verse traicionados por cualesquiera de sus miembros, buscarán a toda costa vengarse, situación que en el caló del mundo de la mafia, suele denominarse como "ajuste de cuentas", motivo por el cual, acertadamente el espíritu proteccionista en la presente ley, se hace extensivo para la persona del colaborador judicial que se encuentre privado de su libertad, ya sea de forma preventiva o bien, con motivo de una sentencia

condenatoria dicta en su contra, a fin de que sea recluido en un establecimiento penitenciario, lejos del alcance de éstos diversos miembros de un gremio criminal.

Artículo 43.- *Los sentenciados por los delitos a que se refiere la presente Ley no tendrán derecho a los beneficios de la libertad preparatoria o de la condena condicional, salvo que se trate de quienes colaboren con la autoridad en la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada.*

Comentario: De nueva cuenta, nos encontramos en presencia de una nueva disposición de tipo excepcional o de excepción, pues contrario a lo establecido en los artículos 70 y 90 del Código penal de la Federación en donde se consagra a favor de todo inculcado el derecho a la sustitución de la pena de prisión por multa y al beneficio de la condena condicional, siempre y cuando den cabal cumplimiento con una serie de requisitos establecidos en dicho cuerpo normativo; sin embargo, en tratándose de delitos relacionados con la delincuencia organizada, dichos sustitutivos penales quedan suprimidos para sus responsables, con la excepción, de aquellos acusados que hubieren prestado su eficaz colaboración con la autoridades a fin de investigar y perseguir a éstas células criminales organizadas.

Además, consideramos que éste artículo debemos de entenderlo como una ampliación de la hipótesis normativa 85 del Código Penal de la Federación, que a su vez, constituye su antecedente legal, misma que establece:

Artículo 85.- *No se concederá la libertad preparatoria a:*

1. Los sentenciados por alguno de los delitos previstos en este código que a continuación se señalan:

A) Uso ilícito de instalaciones destinadas al transo aéreo, previsto en el artículo 172 bis, párrafo tercero;

B) Contra la salud, previsto en el artículo 194, salvo que se trate de individuos en los que concurren evidente atraso cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica;

C) Corrupción de menores o incapaces, previsto en el artículo 201;

D) Violación, previsto en los artículos 265, 266 y 266 bis;

E) Homicidio, previsto en los artículos 315, 315 bis y 320;

F) Secuestro, previsto en el artículo 366, salvo las dos párrafos últimos, y tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter.

G) Comercialización de objetos robados, previsto en el artículo 368 ter;

H) robo de vehículo, previsto en el artículo 376 bis;

I) Robo, previsto en los artículos 371, último párrafo, 372; 381 fracciones vii, viii, ix, x, xi y xv; y 381 bis, o

J) Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 bis, o

II. Los que incurran en segunda reincidencia de delito doloso, o sean considerados delincuentes habituales.

Tratándose de los delitos comprendidos en el título décimo de este código, la libertad preparatoria solo se concederá cuando se satisfaga la reparación del daño a que se refiere la fracción III del artículo 30 o se otorgue caución que la garantice.

Artículo 44.- *La misma regla se aplicará en relación al tratamiento preliberacional y la remisión parcial de la pena a que se refiere la ley que establece las normas sobre ejecución de penas y medidas de seguridad.*

Comentario: Resultan ser aplicables los comentarios vertidos en el artículo que inmediatamente antecede. Cabe puntualizar que el presente numeral de igual manera es una disposición corolaria de los artículos 8º (*Remisión parcial de la pena*) y 16º de la Ley de Normas Mínimas, en los cuales, se establecen las diversas etapas del tratamiento preliberacional de un sentenciado, el cual, se funda en un criterio de mayor peligrosidad del delincuente, y por lo mismo, aumenta el catálogo de delitos respecto de los cuales no se deberá de conceder el aludido beneficio del tratamiento preliberacional y de la remisión parcial de la pena. Desde luego, no debe pasar desapercibido que desde nuestra óptica jurídica, subsiste la excepción hecha a favor de los colaboradores de la justicia.

TRANSITORIO.

ÚNICO- *Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

Comentario: El presente artículo transitorio único, tal y como lo indicamos al inicio del análisis de ésta Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, contiene el denominado *ámbito temporal de validez* de ésta ley federal especial, toda vez que establece, que será a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, cuando la misma, entrará en vigor; esto es, la presente Ley fue de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional, a partir del 8 de Noviembre de 1996.

Desde nuestro personal punto de vista, consideramos hubiese sido mucho más benéfico, que el legislador federal hubiere prolongado la entrada en vigor del presente

cuerpo normativo, esto es, hubiere decretado una *vacatio legis* en su aplicación. Lo anterior, debido a la premura con que la misma fue aprobada, lo que indefectiblemente ha evidenciado serias carencias y lagunas normativas en dicha ley; además, dada la novedad de tales Instituciones para nuestro sistema jurídico de aquel entonces, se hubiese podido convocar a la comunidad jurídica nacional a fin de que se analizara al detalle y se perfeccionara tanto su redacción, como su adecuación a nuestro otrora Marco Constitucional y legal.

No podemos seguir pensando que sólo la ley, y por encima de cualquier medida, sólo la ley, pueda constituir la fuerza de la justicia, dicho en otras palabras, la expresión *lex dura sed lex* (la ley es dura pero es la ley) no debe de ser confundida hoy en día por nuestras autoridades, a fin de legitimar una serie de flagrantes violaciones a nuestras Garantías Individuales y derechos humanos inherentes, tal y como el Constituyente de 1996 confundió, al pretender legitimar una serie de flagrantes violaciones a los derechos humanos, en aras de preservar un supuesto orden social; es irónico, el remedio para un mal, constituye en sí mismo, otro mal, sólo que de aplicación obligatoria por tratarse de la "ley". Quienes piensan que la fuerza es en sí misma la justicia, se olvidan que ésta puede convertirse en venganza, y la justicia bajo el dominio de la fuerza puede crear un orden en cuyo imperio la ley, será la ley del Talión.

Nosotros sostenemos, la ley no es sólo coacción física o legal, efectivamente debe ser dura, a fin de lograr su cabal e irrestricto cumplimiento, sin embargo, dicha dureza formal debe ser amalgamada con partículas de equidad y la prudencia, razón y lógica por parte del legislador federal, pues no podrían ser ni la dureza ni la severidad, elementos dignos de una ley considerada como justa. Consideramos sólo puede argumentarse en favor de propuestas legislativas justas y equitativas, que lleven implícitas un grado moderado de severidad y coacción, cuyo propósito sea siempre el de consolidar, ampliar y respetar nuestros derechos a existir plena y libremente, con seguridad jurídica.

La Ley Federal contra la delincuencia organizada, evidentemente otorga preferencia a la represión, a la coacción, a la sanción, por encima de la prevención del delito y la readaptación social del delincuente; si nuestros derechos nos hacen

humanos a todos, entonces la violación de las garantías individuales de un grupo puede tomar por delinquentes organizados potencialmente a cualquier personas o sector, incluyendo al propio gobierno, sin con esta serie de rígidas y duras medidas pretende controlar a éste dañino cáncer social.

Una crítica final la constituye, una de las mayores urgencias legales que desde nuestro particular punto de vista se contiene en la Ley contra la Delincuencia Organizada, relativo a que dicha ley especial federal cuente lo más pronto posible con un reglamento, el cual no ha sido elaborado y sancionado por el Congreso de la Unión desde la aprobación de este ordenamiento, el 26 de octubre de 1996.

VI. JURISPRUDENCIA APLICABLE.

La Jurisprudencia, entendida como la interpretación hecha por la Suprema Corte de Justicia y nuestros Tribunales Colegiados de Circuito, de nuestro derecho positivo mexicano a fin de aplicarlo e integrarlo debidamente, resulta ser un importante pilar para nuestro sistema jurídico vigente, pues en ella encontramos la pauta más importante para complementar nuestro marco jurídico, sin necesidad de reformar constantemente su texto, esto es, mediante las acuciosas precisiones legales y novedosos criterios sustentados por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación y nuestros Tribunales Colegiados de Circuito, la ley se va perfeccionando constantemente.

En el presente apartado, procederemos a mostrar la Jurisprudencia más importante, que desde nuestra óptica jurídica, actualmente prevalece en tratándose de la delincuencia organizada. No debemos soslayar el hecho, de que a cinco años de la entrada en vigor de tal ordenamiento jurídico especial en el ámbito federal, la producción o bien, el acervo jurisprudencial existente, es muy limitado; sin embargo, estimamos que el mismo brinda algunas importantes orientaciones tanto a funcionarios encargados de la impartición y administración de justicia en el ámbito federal, así como a los litigantes, estudiantes y personas en general, y es por esa razón que nos permitimos transcribir literalmente tales criterios jurisprudenciales, en estricto orden alfabético.

Séptima Epoca
Instancia: Sala Auxiliar
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: 181-186 Séptima Parte
Página 9

ACOPIO DE ARMAS, INTEGRACION DEL DELITO DE. *Independientemente de la comisión de otros delitos, si una banda compuesta por más de tres personas, jefaturada por el inculpado, se allegó armas de fuego de distintos tamaños y calibres, con las que amenazó y secuestró a sus víctimas, quedó integrado el delito de acopio de armas.*

Séptima Epoca
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,
Tribunal Colegiado Del Décimo Segundo Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: 145-150 Sexta Parte
Página 39

ARMAS, ACOPIO DE, MATERIALIDAD DEL DELITO. *Para tener por acreditado el cuerpo del delito de acopio de armas previsto por el artículo 83, fracción II, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, es indispensable que la conducta del agente activo revele un dolo específico, es decir, que las armas se reúnan con fines ilícitos, lo que en cada caso debe determinar el juzgador.*

Séptima Epoca
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo 39 Segunda Parte
Página 14

ARMAS, ACOPIO DE, AUTONOMIA. *El acopio de armas es un delito cuya ejecución es totalmente independiente al concierto de unas personas para cometer el delito de rebelión, aunque tales armas llegaran a servir para la comisión de este último delito, lo cual no significa que tales ilícitos se ejecuten con un solo hecho*

Séptima Epoca
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo 163-168 Segunda Parte
Página 11

ACOPIO DE, ARMAS DE FUEGO, NATURALEZA *Es inexacto que para la configuración del delito de acopio de armas de fuego deba, necesariamente, atentarse contra las instituciones y alterarse la paz pública. Se trata de un delito sin resultado material, aunque con posibilidad de él, cuyo "elemento moral o subjetivo", precisamente por su carencia de resultado, consiste en el acopio en sí, contraviniendo, con conocimiento de la ilicitud, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.*

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,
Cuarto Tribunal Colegiado Del Sexto Circuito.
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
Tomo: VIII, Noviembre de 1998
Tesis: VI.4o.15 P
Página: 507

ASALTO Y ATRACO. DIFERENCIAS DE CIRCUNSTANCIAS DE LUGAR, EN QUE SE REALIZA LA CONDUCTA DELICTIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).

El delito de asalto, que define el artículo 294 del Código de Defensa Social para el Estado de Puebla, es correlativo con la descripción a que se contrae el numeral 295 del citado código. Pues el legislador instituyó que comete el delito de asalto, el que en despoblado o en paraje solitario, hace uso de la violencia contra una persona con el propósito de causarle un mal o de exigir su asentimiento para cualquier fin, cualesquiera que sean los medios y el grado de violencia que emplee, e independientemente del hecho delictuoso que resulte cometido; en tanto que el ilícito de atraco es cometido, cuando los hechos a que se refiere el artículo anterior, se realizan en una calle o suburbio de una ciudad, de un pueblo o ranchería. Luego, si el último de los delitos mencionados, hace remisión expresa al diverso numeral que prevé el relativo al de asalto, siendo la única diferencia entre uno y otro, en que el primero se consuma en despoblado o en paraje solitario y el segundo en calle o suburbio de una ciudad, de un pueblo o ranchería, dichas hipótesis normativas, según se desprende de su lectura, aun cuando esencialmente, tutelan como bien jurídico la seguridad de las personas, de donde su diferencia radica en la circunstancia del lugar en que se cometen, de modo que, si la conducta típica no se ejecutó en despoblado, entonces, es inexacto que se impute al activo el delito de asalto, al no requerirse de esa circunstancia para poder sancionar al infractor de la norma.

Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,
Primer Tribunal Colegiado Del Sexto Circuito
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*
Tomo: XV-II, Febrero de 1995
Tesis: VI.1o.13 P
Página: 235

ASALTO. SU PENALIDAD ES INDEPENDIENTE DE LA QUE CORRESPONDA, SI JUNTO CON EL SE COMETEN OTROS DELITOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).

Conforme a lo establecido por los artículos 73 y 273 del Código de Defensa Social para el Estado de Puebla, aplicable hasta el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, correlativos de los diversos artículos 80 y 296 del código vigente, la penalidad aplicable al delito de asalto era independiente de la sanción que correspondía por la comisión de otros delitos, aun cuando se actualizara la hipótesis del concurso ideal de delitos, como excepción a la regla general, pues así se desprende de la correcta interpretación de los citados preceptos.

Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,
Segundo Tribunal Colegiado Del Sexto Circuito.
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*
Tomo: VIII, Diciembre de 1991
Página: 160

ASALTO. DELITO DE CONCEPTO DE PARAJE SOLITARIO. Para que exista el delito de asalto se requiere, entre otros elementos, que los hechos se realicen "en despoblado" o "en

paraje solitario", entendiéndose este último como el lugar situado en poblado o despoblado, pero que por la hora en que los hechos acontecen, el sujeto pasivo se encuentra imposibilitado para pedir auxilio y obtenerlo, por ausencia de personas.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,

Tercer Tribunal Colegiado En Materia Penal Del Primer Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Agosto de 1996

Tesis: I.3o.P.10 P

Página 631

ASOCIACION DELICTUOSA, SE CONFIGURA EL DELITO DE, AUN CUANDO UNO DE LOS PARTICIPES SE ENCUENTRE EN LUGAR DIVERSO A LA EJECUCION DEL HECHO.

El delito de asociación delictuosa se acredita, aun cuando el quejoso asegure que no participó en la consumación del hecho, por encontrarse interno en el Reclusorio Preventivo Norte del Distrito Federal y por ello no formaba parte de la asociación; en la especie, dicha figura delictiva se actualizó, en virtud de que para su integración no se requiere que el participe se encuentre en determinado lugar, como en el caso concreto, ya que el quejoso formaba parte de una asociación delictuosa o banda sometida a sus decisiones, con la característica de ser estable y permanente, pues se demostró que desde el interior del mencionado Reclusorio Preventivo, con promesas remunerativas dirigía a los cosentenciados y a otras personas a llevar a cabo diversas conductas consideradas por la ley penal como delitos.

Séptima Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo II, Parte SCJN

Tesis: 41

Página 23

ASOCIACION DELICTUOSA Y PARTICIPACION MULTIPLE. DIFERENCIAS.

La presencia de activos múltiples en la comisión de un delito, no basta para que se integre el tipo de asociación delictuosa, a que se refiere el artículo 164 del Código Penal Federal, pues éste requiere que sus miembros, asociados, acepten intervenir en la ejecución de uno o más delitos cuya planeación individual no se ha llevado a cabo; en cambio, en la participación múltiple los participantes aceptaron intervenir en un delito perfectamente delineado en sus fases de ejecución y consumación. Consecuentemente, la diferencia básica entre ambas figuras delictivas, radica en que en la asociación delictiva el motor de la relación es la intención ilícita para la ejecución de más de un delito, en tanto en la participación, sea por concierto previo o por adhesión, la relación será en función de uno o varios delitos únicos, perfectamente delineados y de ejecución planeada; como lo es en un caso en el que no existir dato alguno del cual se infiera que el inculpaado y cómplices habían decidido ejecutar en abstracto algunos otros ilícitos, solamente existió participación de aquél en el cometido, y no debe reclasificarse su conducta estimándola también constitutiva de asociación delictuosa.

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,

Tercer Tribunal Colegiado En Materia Penal Del Primer Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XII-Julio

Página 163

ASOCIACION DELICTUOSA Y COPARTICIPACION, DIFERENCIAS. La diferencia entre el delito de asociación delictuosa y coparticipación delictiva, radica en que la primera figura jurídica requiere la concurrencia de tres o más personas, con el propósito de delinquir y una permanencia indefinida, en la que su actividad surge previamente a la conducta dolosa, por decisión de todos o sometidos a la voluntad de un jefe, en tanto que en la coparticipación no se requiere que exista una organización más o menos permanente, ni un régimen previamente establecido, sino que las infracciones delictivas surgen al momento de cometerlas, sin previo acuerdo, quedando aisladas las conductas unas de otras.

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,
Segundo Tribunal Colegiado Del Sexto Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XI-Enero

Página 228

ASOCIACION DELICTUOSA, CONFIGURACION DEL DELITO DE. El delito de asociación delictuosa es un delito "per se", independiente de los delitos que para su realización hayan concertado los asociados; es decir, el delito se consuma por la sola participación en la asociación o banda y no en los hechos punibles concretos que la misma lleve a cabo, pues se trata de un delito de peligro abstracto y doloso, luego, para que éste se configure no es necesario que se cometan otros delitos diversos, ya que en otras palabras, el delito de que se trata se integra con el solo convenio asociacionista, sin ningún acto ejecutivo.

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,
Segundo Tribunal Colegiado En Materia Penal Del Primer Circuito

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 56, Agosto de 1992

Tesis: I.2o.P. J/39

Página: 35

ASOCIACION DELICTUOSA, CARACTER CONTINGENTE DE LA JERARQUIA EN EL DELITO DE. Ciertamente, en el delito de asociación delictuosa, previsto y sancionado en el artículo 164 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, doctrinariamente se predica como elemento insito en su definición, el aspecto relativo a la jerarquía que debe existir entre sus tres o más miembros; sin embargo, no debe soslayarse que ésta es una cuestión contingente, la que puede o no existir, ya que lo fundamental es la prueba de la predisposición temporal indefinida de esa agrupación consistente en el "propósito de delinquir", lo que debe entenderse en el indeterminado tiempo de su fusión y a la persistente finalidad de continuar unidos para la comisión delictual.

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,
Tercer Tribunal Colegiado Del Cuarto Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IX-Abril

Página 438

ASOCIACION DELICTUOSA, LA JERARQUIZACION NO CONSTITUYE UN ELEMENTO ESENCIAL EN EL DELITO DE. (LEGISLACION DEL ESTADO DE.

NUEVO LEÓN. La jerarquización no constituye un elemento esencial en el delito de asociación delictuosa, pues atendiendo a la definición que de tal sentido hace la ley, específicamente en el artículo 176 del Código Penal de la entidad. Por tanto, la jerarquización que se predica doctrinalmente respecto del delito de asociación es una cuestión contingente que puede o no existir, sin que importe, en consecuencia, para la configuración de este ilícito, que la formalidad en cuanto a la organización sea la escritura, que haya o no estatutos o que exista o no jerarquía y disciplina estatuidas; lo que importa es la reunión indeterminada en lo que se refiere al tiempo de duración y el propósito de los miembros del grupo, de estar unidos para la comisión delictiva.

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,
Tercer Tribunal Colegiado Del Segundo Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IX-Marzo

Página 150

ASOCIACION DELICTUOSA. ELEMENTOS QUE LA INTEGRAN. (LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO). De conformidad con lo dispuesto en el artículo 178 del Código Penal para el Estado de México, el ilícito de asociación delictuosa se integra al tomar participación en una banda dos o más personas, cuando aquella está organizada para delinquir; no obstante lo anterior, también se requiere que exista un régimen determinado con el propósito de estar delinquiendo de manera persistente y además subordinación de los componentes a un determinado jefe con el reconocimiento de la autoridad sobre ellos, en tal virtud, si no existe la comprobación de esos supuestos no puede considerarse integrado ese ilícito.

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,
Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIV-Julio

Página 461

ASOCIACION DELICTUOSA. AUTO DE FORMAL PRISION. (LEGISLACION DEL ESTADO DE PUEBLA). El artículo 183 del Código de Defensa Social del Estado de Puebla alude al delito de asociación delictuosa atendiendo a que, la asociación o banda, debe consistir en la unión voluntaria y con carácter más o menos permanente para el desarrollo de los propósitos delictivos que unen a sus integrantes; es decir, que tratándose del auto de formal prisión, deben existir evidencias suficientes para considerar que la unión de ciertos individuos tenía como finalidad la actuación en la ejecución de hechos delictuosos, estando dispuestos de manera constante a colaborar en ellos en la medida que fuese necesaria, debiendo concurrir, también, cierta jerarquía entre los componentes y disposiciones concretas de un jefe de la asociación o banda para que sus acciones se llevaran a efecto con el menor riesgo y con los mejores resultados

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Noviembre de 1999

Tesis: Ia. XXXI/99

Página 420

ATRACCION, FACULTAD DE. LA ADUCIDA ALTA PELIGROSIDAD DE UN INDIVIDUO NO ES CAUSA EFICIENTE PARA PROVOCAR EL EJERCICIO DE LA.

La característica de ser una persona relacionada con narcotraficantes de alta peligrosidad y perteneciente al crimen organizado a nivel internacional, no es causa eficiente para provocar el ejercicio de la facultad de atracción de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de los recursos de revisión, competencia de los Tribunales Colegiados, esto es, porque las características personales de un individuo a quien se le considera de alta peligrosidad, no inciden en grados de excepción, que ameriten la intervención de la referida Primera Sala del más Alto Tribunal, habida cuenta que no implica una situación de trascendencia a toda la sociedad, ni reviste importancia tal que se diferencie medularmente de otros asuntos de similar naturaleza, ya que, los Tribunales Colegiados de Circuito son órganos jurisdiccionales con amplitud de criterio, preparación y con suficiente autonomía de decisión, para resolver de manera fundada y motivada los recursos de revisión de esa índole. Asimismo, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe respetar y velar en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros en el desempeño de su cargo.

C.-

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,

Segundo Tribunal Colegiado Del Décimo Sexto Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: II, Agosto de 1995

Tesis: XVI.2o.2 P

Página 487

CONSIGNACION ANTE LOS TRIBUNALES. DUPLICIDAD DEL TERMINO PARA LA.

El artículo 16 constitucional reformado, establece el plazo de cuarenta y ocho horas para consignar al detenido, el cual podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. En concordancia, el artículo 194 bis del Código Federal de Procedimientos Penales define la delincuencia organizada, al señalar que se actualiza cuando tres o más personas se organicen bajo las reglas de disciplina y jerarquía, para cometer de modo violento y reiterado o con fines predominantemente lucrativos, algunos de los delitos previstos en la ley sustantiva penal que ahí; enumera. La correcta interpretación de los preceptos citados, lleva a concluir que en principio corresponde al Ministerio Público, al momento de realizar su función de persecución e investigación de los delitos, en la averiguación previa que realiza y de acuerdo a los datos que hubiere recabado, estimar si es procedente o no la duplicidad del término para efectuar la consignación de los indicados, por reunirse al menos de forma presuntiva los requisitos que establece el artículo 194 bis del citado Código Federal de Procedimientos Penales; facultad que no debe ser ejercida en forma arbitraria y con menoscabo de los derechos constitucionales de los detenidos, por cuyo motivo corresponderá al órgano jurisdiccional al momento de valorar las pruebas y resolver sobre la situación jurídica de los procesados, determinar si fue legal o no la aplicación de la ley que autoriza la duplicidad o ampliación del término para consignar y, consecuentemente, si procedía legalmente aplicar o no lo dispuesto por el penúltimo párrafo del diverso artículo 134 de la codificación adjetiva penal en comento. La sanción en caso de error, sería dejar sin valor las declaraciones rendidas ante el órgano acusador.

D.-

Novena Época

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,
Primer Tribunal Colegiado En Materias Penal
Y Administrativa Del Segundo Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: III, Marzo de 1996*

*Tesis: II.10.P.A.11 P
Página 913*

DELINCUENCIA ORGANIZADA, DELITO DE ACREDITAMIENTO DEL TIPO PENAL, DEBEN SEGUIRSE LAS MISMAS REGLAS PARA ACREDITAR EL ILICITO DE ASOCIACION DELICTUOSA.

El tipo penal de delincuencia organizada entró en vigor al día siguiente de la publicación de las modificaciones al Código Penal del Estado de México, del siete de marzo de mil novecientos noventa y cuatro, en las que se establecieron la nueva denominación del delito en comento, precisando en el artículo 178 que se impondrán de uno a seis años de prisión y de cien a trescientos cincuenta días multa, al que participe en una agrupación o banda organizada, cuya finalidad sea cometer delitos que afecten bienes jurídicos de las personas o de la colectividad, mientras que antes de su reforma se le conocía a tal ilícito como asociación delictuosa precisándose en el dispositivo 178 que se impondrán de seis meses a seis años de prisión y de tres a trescientos cincuenta días multa, al que tome participación en una asociación o banda de dos o más personas, organizadas para delinquir, por el solo hecho de ser miembro de la asociación e independientemente de la pena que le corresponda por el delito o delitos que se cometan, de lo anterior se desprende, que en esencia se trata de los mismos elementos típicos, es decir, que una persona participe en una asociación o banda, que ésta se encuentre organizada para delinquir, o lo que es lo mismo que su finalidad sea cometer delitos, lo que evidentemente afecta a los bienes jurídicos de las personas o de la colectividad; por ende, debe considerarse que para que se acrediten los elementos típicos de la delincuencia organizada, deben seguirse las mismas reglas que requiere la asociación delictuosa.

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIII, Mayo de 2001

Tesis: 2a. XLIX/2001

Página 446

DELINCUENCIA ORGANIZADA. LOS ARTÍCULOS 2o. Y 4o. DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA MISMA NO VIOLAN EL ARTICULO 23 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El solo acuerdo de organización o la organización misma, que tenga como fin cometer alguno de los delitos precisados en el artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada es suficiente para imponer las penas previstas en el artículo 4o. de la propia ley, con independencia de la comisión y la sanción de ellos, lo que implica la autonomía del tipo. Asimismo, de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, se advierte que se tomó en cuenta la necesidad de prever una ley especial que regulara la conducta consistente en la organización de tres o más personas encaminadas a cometer alguno de los delitos ahí señalados, pues se estimó que no obstante que se hacía mención a la "delincuencia organizada" en la legislación penal, la regulación era aún insuficiente, consecuentemente, al prevverse la delincuencia organizada se establece un delito autónomo y no una agravante. Ahora bien, no obstante que tanto los preceptos aludidos como los artículos 83 bis y 83 quater de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos contemplan como bien jurídico protegido la seguridad pública o nacional, sin embargo éstos no tipifican los mismos hechos o conductas ilícitas. En efecto, de los artículos relativos al acopio de armas de fuego y explosivos, se advierte que los elementos del tipo son: a) La

posesión de más de cinco armas de fuego; b) Que las armas sean de uso reservado al Ejército, Armada y Fuerza Aerea; c) Que la posesión sea sin el permiso correspondiente; y, d) La posesión de cartuchos en cantidades mayores a las permitidas. Por su parte, los elementos del tipo de delincuencia organizada son: 1) El acuerdo de tres o más personas para organizarse o que se organicen; 2) Que el acuerdo para organizarse o la organización sea en forma permanente o reiterada; y, 3) Que el acuerdo o la organización tenga como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos que señala el mencionado artículo 2o. Esto es, los elementos que integran el tipo de cada figura delictiva: "delincuencia organizada", "acopio de armas de fuego y explosivos" y "posesión de cartuchos" son totalmente diferentes, pues mientras el primero contempla dentro de sus elementos integrantes el acuerdo para organizarse o la organización, por sí solos, para cometer reiterada o permanentemente alguno de los delitos ahí señalados, con independencia de que se actualice la comisión de alguno de los delitos enlistados en el citado artículo 2o., el solo acuerdo de organización o la organización en sí constituye una figura delictiva, el segundo y el tercero aluden, respectivamente, a la reunión de armas de fuego reservadas al Ejército, Armada y Fuerza Aerea sin el permiso correspondiente y a la posesión de cartuchos en cantidades mayores a las permitidas. Luego, los tipos penales de m.rito contemplan figuras delictivas diferentes; de ahí que el auto de formal prisión con el cual inicia la prosecución del proceso en la hipótesis de que se trata no se sigue por dos tipos diferentes que sancionan la misma conducta, pues los elementos que los constituyen son diversos y, por ende, se sancionan conductas distintas. Por consiguiente los artículos 2o. y 4o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada no tipifican las mismas conductas que contemplan los artículos 83 bis y 83 quater de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y, por tanto, no transgreden el artículo 23 de la Constitución Federal.

Novena Epoca

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,
Segundo Tribunal Colegiado En Materias Penal
y Administrativa Del Segundo Circuito.*

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Junio de 1996

Tesis: II.2o.P.A.30 P

Página 315

DELINCUENCIA ORGANIZADA, INEXISTENCIA DEL DELITO DE CUANDO LA FINALIDAD DEL ILICITO ES ABSTRACTA O INDETERMINADA

Como de autos se desprende que las reuniones que se verificaban, eran con un fin determinado, como lo es la planeación del robo, esto es, existía un acuerdo previo, que forma parte del iter criminis para un delito en particular, lo cual encuadra dentro de la hipótesis que prevé el artículo 11 del Código Penal para el Estado de México, referente a la participación del sujeto activo en la comisión de un ilícito, por lo que la circunstancia de que el quejoso se haya reunido en varias ocasiones con un grupo de sujetos, no implica que precisamente se trate de una delincuencia organizada, ya que el objetivo de dichas reuniones fue para la planeación del robo, por tanto la finalidad del ilícito es abstracta o indeterminada; aun cuando el propio quejoso y coacusados hayan confesado haber cometido otros robos, para estimar que efectivamente integran una banda organizada cuyo propósito sea cometer delitos que afecten bienes jurídicas de las personas o de la colectividad, al no advertirse que se reúnan periódicamente y en forma permanente con la finalidad de delinquir.

Novena Epoca

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,
Primer Tribunal Colegiado En Materia Penal Del Segundo Circuito,
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

DELINCUENCIA ORGANIZADA. CONFIGURACION DEL DELITO (LEGISLACION DEL ESTADO DE MEXICO).

El delito de delincuencia organizada (antes asociación delictuosa) previsto por el artículo 178 del Código Penal del Estado de México, tiene como elementos los siguientes: a) Que una persona tenga participación en una agrupación o banda organizada; b) Que la finalidad de ésta sea cometer delitos; y c) Que con lo anterior afecte bienes jurídicos de las personas o de la colectividad; en tal virtud cuando no existe elemento probatorio alguno que indique que la agrupación o banda estaba organizada, es decir, que tuviera un carácter más o menos permanente, con un régimen establecido y el fin de ejecutar diversos hechos delictuosos, por no advertirse la repetida actuación de sus integrantes en la ejecución de delitos indeterminados, es claro que no basta la participación conjunta de personas en la comisión de un delito para estimar que se actualiza el ilícito en comento, toda vez que de ser así se confundiría el delito con la coautoría.

P.-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Séptima Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,

Tribunal Colegiado Del Décimo Circuito

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo II, Parte TCC

Tesis: 621

Página 386

PANDILLERISMO. NO TIENE EL CARACTER DE DELITO AUTONOMO. (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE TABASCO Y YUCATAN).

En lo que toca al pandillerismo, cabe decir que en la particular construcción del precepto que lo define, a pesar de estar incluido dentro del Título de Asociación Delictuosa, no origina ningún tipo legal autónomo, porque no describe conducta o hecho concreto a los cuales relacione la sanción, sino constituye una simple circunstancia agravadora de la penalidad por la calidad de la ejecución de uno o más delitos, cometidos por pandilla

Novena Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,

Segundo Tribunal Colegiado En Materia Penal Del Primer Circuito,

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Septiembre de 2000

Tesis: I.2o.P. J/12

Página 682

PRUEBAS. SU VALORACION EN DELITOS PREVISTOS EN LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

De la lectura de los artículos 40 y 41 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, se observan normas específicas de valoración de pruebas que, aun cuando por un lado, al igual que en el Código Federal de Procedimientos Penales, contienen la conocida prueba circunstancial y por otro, otorgan amplio arbitrio al juzgador para justipreciarlas, sin embargo, en los casos descritos en la legislación citada en primer término, los tribunales de instancia están jurídicamente obligados a fundamentar sus determinaciones en aquellas reglas de valoración predeterminadas, precisamente porque la ley que rige el acto las distingue para ese fin, sin perjuicio de que, considerándose el amplio arbitrio que los preceptos referidos conceden al juzgador para la evaluación de pruebas,

también soporten su decisión en los dispositivos del código adjetivo mencionado, pero siempre fundando esta valoración en las reglas especiales en comentario; luego, si el tribunal responsable realizó la justipreciación de los datos de convicción que forman el proceso penal, a la luz de la regulación general de valoración de pruebas comprendida en el Código Federal de Procedimientos Penales, sin remitirse a dichas normas contenidas en la ley especial de referencia, entonces la sentencia reclamada carece de la debida fundamentación, sin que ello se traduzca en inexacta aplicación de la ley, porque se trata de normas procesales y no sustantivas.

R.-

*Novena Epoca
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,
Segundo Tribunal Colegiado En Materia Penal Del Primer Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XIII, Enero de 2001
Tesis: I.2o.P.40 P
Página 1792*

ROBO DE AUTOPARTES. VEHÍCULO ESTACIONADO EN LA VÍA PÚBLICA. Para el acreditamiento de la calificativa prevista en la fracción XI del artículo 381 del Código Penal para el Distrito Federal, cuya naturaleza jurídica es tutelar la buena fe y el respeto público, es necesario que el apoderamiento de las autopartes se realice justo en el momento en que el vehículo se encuentra desocupado y lejos de la protección de su dueño o poseedor, pues en ese supuesto el sujeto activo cuenta con mayores facilidades para la obtención de su fin con un riesgo casi nulo de ser descubierto, lo cual constituye la razón legal para sancionar al autor del delito con una pena agravada, hipótesis que no concurren cuando el vehículo es ocupado por alguna persona, cuya presencia podría inhibir la actuación del agente. Además el precepto invocado, pero en su fracción VII, prevé la diversa agravante que precisa cuando el robo, incluyendo las partes del vehículo, sea cometido estando la víctima en un vehículo particular o de transporte público, de donde resulta evidente que esta hipótesis excluye a aquella.

*Octava Epoca
Instancia Tribunales Colegiados de Circuito,
Tribunal Colegiado Del Vigésimo Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XII, Agosto de 1993
Página 407*

ROBO Y ASALTO. SON DELITOS AUTÓNOMOS Y POR TANTO NO PUEDE SUBSUMIR UNO AL OTRO. Es inexacto que el delito de robo deba subsumir al de asalto, en razón de que son delitos autónomos, y, por ende no puede hablarse de absorción de un tipo por otro, toda vez que los elementos que integran cada tipo, son distintos, es decir, no son tipos subordinados o complementarios o ilícitos que por su composición descriptiva no pueden coexistir, o que uno de ellos sea consecuencia del otro, supuesto que el asalto y el robo, se sancionan de manera autónoma, esto es, con independencia de cualesquiera otro hecho delictuoso que resulte cometido.

S.-

*Novena Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: III, Marzo de 1996

Tesis: P. XXX/96

Página 470

Acción de inconstitucionalidad 1/96.

SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACION DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL. La interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las Leyes Orgánicas del Ejército y Fuerza Armada Mexicana y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido Consejo de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, que dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tenga funciones ejecutivas, se tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.

T.-

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,

Primer Tribunal Colegiado Del Décimo Noveno Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Marzo de 2000

Tesis: XIX.1a. J/11

Página 741

TRAFICO DE INDOCUMENTADOS. PARA LA CONFIGURACION DEL TIPO PENAL, NO SE EXIGE QUE HAYA UNA CONDUCTA REITERADA. Del análisis del artículo 138 de la Ley General de Población se advierte que, aun cuando hace referencia al "tráfico" de indocumentados, no se exige como elemento típico de dicha figura jurídica una conducta reiterada, pues gramaticalmente esa expresión no es sinónimo de habitualidad, sino que, de acuerdo con el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina y Rafael de Pina Vaya, tal vocablo significa "negociar o comerciar", por lo que es obvio que el ilícito en comento, sólo implica el traslado ilegal de personas de un país a otro con la intención de cobrar o pretender cobrar una cantidad de dinero, máxime que de la exposición de motivos presentada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el diecinueve de septiembre de mil novecientos noventa y seis, publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre del mismo año, no se advierte que la finalidad del legislador haya sido precisamente la de exigir una conducta reiterada para que se configure el tipo penal del delito que nos ocupa (pues si así hubiera

sido, lo habría plasmado de manera precisa), sino la de combatir con mayor rigor las conductas vinculadas con el traslado ilegal de seres humanos.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,

Cuarto Tribunal Colegiado Del Décimo Sexto Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Febrero de 2000

Tesis: XVI.4o.2 P

Página 1131

TRAFICO DE MENORES. SUJETO ACTIVO. NO TIENE ESE CARACTER EL ASCENDIENTE DEL MENOR O QUIEN EJERZA SOBRE ESTE LA PATRIA POTESTAD (LEGISLACION DEL ESTADO DE GUANAJUATO). El sujeto activo del delito que describe el artículo 199 bis, párrafo tercero, del Código Penal del Estado de Guanajuato, por el que se dictó la orden de aprehensión reclamada, no otorga ese carácter al ascendiente del menor ni a quien ejerza sobre éste la patria potestad, sino a la persona que con el consentimiento de alguno de ellos lo entrega a un tercero para su custodia definitiva, es decir, un intermediario entre el ascendiente y quien materialmente recibe al menor.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,

Segundo Tribunal Colegiado Del Vigésimo Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Octubre de 1998

Tesis: XX.2o.3 P

Página: 1223

TRÁFICO DE INDOCUMENTADOS. LA DETENCIÓN DEL ACTIVO NO NECESARIAMENTE DEBE SER POR AUTORIDADES MIGRATORIAS. De acuerdo a la descripción legal del tipo penal del delito de transportar extranjeros indocumentados por territorio nacional, con el propósito de tráfico, con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria, previsto y sancionado por el artículo 138, párrafo segundo, de la Ley General de Población, no se requiere para su configuración que los captores sean necesariamente agentes migratorios, tomando en consideración que lo regulado por la norma, es la finalidad de la conducta del activo tendiente a eludir la función propia de las autoridades migratorias, lo que no implica que si es sorprendido en flagrante delito por cualquier otro agente de la autoridad, éste se encuentre impedido de efectuar su detención y dejarlo a disposición de la autoridad inmediata, porque de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Fundamental de la República, cualquier persona puede detenerlo.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,

Primer Tribunal Colegiado Del Décimo Quinto Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Octubre de 1998

Tesis: XV.1o.19 P

Página 1224

TRANSPORTACIÓN Y TRÁFICO. CONCEPTOS DE ARTÍCULO 138 DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN. El concepto al que se refiere el artículo 138 de la Ley General de Población cuando alude "tráfico", no se refiere al término "transportación"; ya que si se atiende a la intención del legislador, cabe mencionar que el precepto legal de referencia, antes

de la última reforma, establecía: "Artículo 138. Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y multa hasta el equivalente a diez mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal, a quien por sí o por medio de otro u otros pretenda llevar o lleve nacionales mexicanos a internarse al extranjero en forma ilegal.". Ahora, el mismo precepto establece: (reformado, Diario Oficial de la Federación de ocho de noviembre de mil novecientos noventa y seis)" Artículo 138. Se impondrá pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, a quien por sí o por interposición persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve a mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente.". De lo anterior se aprecia que el término a que refiere "tráfico" no es el de "transportación", pues en la redacción original del artículo 138 ya se precisaba el vocablo "llevar", que sin mayor análisis su significado indica "transportar una cosa de una parte a otra", conforme al Diccionario Ilustrado Océano de la Lengua Española, mismo en el que también se define "traficar" como: "comerciar, negociar, generalmente de una manera irregular o ilícita. Hacer negocios no lícitos, como la venta de drogas. Traficante."; luego, la inclusión del término "con propósito de tráfico" es evidente que se refiere a que aquella transportación está vinculada con comerciar, negociar de una manera irregular o ilícita, pues, se insiste, la transportación por sí sola ya la tenía prevista el legislador, quien así la consideró insuficiente y le agregó el propósito de tráfico.

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito,
Tribunal Colegiado Del Vigésimo Circuito.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: XX.63 P

Página: 491

Queja 30/95

"TRAFICO" Y "TRANSPORTACION", SIGNIFICADO DE LOS TERMINOS, EN LA LEY GENERAL DE POBLACION. Si bien es cierto, que en la Ley General de Población no se precisa como conducta ilícita la de "tráfico de indocumentados", también lo es, que el concepto de "tráfico" que empleó el legislador, se refiere al término de "transportación" que es esencial en el actuar ilícito que prevé y sanciona el párrafo segundo del artículo 138 de la legislación en comento.

Séptima Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 169-174 Segunda Parte

Página 33

TRAFICO ILEGAL DE BRACEROS. TENTATIVA TIPIFICADA COMO DELITO CONSUMADO.

Tratándose del delito que tipifica el párrafo segundo del artículo 118 de la Ley General de Población, no son de aplicarse las normas genéricas de tentativa punible a que se refieren los artículos 12 y 63 del Código Penal Federal, porque establecido el margen de punibilidad correspondiente en el propio artículo 118, el tipo que en él se enmarca se desdobra en un delito de índole material o formal o de mera conducta, y en tanto ilícito formal el delito se consuma cuando se efectúa el acto necesario para la integración típica consistente en que sin permiso legal de autoridad competente, el sujeto simplemente exteriorice con su conducta hechos que revelen su intención de pretender introducir ilegalmente extranjeros a nuestro país o a otro, razón por la que el tipo de referencia no admite tentativa de ninguna especie, como

igual acontece, en lo conducente, con la hipótesis típica del primer párrafo del artículo a comento.

Séptima Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 163-168 Segunda Parte

Página 15

TRAFICO ILEGAL DE BRACEROS. LUCRO NO REQUERIDO PARA LA INTEGRACION DEL DELITO. El delito de introducción de mexicanos al extranjero, previsto por el artículo 118 de la Ley General de Población, no precisa para su existencia que el activo obtenga lucro alguno con su actividad ilícita.

*Dedica tiempo para trabajar, es el precio del buen éxito.
 Dedica tiempo para pensar, es la fuente del poder.
 Dedica tiempo para divertirte, es el secreto de la juventud eterna.
 Dedica tiempo para leer, es el fundamento de la sabiduría.
 Dedica tiempo para soñar, es como enganchar un coche a una estrella.*

Anónimo.

CAPITULO TERCERO.

EL GOBIERNO MEXICANO FRENTE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

I.- POLITICA CRIMINAL VIGENTE.

A). PLANTEAMIENTOS GENERALES.

La delincuencia organizada, tal y como lo hemos venido señalando a lo largo del presente trabajo, es un fenómeno social de grave entidad, que incide directamente en el bienestar y seguridad social de todos los ciudadanos del mundo, dado que atenta flagrantemente, entre otros bienes jurídicos de suma trascendencia, contra la vida, la libertad, la salud colectiva, la propiedad; en fin, es una amenaza para todo Estado de derecho y para la estabilidad política interior de cualquier nación. Por ello, urge tomar medidas inmediatas para erradicarla.

Como regla general, en todo gobierno, siempre se ha precisado de la realización de una planeación específica de la reacción del Estado en contra de la criminalidad organizada, esto, como parte de una planeación general económica, política y social. Su finalidad debe ser la de lograr una transformación dirigida hacia mejores condiciones generales de justicia.

Toda reacción o estrategia diseñada por el Estado, a fin de erradicar la criminalidad organizada existente en nuestro territorio, exige de una adecuada planeación y cabal implementación por parte de la autoridad gubernamental, tendiente a lograr la eficaz defensa social de la ciudadanía, siempre en concordancia con la planeación del

desarrollo integral del país, para lo cual, entre otros factores se deben de tomar en cuenta los recursos, niveles de educación, circunstancias sociales, factores criminógenos, tendencias delictivas, el marco jurídico vigente, en fin todos los elementos circundantes al fenómeno delictivo organizado todo para prevenir y controlar el crimen, no erradicarlo, pues esto último sería utópico.

Sin embargo, la moderna criminalidad transnacional organizada, evidencia actualmente una mayor resistencia frente a los medios de control estatales implementados en el ámbito federal; con frecuencia, dicho fenómeno criminógeno supera a todas las formas institucionales de reacción; motivo por el cual, los métodos y técnicas utilizados por dichas estructuras, motivan a su vez la necesidad de generación de nuevos métodos y técnicas mucho más eficientes para su combate y eventual control por parte del gobierno mexicano.

Es aquí, donde la **política criminal**, entendida como la *planeación de las estrategias estatales de acción para el control social y la solución de conflictos*, en tratándose de delitos vinculados con la delincuencia organizada, o bien como la *sistematización sociopolítica y técnica de las prioridades, actividades y medios dirigidos a la implementación de una política criminal de índole social*, se convierte entonces, en el bastión jurídico político sobre el cual habrán de reposar -y organizarse- el conjunto de recursos, conocimientos, personal y programas existentes, a fin de combatir y eventualmente erradicar al cáncer social denominado delincuencia organizada. Al respecto cabe señalar:

"La política criminal debe ser entendida como: parte del quehacer del Gobierno, orientada a integrar, ordenar, sistematizar, estructurar y adecuar los medios que tiene el Estado para emplearlos en la lucha contra el delito, tiene como finalidad la justicia penal; y en su organización y estructura han de influir la extensión características y tendencias de la criminalidad..."¹³¹.

Dicha herramienta jurídica, no obstante que debe orientarse hacia uno de los sectores de acciones delictivas humanas consideradas como de lo más novedosas y evolucionadas, pero a la vez de las más violentas y complejas de un país (*delincuencia*

¹³¹ GARCIA DOMÍNGUEZ, Miguel Angel; *"Los delitos especiales federales"*; Editorial Trillas, México 1988, página 18.

organizada), deberá de ser sumamente previsora de toda la serie de implicaciones estrechamente vinculadas con ésta problemática, y no sólo limitarse a formular los acostumbrados planteamientos generales de tipo jurídico-represivos, sino que deberá de enfocar sus esfuerzos al sector de prevención del delito *-ya sea en sus modalidades general o especial-*.

Luego, si la prevención-represión del delito es uno de los objetivos rectores de toda política criminal, no debemos perder de vista que su labor no se encuentra desligada a otras ramas del conocimiento de gran importancia, tales como la psicología, la estadística, la penología, la medicina o la criminología entre otras ramas del saber, motivo por el cual afirmamos, que toda política estatal *(no sólo de índole criminal)* debe revestir matices de interdisciplinaredad⁷.

Asimismo, la política criminal deberá ser congruente con nuestra Constitución Política y su ideología, así como con los lineamientos de política general vigentes en nuestro Estado, a la vez que deberá reconocer los derechos humanos y autolimitarse racionalmente mediante la propia normatividad, dicho en otras palabras, la política criminal deberá ser fiel reflejo de las concepciones políticas y filosóficas imperantes en nuestro país. Así las cosas, una adecuada política criminal estatal mexicana, consistiría en la preparación racional de los objetivos y de los medios necesarios, a fin de integrar un verdadero sistema de prevención, de control y de contención de la delincuencia organizada, que sea justo y eficaz. Dicho sistema a implementar, habrá de ser planeado de forma racional, porque las necesidades y los problemas, desde luego que rebasan a los recursos existentes.

Los principales **recursos materiales y/o económicos** con los que cuenta el Gobierno Mexicano en su lucha contra la delincuencia organizada, dependen del presupuesto anual de egresos elaborado por el Ejecutivo y aprobado, en último término

⁷ La ciencia que estudia la política criminal y la prevención del delito es la criminología. Esta ciencia abarca y supera el estudio del derecho penal, el derecho procesal-penal y el penitenciario. Ello no implica, en modo alguno, que la criminología pueda prescindir, en sus análisis, de los límites impuestos a la acción del Estado por los principios garantizadores de los derechos humanos, sino que los debe tener siempre en cuenta con relación a todo lo que implique acciones de intervención del Estado sobre los individuos. Los estudios que realiza la criminología son denominados estudios político-criminales o preventivos y en general son llamados estudios criminológicos.

por el legislativo, así como de la ejecución o gasto de dicho presupuesto por parte de las distintas secretarías de gobierno y demás entidades públicas encargadas del combate de la delincuencia organizada. Por otra parte, los mecanismos o **recursos jurídicos**, con los que cuenta el gobierno mexicano en su lucha contra las mafias organizadas radicadas en nuestro país, están conformados por el Código Penal Federal así como los códigos punitivos locales; las leyes especiales federales, principalmente la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; los códigos federales y estatales de procedimientos; así como los ordenamientos penitenciarios de los diversos niveles de gobierno. Como principales **recursos humanos**, se cuenta con el cuerpo de fiscales federales que integran la Unidad Especializada en la lucha contra la Delincuencia Organizada; el Ejército Mexicano; los cuerpos de la Policía Federal Preventiva, judicial federal y judiciales estatales, los diversos expertos en las ciencias y la técnica adscritos a dichas dependencias públicas; las personas que prestan sus servicios en los diversos niveles de los sistemas de procuración y administración de justicia en todo el país, así como quienes integran los sistemas de readaptación social en los distintos niveles de gobierno, y finalmente, de la solidaridad y colaboración de la población a fin de lograr la eventual erradicación de ésta problemática social.

B). FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA POLÍTICA CRIMINAL.

El fundamento Constitucional de la política criminal estatal, lo encontramos en el texto del artículo 26 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que expresamente establece:

"Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios

con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y conclerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

...”.

Disposición Constitucional que deberá entenderse relacionada con la hipótesis normativa 21, también de nuestra Ley Fundamental, en sus párrafos quinto y sexto, que son del tenor literal siguiente:

“Artículo 21.- ...La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La federación, el distrito federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública”.

En tratándose de los códigos normativos secundarios de nuestro país, la herramienta jurídica denominada *política criminal*, encuentra igualmente fundamento en los artículos 2º y 3º de la *Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, donde se dispone:

Artículo 2.- El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en la presente ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública.

Artículo 3.- Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

...”.

Finalmente, en concordancia con los preceptos normativos anteriores, podemos señalar como fundamento legal de la política criminal, el contenido del artículo 4º, fracciones VII y IX, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que literalmente prescriben:

“Artículo 4.- Corresponde personalmente al Procurador General de la República:

...

VII. Proponer al ejecutivo federal, las medidas que estime convenientes para el mejoramiento de la procuración y de la impartición de justicia, escuchando la opinión

de funcionarios y de personas físicas o morales que por su actividad, función o especialidad, considere que pueden aportar elementos de juicio sobre la materia de que se trate;

...

IX. Concurrir en la integración, y participar en la instancia superior de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, de conformidad con la legislación aplicable;

...

C). FUNDAMENTO FILOSÓFICO DE LA POLÍTICA CRIMINAL.

Desde nuestro particular punto de vista, el sustento jurídico-filosófico sobre el cual se sustenta la elaboración de una política criminal por parte del Estado, a favor de sus gobernados, lo es el denominado *Ius Puniendi* o *Poder Punitivo del Estado*.

"...la legitimidad del derecho penal o del poder punitivo del estado, proviene pues del modelo fijado en la Constitución y de los pactos y Tratados Internacionales...que el derecho penal debe respetar y garantizar en su ejercicio. Pero junto a esta legitimación extrínseca del derecho penal, hay también una legitimación intrínseca del propio instrumento jurídico punitivo, representado por una serie de principios específicos que inspiran y limitan su actuación. Algunos de éstos principios como el de legalidad de los delitos y las penas, tiene tanta importancia que han llegado a recogerse a nivel constitucional entre los derechos y libertades fundamentales, otros son más producto de la reflexión especulativa de la regulación penal, que de la aplicación directa de preceptos constitucionales. Pero todos son igualmente en la configuración de un derecho penal respetuoso con la dignidad y libertades humanas, meta y límite del estado social y democrático de derecho, y por tanto, de todo su ordenamiento jurídico"⁵⁴.

Respecto al monopolio del poder represor del Estado, mejor conocido como *Ius Puniendi*, podemos decir que el anhelo de todos los hombres, de conseguir una paz social justa, así como una seguridad personal que le permita un completo desenvolvimiento y el máximo nivel de expresión de sus ideas y talentos, ha formado un legado común a todas las generaciones, y son precisamente estas ideas, metas y esperanzas sobre las cuales debe fincarse y ejercerse el poder punitivo del estado, desde luego, a través de una adecuada y reflexionada política criminal.

Podemos establecer como una de las épocas principales para el desarrollo de éstas ideas, a la Revolución Francesa, así como al pensamiento ilustrado del siglo XVIII, en donde de forma incipiente se implementaron las ideas de que el poder del estado debía

⁵⁴ MUÑOZ CONDE, FRANCISCO; et. AL, "*Derecho Penal, Parte General*", Op. cit. página 64 y 65

ser controlado y limitado en su aplicación, e incluso, que dicha ejecución del poder punitivo debía hacerse de forma *racional* (*principio de política criminal*).

"A partir de esa época, el derecho penal empieza a considerarse como un instrumento de defensa de los valores fundamentales de la comunidad, que sólo debía emplearse contra ataques muy graves a esos valores y en una forma controlada y limitada por el imperio de la ley"¹⁵³.

En este mismo orden de ideas, debemos precisar que a fin de evitar una excesiva intromisión del poder punitivo del estado en la esfera legal de sus gobernados, se han creado límites legales para frenar a dicho poder punitivo estatal. Son fronteras jurídicas basadas en última instancia, en la inherente dignidad del ser humano y en la idea de justicia, los cuales se traducen en dos principios torales:

- a). *Principio de Intervención mínima; y,*
- b). *Principio de intervención legalizada del poder punitivo estatal.*

El primero, referido a que el derecho penal, sólo debe intervenir en los casos de ataques más graves o considerables a los bienes jurídicos tutelados más importantes para el conglomerado humano, motivo por el cual se afirma que el derecho penal tiene carácter **subsidiario** frente a otras ramas del derecho.

Por su parte, el segundo principio, alude en razón directa al comúnmente conocido principio de legalidad, donde se establecen los límites a la intervención punitiva estatal, tanto al establecer conductas delictivas, como al aplicar y ejecutar las sanciones previstas, mismas que deberán estar regidas por el imperio de la ley. Su función estriba en el hecho de evitar un ejercicio arbitrario del poder punitivo estatal.

En consecuencia, estimamos aplicables en esencia el contenido teórico de ambos principios, por lo que respecta al tema de la política criminal, empero, a fin de abundar más en el tema, se procederán a puntualizarse los principios que desde nuestro personal punto de vista, deben considerarse como rectores de la moderna política criminal.

¹⁵³ *Idem.*

D). PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA CRIMINAL.***1.d)- Principio de Legitimidad.***

En base a éste importante principio, se faculta al Estado para prevenir y reprimir el delito, mediante la creación de diversas entidades públicas, así como a través de la creación y aplicación de planes y programas diseñados para erradicar toda conducta criminógena. Dicha legitimación, se sustenta principalmente en la obligación por parte del Estado, de otorgar seguridad jurídica y justicia a la población asentada en su territorio.

2.d)- Principio de Intervención mínima.

Nos hemos referido con antelación a éste principio, sólo resta mencionar que su esencia radica en el hecho de que el derecho penal, no deberá ser usado de manera arbitraria, sino como último recurso a fin de proteger los bienes jurídicos de mayor jerarquía de la colectividad.

3.d)- Principio del acto o conducta.

Acorde con la máxima jurídica *cogitationis poenam nemo patitur*, tenemos que el puro pensamiento, la simple ideación o el mero proceso mental creativo, no es susceptible de constituir una materia o rubro que deberá ser abordado por la política criminal, pues a fin de ser contemplado, se requeriría de su exteriorización, es decir, dar paso a la manifestación en el mundo material de tales pensamientos; trasladar dicha maquinación mental al terreno fáctico, gestándose a través de un hacer (acción) o de una conducta pasiva (omisión).

4. d.)- Principio de Tipicidad.

Siendo la *tipicidad* uno de los elementos esenciales del delito, entendida como *la adecuación de una conducta concreta, con la descripción legal formulada en abstracto*

por el legislador, resulta ser un presupuesto lógico, que a fin de implementar una medida de política criminal a una conducta desplegada por un sujeto activo, el actuar desplegado por éste, debe encuadrar *sine qua non*, con cada uno de los elementos que integran la descripción típica normativa llevada a cabo por el legislador, este es el denominado **Principio de Tipicidad**, acorde con el principio general de derecho *nullum crimen, nullum poena sine lege*, contenido éste último en la denominada Garantía de Exacta Aplicación de la Ley, consagrada en nuestro artículo 14 Constitucional, párrafo tercero que *ad literam* establece:

"...

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

..."

5.d.)- Culpabilidad.

Acordes con éste principio rector de la política criminal, la consecuencia de derecho que será impuesta al autor de un delito (*sanción*), no deberá de rebasar el límite de culpabilidad que le fuese graduado. Esto es, la culpa debe constituirse como el freno o frontera jurídica para esa potestad punitiva implementada a través de la política criminal.

6.d.)- Prevención.

Tal y como lo hemos señalado con antelación, toda política criminal planificada por el Estado mexicano, debe ponderar en la prevención del delito, por encima de la represión del mismo, esto, a fin de optimizar los recursos disponibles para su combate.

E). PROBLEMÁTICA DERIVADA DE LA FALTA DE UNA POLÍTICA CRIMINAL INTEGRAL.

No obstante estos loables avances ideológicos, desde nuestro particular punto de vista, la principal problemática derivada de la falta de aplicación de una política criminal integral, desde luego, tomando en consideración los antecedentes inmediatos de la lucha contra la delincuencia organizada en México, se hace consistir en el hecho

de que todos éstos esfuerzos gubernamentales han sido **dispersos** a lo largo de muchos años; esto es, la aplicación o gasto de los recursos económicos, técnicos y humanos a fin de erradicar éste fenómeno social han sido **aislados**, pese a la estrecha interrelación existente entre las diversas dependencias públicas destinadas para tal efecto.

En efecto, no obstante de la existencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la lucha contra la delincuencia organizada en México sigue siendo **difusa**, toda vez que tanto la Federación como los estados y los municipios, no han homologado sus recursos y estrategias para su combate. Tal es el caso por ejemplo, de que tanto la delincuencia común así como la organizada, son combatidas hoy en día por una gama de recursos humanos y legales diferentes en cada ámbito de gobierno; así, existe una policía preventiva municipal, estatal y federal, así como una policía judicial federal y policía judicial estatal, contamos con una policía judicial federal especializada perteneciente a la PGR/UEDO, actualmente se cuenta con la policía federal preventiva y con el ejército mexicano; aunado a esto debemos de atender a que existen 32 códigos penales diferentes más uno federal, de igual manera 32 legislaciones adjetivas penales más una federal, una ley especial contra la delincuencia organizada, tratados internacionales suscritos y ratificados, otro más pendiente de ratificarse, así como diversas circulares y disposiciones relativas; finalmente, existe una desigualdad notoria entre el equipamiento, tecnología, adiestramiento y capacitación, disciplina, sueldos, aditamentos diversos pertenecientes a los cuerpos represores federales, respecto de los locales o los municipales; empero, en lo único en que concuerdan, es en la falta de confianza por parte de la ciudadanía respecto a sus labores, en la corrupción imperante en el seno de sus organizaciones, así como en el ancestral y exagerado centralismo de mandos y operaciones exagerado. Por ende, claramente podemos advertir una disfuncionalidad institucional.

La mayor parte de la disfuncionalidad de éstos esfuerzos, se deriva de la ineficacia del órgano persecutor, sin que se ignore que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, no ha sido aplicada cabalmente, o bien, que ha sido objeto de abusos por parte de sus aplicadores, principalmente en el campo de la integración de las averiguaciones previas, lo que conlleva al decretamiento de muchas libertas y

negativas de ordenes de aprehensión por parte del órgano jurisdiccional que conoció de dicha consignación, y como corolario de esta situación, se genera la impunidad y el descrédito para nuestros entes públicos encargados tanto de la procuración como de la administración de justicia. En efecto, no escapa del conocimiento de nadie que importantes personajes políticos y del mundo de los negocios, tales como Oscar Espinoza Villareal, Carlos Cabal Peniche o Angel Isidoro Martínez (a) "El Divino", quienes se han visto señalados como los presuntos responsables de diversos ilícitos patrimoniales, se encuentren prácticamente exonerados de la mayoría de las imputaciones formuladas en su contra por parte de la Representación Social de la Federación y del Distrito Federal, debido a la deficiente labor investigativa y pésima integración de las averiguaciones previas; debido principalmente a la premura y carente capacitación técnico operativa de los servidores públicos responsables del conocimiento de tan delicados y complicados procedimientos.

En el México de hace una década, todavía no existía una *política criminal integral* que permitiera organizar los recursos disponibles en el territorio nacional, a fin de combatir a los entonces grupos de delincuentes organizados asentados en la República, motivo por el cual, esta situación jurídica de desinterés o indiferencia generó una proclive situación de hecho, para el alojamiento y creación de todas éstas células del crimen. Incluso, hoy en día podemos advertir que en nuestro país, no existe una verdadera política integral estatal en la materia, capaz de englobar bajo criterios de unidad y coordinación, los diversos estadios procedimentales contemplados en nuestro vigente Código Federal de Procedimientos Penales, esto es, desde la prevención general del delito hasta la readaptación social especial del delincuente.

Ancestralmente, hemos padecido el problema de la falta de continuidad o de planeación a largo plazo, en la implementación de políticas públicas en todas las áreas estratégicas del país; resulta ser una reiterada y dañina práctica en las altas esferas del gobierno mexicano, el hecho de que cuando llega un nuevo titular a determinada dependencia pública, ya sea por ejemplo, sexenalmente en la dirigencia del Ejecutivo Federal del país, o bien, en la Procuraduría General de la República, se busca obstaculizar la prosecución o de plano se suprimen los programas o estrategias de acción existentes, pues éstos fueron elaborados por el anterior titular y desde luego, no

tienen aplicación en los planes del nuevo titular; en tratándose de la delincuencia organizada, éste tópico no es la excepción.

En tratándose del ámbito del derecho penal, parece que vivimos en un círculo vicioso donde el vertiginoso aumento de la delincuencia, trae aparejado un correlativo aumento de la dureza en la represión punitiva, donde pareciera que nos hemos remontado a una política criminal autoritaria, de no muy grata memoria para nuestro sistema jurídico mexicano, esto es así, toda vez que no ha existido un verdadero compromiso de estudio, análisis y reflexión, en torno a la conveniencia de la adopción de algunas medidas jurídico-políticas de índole penal. En efecto, dada la evidente carencia de una política criminal planificadora a corto, mediano y largo plazo, el Gobierno Mexicano se ha visto en la necesidad de implementar de urgencia, una serie de medidas cada vez más represivas y restrictivas de los derechos humanos de los inculpados a fin de combatir al crimen, no así para prevenirlo; como principal ejemplo, tenemos a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, cuyos matices de inconstitucionalidad y represividad han quedado puntualizados en el capítulo II de la presente investigación, cuando analizamos el texto legal de dicha ley federal especial.

En este mismo orden de ideas, consideramos que si el fenómeno social de la delincuencia, es generado por una compleja gama de factores de tipo social, económicos, demográficos, migratorios, etcétera; motivo por el cual, pretendemos que una adecuada solución sería la de implementar, a la par de una política criminal estratégica, una política estatal interdisciplinaria que atienda todos estos rubros de criminogénesis de la delincuencia organizada; empero, contrarios a esta postura, hoy en día, diversas voces se han alzado a fin de propugnar por un considerable incremento a las vigentes penas privativas de libertad establecidas por nuestro régimen legal, mediante reformas al Código Penal Federal y algunas leyes especiales, entre ellas la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, incluso, resulta ser un actual tema de polémica la instrumentación legal de la pena de muerte, para quienes infrinjan de manera grave el orden social establecido; lo anterior, bajo la bandera de consolidar una mejor procuración de justicia a nivel nacional, así como que pretenden fundar su petición, en aras una medida indispensable para combatir más efectivamente a la delincuencia. Sin embargo, consideramos que el aumento desmedido y desproporcional

de la consecuencias de derecho para los infractores de la ley penal, no representa en forma alguna, una medida de prevención general que disuada a las personas a fin de que no relacionarse con éstas organizaciones criminales, antes bien, estimamos de mucho mayor efecto y determinación en la voluntad del agente delictivo, la ambición y el deseo de poseer la serie de beneficios del orden material producto de su dedicación a este sector criminógeno, aunado al hecho de que las cárceles de nuestro país, actualmente han dejado de cumplir con esa función social de alta jerarquía, como lo es la de constituirse como el instrumento legal a fin de readaptar socialmente a todos estos delincuentes, por el contrario, se constituyen como verdaderas universidades del crimen, motivo por el cual, disintimos ampliamente con estas propuestas.

"En los últimos años se ha pretendido solucionar todos los problemas que padecemos a través de reformas legales que abarcan hasta la Constitución. Parece que hemos llegado a la convicción de que las normas jurídicas son la panacea que resolverá todos los problemas que padecemos... Por otra parte, parece que no se ha tomado en cuenta que lo realmente importante no es la transformación de la normatividad, sino la implementación a la vida real de las medidas idóneas, eficientes y eficaces para enfrentar y resolver los concretos problemas que se presentan en la realidad..."¹⁵⁶.

Precisamente, en lo que respecta al tema de las *universidades del crimen*, hemos indicado a lo largo del presente trabajo, que aunados a los centros penitenciarios y de reclusión preventiva, existe un sistema de formación de cuadros por parte de los propios grupos delictivos en favor de sus agremiados, situaciones de derecho que les permite el reclutamiento y capacitación de nuevos elementos a sus filas criminales. No obstante, estimamos que existe una tercera vía de formación y capacitación de cuadros, destinados a reclutarse en éstas células criminales, representada por los propios Institutos de Capacitación y Formación, o bien las diversas Academias y Escuelas policiales de nuestro país. En efecto, por duro que padezca, la situación de la criminalidad organizada ha llegado a niveles tan alarmantes, que incluso, tenemos conocimiento de que muchos de los militantes en éstas mafias, son o fueron miembros de los cuerpos represivos estatales, y que incluso, recibieron capacitación por parte del estado mexicano a fin de combatir a las organizaciones criminales en las que actualmente se hayan inmersos, tal es el caso, por ejemplo, del precitado Amado Carrillo Fuentes (a) "Señor de los Cielos", o bien de Ramón Alcides Magaña (a) "El

¹⁵⁶ ISLAS DE GONZALEZ MARISCAL, Olga, *"Reformas a la Constitución y al Código penal de 1996"*, Op. cit. página 91

Metro", quienes dentro de su larga lista curricular delincencial, se advierte que en sus inicios, fueron miembros de la policía judicial federal e incluso, que recibieron capacitación especial en la materia.

A raíz de esta situación, se ha propuesto importar el modelo celular de funciones establecido en éstas bandas organizadas, a fin de implementarlo en los propio cuerpos estatales encargados de su prevención y eventual control, esto es, como se tiene conocimiento de la existencia de un importante porcentaje de intentos fallidos por parte de la autoridad gubernamental, a fin de capturar a los integrantes de estas organizaciones, debido principalmente a la fuga de información por corrupción, se ha propuesto la creación de células operativas al interior de la Policía Judicial Federal y Federal Preventiva, en las cuales, cada uno de los integrantes tendrá una encomienda y conocerá sólo la parte de la investigación que le corresponda para que, en caso de corromperse, esta situación sea detectada y la investigación en su conjunto, no sea puesta en riesgo. Medida de política e inteligencia criminal, que consideramos sumamente interesante, pero desde luego, deberá ser sujeta de un minucioso análisis y responsable implementación a fin de garantizar su éxito, pues desde una perspectiva apriorística, no nos parece del todo conveniente, dividir o fraccionar la gama de estrategias y recursos establecidos contra la delincuencia organizada.

En este mismo talante, tenemos que las instituciones encargadas del combate a la delincuencia organizada, hoy en día siguen padeciendo de problemas identificados con la falta de honradez y profesionalismo en el desempeño de sus integrantes, así como de falta de coordinación, corresponsabilidad e información en todos los niveles, aunados al hecho del ya existente binomio de impunidad-corrupción imperante en nuestro país. Al respecto, resulta ser un hecho común y corriente para la ciudadanía, pero motivo de vergüenza y decepción para quienes prestamos nuestros servicios en las instancias encargadas de la administración de justicia en el ámbito federal, el hecho de las pugnas y batallas campales entre agentes judiciales del Distrito Federal con los elementos judiciales federales, o bien de los elementos preventivos de una entidad, con los miembros de la Policía Federal Preventiva, entre muchas otras combinaciones, todo esto, generado por la falta de coordinación y comunicación entre ambas dependencias, y en el peor de los casos, por la corrupción y ambiciones inherentes al ser humano, al

estarse prácticamente disputando el derecho de presentar a las autoridades responsables, a un determinado grupo de delincuentes, como si se tratara de cruentas disputas entre varios perros de caza a fin de quedarse con la presa.

De igual manera, podemos señalar que resulta ser un vicio generalizado en las personas encargadas de la elaboración de los planes o estrategias de acción de nuestro Gobierno, el hecho de que tras haber decidido adoptar determinada medida gubernamental, ya sea de índole económica, social o de tipo criminal, realizan un enorme despliegado de recursos humanos y económicos para publicitarla, para venderle a la población la idea de su necesidad y probada eficacia, para que después de transcurrido un determinado periodo cronológico, darnos cuenta que sus resultados eran infuncionales e incluso, contraproducentes; el mejor ejemplo que podemos señalar, precisamente relacionado con nuestro tema, tuvo lugar apenas en el sexenio pasado, me refiero a la creación y pronta desaparición por parte del expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León del **Instituto Nacional del Combate a las Drogas (INCD)**, cuya teleología lo era la investigación, combate y erradicación del fenómeno del narcotráfico, empero, se comprobó fehacientemente que su extitular, el General de División, Diplomado del Estado Mayor Presidencial, Jesús Gutiérrez Rebollo -y algunos otros mandos altos y medios- se encontraba estrechamente vinculado con el Cártel del extinto Amado Carrillo Fuentes, alias "El Señor de los Cielos".

Otras importantes vicisitudes, que en tratándose del combate a los fenómenos criminógenos en nuestro país vale la pena destacar, es el relativo al notable engrosamiento y pesadez del aparato burocrático perteneciente a la administración pública federal. En efecto, sostenemos que los notables beneficios de los conocidos *principios de la división del trabajo y de la especialización en el conocimiento*, han sido llevados a su extremo por parte de nuestras autoridades gubernamentales, al optar por la creación excesiva de oficinas, departamentos, comisiones especiales, fiscalías especiales, en fin, toda una gama de sub-dependencias en todos los niveles de gobierno, y principalmente en el ámbito de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, que únicamente vienen a derrochar importantes recursos técnicos, humanos y económicos, con resultados irrelevantes, que tal y como lo hemos señalado, lejos de agilizar y/o optimizar las estrategias y esfuerzos emprendidos por nuestras autoridades,

únicamente provocan pesadez, burocracia e ineficiencia al seno de dichas dependencias. Esto no significa de forma alguna, que estemos en contra de la creación de subentidades o sub-dependencias al interior de otras entidades o dependencias públicas, sino que estamos en contra del abuso, de la falta de planeación e ineficiencia en la creación de las mismas; nos oponemos a la exageración en el empleo de estos principios de especialización y división del trabajo, que únicamente generan lentitud, ineficacia y burocracia. Como ejemplo, podemos citar a las famosas fiscalías especiales para la investigación de algunos hechos delictivos de naturaleza relevante, tal es el caso de la fiscalía especializada para el caso Colosio, o bien, para la investigación del crimen del Cardenal Posadas Ocampo, las cuales, a pesar de haber transcurrido varios años desde su creación, aún no cumplen a satisfacción de la sociedad que las sostiene con sus impuestos, sus altas encomiendas socio-jurídicas, y si en cambio, continúan erogando importantes recursos sin un fin o utilidad palpables.

Como podemos darnos cuenta, la actual política criminal, no obstante incipiente frente a la de otros países, propugna por detectar y eliminar cada una de éstas deficiencias. Empero, el reto es crear de manera urgente, una nueva política criminológica, que realmente apoye a la sociedad y a la víctima del delito, a la vez que de forma efectiva prevenga el delito y cumpla los criterios criminológicos básicos de toda política criminal, los cuales desde nuestro particular punto de vista, me permito referir a continuación.

F). CRITERIOS BÁSICOS QUE DEBEN ORIENTAR LA POLÍTICA CRIMINAL.

Una vez que hemos definido al concepto *política criminal*, que hemos señalado sus fundamentos jurídicos y filosóficos, así como los principios que estimamos son los rectores de la misma, debemos puntualizar que dicha instrumentación jurídica, debe ser considerada como una especie dentro del género definido como de "*políticas públicas*".

Por ello, dentro del género "*Políticas Estatales*" -en donde la *política criminal constituye una especie*- debemos señalar la imperiosa necesidad por parte del estado mexicano de armonizar las políticas sociales, económicas y educativas, con la política criminal, a fin de tornarla preventiva, y no así netamente represiva, la

interdisciplinarietà e intercomunicaci3n entre ellas, fomentar3n una mejoría en la actual situaci3n que vive M3xico.

Así, consideramos que la polítca criminal estatal en M3xico, deber3 **ser siempre planificada con base en los postulados que sirven de sustento democr3tico a un Estado social y de derecho**, sin que se pierdan de vista los fundamentos m3s importantes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, especialmente como en el caso de M3xico, cuando a los valores y a los bienes jurídicos fundamentales de toda persona, se les ha otorgado prevalencia en el orden jurídic0 constitucional. Con esto, se evitar3 que cualesquiera tipo de medida de control social y/o mecanismo para dirimir conflictos de intereses en un conglomerado social en específc0, resulte ser atentatorio de los propios par3metros axiol3gicos y normativos de una naci3n.

"...Dicho con las juiciosas palabras de Denis Szabo: El plantear la criminalidad como un problema social, abre sin duda otras perspectivas. La polítca criminal se convierte en capítulo de la polítca social...Un país cuya polítca social gira en torno al respecto de los derechos de las personas y que hace esfuerzos por satisfacer las necesidades elementales de seguridad econ3mica, social y sanitaria, tiene por eso mismo, una polítca criminal preventiva..."¹⁵⁷.

Asimismo, en todo ordenamiento de tipo penal, **la prevenci3n y sanción punitiva estatal, derivada de un mandato constitucional, deber3 ser limitada a su vez por esa misma ley fundamental**, acordes con la tradici3n liberal de nuestro propio Estado, sin que pasen desapercibidos los diversos dispositivos secundarios reguladores, a fin de establecer de forma tangible e indubitable tanto para autoridad y gobernado, los límites legales establecidos para ambas esferas jurídic0s.

El Estado, mediante sus autoridades en el ámbito punitivo federal, al momento de llevar a cabo su estratificaci3n de objetivos y prioridades, a fin de implementar las polítcas o planes de acci3n respectivos, deber3 entonces ponderar no sólo respecto a los beneficios sociales, educativos y laborales de una cultura de la prevenci3n, sino también, **deber3 aquilatar la necesidad de limitar al máx0mo sus costos, de forma que resulte menos gravosa la aplicaci3n del derecho penal**. Sólo un modelo ius punitivo en donde se otorgue un papel protagónico a la prevenci3n del delito,

¹⁵⁷ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *"Temas y problemas de Justicia Penal"*, editado por el Seminario de Cultura Mexicana, México, Primera Edici3n, 1996, página 82.

específicamente de los relacionados con la delincuencia organizada, en donde el derroche de recursos tanto técnicos, humanos y económicos se haga de forma responsable, honrada y eficaz, podrá lograr una benéfica consecuencia sociológica generalizada en la conciencia de la población, traducida en la afirmación y respeto por la juridicidad y legitimidad de un gobierno auténticamente social y democrático.

Se deben **fortalecer y optimizar las áreas de inteligencia** para contar con información disponible para atacar de manera más eficiente a los grupos de delincuencia organizada. De igual manera, **incrementar de manera sustantiva los cursos de especialización tanto nacionales como extranjeros** en torno a tópicos selectos de criminalidad organizada transnacional, a fin de contar con cuerpos preventivo-represores de la delincuencia mucho más capacitados. La presencia y participación de la *PGR/UEDO* en los foros internacionales que al respecto sean organizados, a fin de escuchar, compartir y aplicar las medidas más modernas al respecto, debe ser una estrategia insustituible.

Los derechos humanos que hoy en día han asumido una cada vez mayor importancia y difusión en un plano internacional, **deberán ser incorporados de forma estatal-nacional por parte de la autoridad gubernamental dentro de sus lineamientos generales de política criminal**, específicamente en materia de delincuencia organizada; situación de hecho que en caso de verificarse en el mundo fáctico, indefectiblemente desencadenaría en la constitucionalidad y legitimidad de la actuación pública, frente a las constantes críticas sociales. Esta apertura del ordenamiento punitivo hacia los derechos humanos, reduce la drasticidad de la intervención penal, misma que en la forma como se ha venido aplicando en nuestro país a fin de reprimir a los grupos mafiosos organizados, implica de facto, una restricción de los derechos fundamentales de todo inculpaado por dicho ilícito.

A través de una adecuada política criminal de Estado, en lo que respecta a los delitos vinculados con la delincuencia organizada, **la pena que eventualmente fuese impuesta a cualesquiera miembro de estas organizaciones criminales, deberá cumplir una función social que permita la reestructuración del tejido social**, esto es, que las consecuencias jurídicas de privación de la libertad que le fueren impuestas

a los responsables de las violaciones a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, antes de ser retributivas o expiatorias, **deberán ser preventivas y resocializadoras.**

Desde un particular punto de vista, tal y como lo hemos señalado en diversos apartados, nos parecen sumamente excesivas las penas de prisión previstas por la ley especial federal de la materia para los responsables de cualesquiera de los ilícitos tipificados en la misma, al respecto consideramos, será mediante la consecución de una adecuada política criminal jurídico-preventiva, la forma ideal en como podrá proponerse a futuro **la disminución de los rangos mínimos y máximos de las sanciones previstas en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.**

Al respecto, el maestro Pérez Carrillo estima:

"...al menos tendrían que haberse considerado una serie de medidas preventivas para abatir los costos originados por las acciones de la Delincuencia Organizada y no privilegiar solamente a las de carácter correctivo...no podrían dejarse de mencionar, al menos, la capacitación de funcionarios de todos los niveles en la cultura de respeto a los Derechos Humanos, la de establecer una actitud de despenalización y desincriminación y, en consecuencia, de decretar medidas sustitutivas para delitos que no representen peligrosidad criminal...y la de lograr la eficacia de la actual legislación sin el establecimiento de una ley especial como la propuesta..."¹⁵⁸.

Por lo que hace al aspecto adjetivo de nuestro objeto de estudio, pugnamos por la **consolidación de una verdadera política criminal integral y garantista**, en donde se otorgue plena aplicación a las garantías individuales reconocidas por nuestra Carta Magna, así como en los instrumentos jurídicos internacionales que protegen los derechos humanos, tales como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Entre ellas, podemos destacar *el principio de legalidad, la presunción de inocencia, el derecho a la igualdad, a la publicidad, el principio de prontitud y expedites en la impartición de justicia, la garantía de audiencia, el derecho a la no autoincriminación, el derecho a probar, o bien el derecho a no ser juzgado dos veces por un mismo delito (non bis in idem).* Todo éste universo garantista,

¹⁵⁸ PÉREZ CARRILLO, Agustín; "Análisis de la Política Legislativa del proyecto de Ley Federal contra la delincuencia organizada"; artículo publicado en la revista ALEGATOS, número 33, mayo/agosto 1996. México, página 298.

indiscutiblemente ha dado cuerpo a nuestro actual sistema jurídico mexicano de tipo acusatorio:

Sin duda, el sector *ius punitivo* en donde se requiere de una mayor ideación e implementación de políticas gubernamentales, tendientes a rescatar y dignificar su papel dentro de la sociedad, lo es el *penitenciario*, debido al carácter retribucionista que mantiene la pena, y tal y como lo hemos puntualizado con antelación, alejado de los parámetros preventivos y resocializadores. No escapa de la atención de nadie, el hecho de que hoy en día las cárceles de nuestro país se han convertido en un espacio privilegiado para el abuso de poder, dadas las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran los internos, esto es, el espacio público destinado para la reintegración social de los sujetos activos de cualquier delito, se ha convertido en el espacio del abuso, de la extorsión y de la corrupción suscitada entre la población interna y personal administrativo de la misma; se han tomado en verdaderas universidades del crimen, casi consideradas como cinturones de impunidad dentro de un sistema intercomunicado de aplicación de la justicia. También, tradicionalmente se le ha estereotipado como un espacio de olvido, dada la falsa creencia social de que al ser un interno una persona que ha lesionado al tejido social, no es merecedor de la atención y apoyo de éste núcleo humano, llegándose al absurdo de pensar que es merecedor de una pena, aún mayor de la que proporcionalmente debiera corresponderle por el delito cometido. Resulta claro que el estar sujeto a un proceso público del orden criminal, o bien el estar compurgando una pena privativa de libertad por la comisión de un ilícito, no significa en forma alguna que las autoridades puedan negarle a la persona del inculcado sus derechos reconocidos constitucional e internacionalmente. Por el contrario, sostenemos, que ***aún y cuando los delitos representan un grado máximo de lesión a los bienes jurídicos tutelados del conglomerado social (como es el caso de la delincuencia organizada) se deberán de garantizar y respetarse tales derechos públicos subjetivos inherentes a todo ser humanos.***

Así las cosas, basados en una adecuada planeación político criminal, se podrá lograr que la responsabilidad de las autoridades de los centros carcelarios, deba limitarse exclusivamente a garantizar el bienestar y readaptación social del interno privado de su libertad en dicho centro de reclusión; durante todo este tiempo, el

procesado debe gozar absolutamente de todos sus derechos, con la única limitación, desde luego, que nace de la restricción espacial a la cual está sometido.

Al haber estado en contacto con varios centros de reclusión preventiva y de ejecución de penas, hemos logrado constatar que las penas privativas de la libertad no cumplen con sus funciones primordiales de prevenir y resocializar a quien las padece. Los Centros Federales de Readaptación Social han sido la casa de descanso de los criminales y la fuente de riqueza de muchas autoridades. Además, la desproporcionada existencia de ese tipo de penas y el uso de la detención preventiva como regla general para todo proceso de orden público, han provocado que la actual garantía de libertad consagrada en favor de todo gobernado, este padeciendo su peor crisis; de igual manera, a ésta problemática se suma el hecho de que en la actualidad, existe un alto número de personas privadas de su libertad, cuyos fallos jurisdiccionales definitivos se encuentran pendientes por ser dictados, o bien, en espera de la resolución de algún medio de impugnación ya sea ordinario o extraordinario; así, el desmesurado crecimiento de la población penitenciaria resulta ser evidente en todas las instituciones penitenciarias del país, situación que entre otras consecuencias nocivas, es proclive del hacinamiento, así como del contacto e interacción entre éstos miembros de la delincuencia organizada con el resto de la población de un centro penitenciario.

En consecuencia, consideramos urgente dar inicio a la reorganización integral del Sistema Nacional Penitenciario, desde una perspectiva personal, consideramos como medidas de política criminal de urgente aplicación en materia de delincuencia organizada las siguientes:

a). La efectiva aplicación en el régimen penitenciario, de un tratamiento integral, cuya finalidad esencial sea la reforma y la readaptación social de los sentenciados, acorde con las previsiones fundamentales de nuestro artículo 18 Constitucional.

b). La inmediata clasificación y separación material, no sólo virtual o jurídica, de los internos procesados, respecto de los internos ya sentenciados, teniendo especial cuidado con la vigilancia intramunicipal de los sentenciados por delitos relacionados con la delincuencia organizada, a fin de evitar que establezcan centros de operación o reclutamiento en el interior de dichos establecimientos penitenciarios.

c). Asegurar que los menores infractores vinculados con éste cáncer social, se encuentren separados de los adultos y sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

Estamos conscientes que para lograr estos cambios se hace necesario realizar una gama de estudios sociojurídicos e interinstitucionales, así como la inyección de fuertes cantidades de recursos económicos, a fin de conseguir un mejor sistema de extinción de penas, marcado por el carácter preventivo y resocializador de las mismas, y desde luego, alejado de toda pena principal y/o accesoria establecida por el legislador de forma azarosa o caprichosa, cuyo *quantum* legal exorbitante en nada garantiza la readaptación social del sentenciado. En este sentido, las directrices doctrinarias a seguir son las propias a un derecho penal mínimo y subsidiario, un verdadero sistema acusatorio y un instrumento penitenciario eficaz.

Finalmente, estimamos que no es nada nueva la idea de humanizar las consecuencias que el derecho penal le asigna al delito; ya desde las épocas del ilustre Marqués de Beccaria, se evidenció la necesidad de flexibilizar o humanizar las penas que le fueren impuestas al responsable de un delito. Así las cosas, aún y cuando sabemos que en tratándose de los delitos vinculados con la delincuencia organizada, la presente propuesta no encontraría aplicación, propugnamos por lograr un trascendental cambio respecto de la importancia en la aplicación de las sanciones pecuniarias (*especialmente la multa*) al momento de imponer en definitiva las consecuencias de derecho por la comisión de un delito. En efecto, nos unimos a las autorizadas voces de un importante sector de doctrinarios *ius penalistas*, en el sentido de considerar que la sanción pecuniaria deberá dejar de ser una *poena* pública accesoria o secundaria a las de tipo privativas de libertad, para convertirse en una consecuencia de derecho sustituta por excelencia de la clásica y actualmente excesiva pena de prisión, de la misma forma como ésta última vino a sustituir a la pena de muerte y las penas corporales e infamantes.

I.- LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO.

Respecto al tema de la seguridad pública, podemos afirmar, que el mismo, ha cobrado un gran auge en reciente fechas.

"...Política y jurídicamente no puede concebirse al Estado moderno sin paz social ni seguridad pública. Más aún, sin seguridad pública no habría paz social ni menos Estado. El viejo adagio de Teoría del Estado salus populi, suprema lex señalado como fin del soberano, de acuerdo con el autor del Leviatán pronto fue trocado por otro fin superior; la seguridad... Lo cierto es que desde siempre, a partir de sus inicios,

*el estado se tolera sólo en tanto es capaz de procurar a los gobernados y a la sociedad todo aquello para lo cual fue instituido: la seguridad pública*¹⁵⁹.

Por tratarse de un tema íntimamente vinculado con el derecho penal, no se le habla dado la difusión y el análisis merecidos. Toda su actividad intelectual se hacía precisamente dentro del marco del *ius poenale*. Sin embargo, en los últimos años, dados los fenómenos delictivos que actualmente vivimos, el auge de la especialización en todas las ciencias y disciplinas humanas, así como por el loable esfuerzo de diversos doctrinarios, ésta materia ocupa en la actualidad un importantísimo papel en todas las estrategias y políticas gubernamentales, asimismo, se ha convertido en una aspiración e ideal por alcanzar, para los miembros de todo conglomerado humano, dado que sólo en un ambiente donde impere la seguridad pública, es donde el hombre podrá ejercer libremente todas sus prerrogativas y desenvolverse de una forma socialmente productiva, sin miedo y sin agresiones; caso contrario, el delito, la corrupción, la violencia, en otras palabras, la inseguridad pública, privará a la sociedad de todo avance económico, social, artístico, cultural, etcétera.

En los principios de la época moderna, encontramos un remoto antecedente de esa incipiente *garantía de protección*, la que precisamente se ve reflejada en la forma de organización feudal (siglos XII^a a XVI^a), cuando los príncipes o grandes señores feudales, a cambio de las labores productivas de sus súbditos, se comprometían a darles protección; o bien, como en el caso de Inglaterra, mediante diversos pactos hechos con los detentadores del poder, se garantizaba la seguridad de las personas, así como la libre circulación de mercancías, situación que generó la monopolización de la seguridad pública a favor del Estado, luego entonces tenemos que el concepto "seguridad", como paz o tranquilidad de la vida de los súbditos y el comercio en las ciudades o caminos fue desde el siglo XV, elemento o categoría institución constituyente de la génesis del Estado Moderno; dicha monopolización de la seguridad pública, hasta nuestros días, constituye a todas luces un pilar indispensable del moderno estado en que vivimos¹⁶⁰, dejando de ser una dádiva u recompensa graciosa por parte de nuestros gobernantes, para constituirse con toda su eficacia jurídica, como

¹⁵⁹ DIAZ DE LEON, Marco Antonio, "Delincuencia e Inseguridad Pública". Op. cit. Página 12.

¹⁶⁰ Cfr. MARTÍNEZ GARNELO, José Op. Cit. página 39.

una obligación para el poder público y como un inherente e inalienable derecho de la ciudadanía, quién a través de sus representantes, ha conformado todo un complejo mecanismo para garantizarse el acceso a ella. Es aquí cuando vemos, como los conceptos de justicia, seguridad jurídica y seguridad pública se entrelazan, a fin de lograr la consecución de la salvaguarda de la persona en un plano individual, de sus derechos y de sus propiedades.

Ahora bien, en lo que se refiere al concepto "seguridad pública", y a fin de arribar a una adecuada significación de este término compuesto, es menester señalar, al menos de forma sencilla, el alcance y contenido de sus dos partículas integrantes.

La palabra *seguridad* proviene de la locución latina *securitas*, la cual deriva del adjetivo *securus*, *secura*, la que en su acepción más amplia significa, *estar libre de cuidados*¹⁶¹

Por su parte, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define a este vocablo como calidad de seguro. Al respecto, debemos precisar que esta palabra, alude, desde una perspectiva personal, al hecho que una persona en determinado lugar o circunstancia, no perciba temor o riesgo alguno; y desde una perspectiva material, al hecho de que efectivamente no exista amenaza alguna de peligro en el lugar determinado donde se encuentre.

Por su parte, *público* es un vocablo multívoco, cuyas significaciones tan diversas son disímbolas entre ellas, pudiendo dársele la connotación de "conocido o divulgado", pasando por la alusión a un "grupo social de recepción de comunicación", o bien a la "jurisdicción o potestad de autoridad", etcétera. Sin embargo para los fines de este trabajo, emplearemos la significación que *"garde estrecha vinculación con todo lo relativo o lo perteneciente a todo un pueblo o grupo de gente indeterminado"*.

Sentado lo anterior, partiendo de dichas expresiones gramaticales intentaremos definir, desde un primer plano *gramatical* el concepto seguridad pública, entendido

¹⁶¹ DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Op.cit. página 2885.

como la ausencia de peligro para el pueblo. Definición ilustrativa que de forma genérica se refiere al mantenimiento del orden y la paz de una población; pero que adolece de precisión y significación jurídica. Por ello, desde una perspectiva mucho más técnica, la doctrina define a la seguridad pública como:

*"la protección que se genera a través de los mecanismos de control penal, y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertos delitos y faltas administrativas que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de procuración e impartición de justicia y de los sistemas de policías preventivas"*⁶⁷.

O bien como lo sostiene el maestro Jesús Martínez Gamelo:

"SEGURIDAD PÚBLICA.- Se refiere a los programas, principios, estamentos, niveles, formas y calidades, en que el Estado establece una gran diversidad de aspectos legales operativos y técnicos, que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección y respeto en favor de los gobernados; ya sea contra la violencia, contra el delito, contra la delincuencia organizada, contra las acciones criminales, contra la impunidad o contra la corrupción, etc. Con el único y evidente propósito de establecer y prestar los mecanismos estructurales de una supreespecialización dentro de éstos rubros, encuadrándose el conjunto de sus acciones como la prestación de un nítido y transparente servicio de seguridad cuyo fin teleológico lo remarca la ciencia del derecho, dentro de un conglomerante sistema de vigilancia Nacional, Estatal o municipal".

De ambas definiciones, podemos apreciar, que al hablar de Seguridad Pública, indefectiblemente debemos de hacer referencia al Estado, y a sus acciones encaminadas a la prevención y erradicación de éste cáncer social.

Como quedó precisado líneas arriba, es precisamente el Estado, a través de sus tres niveles de Gobierno, el constituciona, y legalmente facultado para proporcionar Seguridad Pública a sus habitantes; sólo así, resultaría factible entender el *desideratum* social de que los hombres hayan decidido unirse voluntariamente en sociedad política; dicha aseveración encuentra fundamento en lo dispuesto por el artículo 21 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que ésta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez... La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública".

⁶⁷ GONZALEZ RUIZ, Samuel et al. "Seguridad Pública en México". UNAM-MEXICO, Serie Justicia. Primera Edición, México 1994, página 43.

Función, que deberá de estar siempre apegada a las disposiciones normativas vigentes, a fin de garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y libertades individuales de la sociedad, además de que todas las acciones emprendidas por parte del propio estado, deberán de ser oportunas y directas, en concordancia con los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, marcados por la Ley Fundamental Mexicana; caso contrario, estaríamos en presencia de una verdadera ausencia de mecanismos de control social, lo que desembocaría en la proliferación de actividades tendientes a la violencia, criminalidad y desintegración social, que conllevarían a la corrupción e irrespetuosidad de las Instituciones jurídico políticas existentes.

Precisamente, el Estado Mexicano, consciente de este importantísimo rol que desempeña en la lucha contra estos grupos organizados, y al tenor de la reforma al texto Constitucional del artículo 21, creó el *Sistema Nacional de Seguridad Pública*⁶, comprendiendo no sólo las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución, para que los criminales sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.

A fin de dar mayor efectividad a éste Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Poder Legislativo promulgó la *Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*^{6a}, cuyo objeto, acorde con su artículo primero, es precisamente el de fijar las bases de coordinación entre los tres niveles de gobierno: Federación, Estado y Municipios, incluyendo al Distrito Federal, para la integración, organización y funcionamiento del propio Sistema Nacional de Seguridad Pública; sin embargo, todo lo relacionado con el presente Sistema Nacional de Seguridad Pública será abordado en posterior apartado, sólo restaría hacer mención que en el artículo tercero de la multialudada Ley General que establece las bases de

⁶ Publicada en el Diario oficial de la Federación de treinta y uno de Diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, cuyo texto vigente establece: "La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública".

^{6a} Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995.

coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el legislador federal, mediante una interpretación auténtica, desentraña el significado de Seguridad Pública, al señalar que:

"...para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos".

Hasta ahora, hemos precisado la importancia de la Seguridad Pública en nuestro país, así como algunas concepciones doctrinales, aunado a que ha quedado precisado el marco jurídico que rige dicha materia; sólo nos resta puntualizar la vinculación entre delincuencia organizada y seguridad pública.

Partiendo de la estructura lógica del silogismo jurídico, y tomando como **PREMISA MAYOR** que toda conducta típica, antijurídica y culpable, lesiona o pone en peligro de lesión bienes jurídicamente tutelados de la sociedad; y como **PREMISA MENOR**, que la delincuencia organizada es uno de esos tantos tipos de conductas criminógenas; tendríamos como **consecuencia ó RESULTADO** del silogismo jurídico planteado, que la delincuencia organizada es un ilícito que vulnera de forma directa e incluso de forma mucho más violenta que otras conductas, los valores socio-culturales de mayor jerarquía aquilatados por nuestra sociedad.

Por ende, basados en el hecho de que la seguridad pública, tiene como **telos** inherente, la salvaguarda del conglomerado social y de sus instituciones, frente a cualquier tipo de peligro y/o amenaza; estamos en aptitud de dilucidar cuál es la relación entre estos dos conceptos; se trata pues de una vinculación de opuestos, de un choque entre dos polos desiguales, de la oposición de dos tipos de intereses, el público frente al particular (*de un determinado grupo de organización criminal*), de la anulación de dos potentes fuerzas, en fin, de una relación entre dos fuentes de poder; una de cohesión y unidad, frente a su opuesto de degradación y desintegración social.

La seguridad pública, como política gubernamental tendiente a la prevención y erradicación de toda manifestación asocial y antijurídica que ponga en peligro los bienes colectivos de mayor jerarquía, debe darse a la tarea de conocer a detalle, los mecanismos de operación y corrupción de la delincuencia organizada a fin de estar en

aptitud de afrontarlos; el personal cuya misión sea la de procurar esta seguridad, debe estar consciente de las consecuencias y efectos nocivos que se vierten sobre la sociedad, a fin de revertirlos.

"...Fuera del área formal y del deber ser que representa la concepción jurídica del delito, el mismo, como particularidad existencial de la sociedad, corresponde a un problema serio e irremediable, presente y latente, que padece toda comunidad, que provoca la inseguridad pública y que, por tanto, toca al Estado tratar de controlarlo, combatirlo, y en lo posible, erradicarlo, dado que ello constituye uno de los fines legitimantes de su vigencia como organización social de más alta humanidad"¹⁴⁴.

Pero, esa actuación debe de estar comprometida con la lealtad, con la eficiencia y con el respeto a nuestro marco jurídico político, a fin de que, dicho remedio, por falta de presupuesto, capacitación o profesionalismo, no se convierta a futuro, en otro problema de índole social, que requerirá la atención del gobierno mexicano.

III. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006. ÁREA DE ORDEN Y RESPETO.

En el **Plan Nacional de Desarrollo**, correspondiente al sexenio de 2001-2006, específicamente en lo relativo a su **ÁREA DE ORDEN Y RESPETO** -donde de manera genérica quedaría comprendido el problema de la *Delincuencia Organizada*- podemos advertir con toda nitidez jurídica, que el Ejecutivo Federal ha determinado iniciar una transformación profunda de sus instituciones con pleno respeto a los derechos humanos, donde se consolide y otorgue plena vigencia al pacto federal, a la vida republicana del país y la vocación democrática de la población. Será entonces prioridad del Gobierno Mexicano el "...**garantizar el orden público, con respeto a las libertades y derechos de los mexicanos y al Estado de derecho**".

Al igual que en la mayoría de los estudios y propuestas elaborados en materia de delincuencia organizada internacional, dicho instrumento de planificación nacional, reconoce la necesidad de establecer las bases legales y financieras, a fin de lograr un desarrollo económico sólido y con certeza, que permita revertir la condición de pobreza en la que viven muchos mexicanos, y de esta forma alcanzar mejores niveles de prosperidad y calidad de vida, sin embargo, desde su publicación hasta esta fecha,

¹⁴⁴ DIAZ DE LEON, Marco Antonio, *"Delincuencia e Inseguridad Pública"*, Op. cit. página 12.

dichas medidas no han sido instrumentadas eficazmente en nuestro país, y por ende, los problemas de la pobreza, el desempleo y la marginación siguen en ascenso.

En lo relativo a la seguridad nacional, nuestro Plan Nacional de Desarrollo para los años 2001-2006, establece como metas principales, la de velar por la protección y preservación del interés colectivo, esto es, del *interés nacional*, además, se buscarán evitar o minimizar en lo posible cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones, para ello, el nuevo gobierno propuso emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas; dentro de éstas tenemos, al menos contemplada, la prevención del delito, el combate frontal a la impunidad y la corrupción, eficiencia en la procuración de justicia y el pleno respeto a los derechos humanos dentro del marco del derecho, entre otras; medidas que fueron catalogadas como "*prioridades del Ejecutivo Federal por convicción y exigencia ciudadanas*".

Al respecto, debemos mencionar que todas estas bien intencionadas políticas de prevención y represión del delito, tras poco más de un año de su implementación, no han tenido el éxito que todos los ciudadanos hubiésemos esperado. No debemos negar el hecho que el nuevo Gobierno Federal ha procurado instaurar un combate frontal y sin cuartel contra el crimen organizado, sin embargo, dicha estrategia de acción es limitada, pues en esencia pugna por la represión y eventual control del problema, sin atender otras facetas de suma importancia, tales como el alto nivel de desempleo generado en el año próximo pasado, la pérdida del poder adquisitivo de los ya de por sí castigados salarios del trabajador mexicano; la carencia de servicios básicos a cerca de quince millones de conciudadanos, o bien el analfabetismo en que aún habitan más de cinco millones de compatriotas. De ahí, que nosotros sostengamos que una verdadera política integral de acción en contra de la delincuencia organizada, debe atacar las denominadas causas *exógenas* de su generación, conformadas por las condiciones sociales, económicas, políticas y académicas de la nación mexicana.

Quedó establecido, que en esta tarea, existen grandes desafíos para garantizar la seguridad pública, la procuración de justicia y el combate a la corrupción, a fin de abatir los altos índices delictivos y de criminalidad; para lo cual, resulta fundamental

acabar con la impunidad y reafirmar el pleno respeto y vigencia del Estado de derecho, a fin de restituir con ello la confianza y la seguridad a las familias mexicanas; para lo cual el Ejecutivo Federal, ajustará su actuar a los principios éticos y jurídicos de un Estado de derecho y contribuirá a que la población observe las normas jurídicas existentes, a fin de generar un sentido de corresponsabilidad; con ello se busca que el esfuerzo del ejecutivo federal, sea complementado por la acción ciudadana y la colaboración internacional.

Las aspiraciones del pueblo de México, se basan en la búsqueda de un país donde impero la ley, donde prevalezca el Estado de derecho, en el cual exista la certeza jurídica, seguridad y confianza en las instituciones, en las autoridades y entre los propios ciudadanos; donde exista un combate real y eficaz en contra de la criminalidad; donde sea desterrada la impunidad y la corrupción, esto es, consolidar una cultura de la legalidad entre los mexicanos:

“...Una nación con sólidas credenciales democráticas que se reflejen en el ejercicio del poder público; el procesamiento institucional de conflictos; la posesión de una cultura democrática por los actores políticos, los servidores públicos y los ciudadanos; la participación cotidiana de la ciudadanía en los asuntos públicos; el pleno ejercicio de las libertades políticas; la libertad, la pluralidad y apertura de la sociedad; el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos; la colaboración y corresponsabilidad de los poderes públicos; un vigoroso federalismo y un gobierno eficaz, profesional y honesto, sensible a las necesidades sociales, sujeto a la rendición de cuentas y al escrutinio de la sociedad”.

La visión genérica del Gobierno Federal que quedó plasmada en el instrumento de planeación pública *in examino*, apuesta a la consolidación, con apego irrestricto a las garantías individuales y a las libertades políticas, de un Estado en el cual se salvaguarde el territorio nacional; donde se dé cabal vigencia al Estado de derecho, donde se procure, eficaz y honestamente la justicia y se promueva el pleno goce de los derechos humanos, independientemente del género o condiciones sociales y/o étnicas.

Estas idealizaciones del Estado mexicano resultan ser motivantes, sin embargo, el panorama real y crítico de nuestro país no parece ser tan favorable. Con más de cien millones de habitantes en la actualidad, la población de México seguirá creciendo y se prevé que para el año 2025, contaremos con 26 millones más de personas, lo que traerá consigo una cada vez mayor demanda de empleo y de servicios esenciales,

fuertes presiones sobre el medio ambiente y los recursos naturales, por lo que será necesario prevenir, contener y asignar cuantiosos flujos de inversión para atender las necesidades de la población. En el futuro mediano, la estructura por edades de la población continuará envejeciendo gradualmente, lo que se traducirá en un peso relativo por los crecientes adultos y adultos mayores; la población seguirá concentrándose cada vez más en las ciudades desarrolladas del país, con lo que se profundizará cada vez más el proceso de urbanización, y como consecuencia inmediata, se deberán de satisfacer los requerimientos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos. Así debido a la escala y al ritmo de crecimiento previsto, México enfrentará en los próximos años el desafío de proporcionarle a sus habitantes empleo, vivienda, vestido, alimentación, educación y salud; necesidades básicas humanas, que en caso de no ser atendidas, desde luego degenerarán en conductas criminógenas, tal y como quedó precisado en nuestro Capítulo I, empero, el instrumento jurídico administrativo en comento, no prevé todas y cada una de éstas particularidades circundantes al problema de la delincuencia común, y desde luego, la organizada, luego entonces, las políticas públicas que en materia de **orden y respeto**, fuesen eventualmente implementadas, no serán integrales y armónicas, sino que de nueva cuenta ostentarán matices de sectarismo y dispersión, por lo que dichas políticas, no contarán con grandes posibilidades de éxito.

Todos estos retos, conllevan a la imperiosa necesidad de que nuestras autoridades gubernamentales, en nuestras tres esferas de gobierno, de forma conjunta, decidida y emprendedora, desplieguen una serie de mecanismos y estrategias, doblemente imaginativos, responsables e integrales, donde se contemple como premisa básica la de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, basados entre otras muchas herramientas, en los esfuerzos dirigidos a armonizar el crecimiento demográfico y la distribución territorial de la población con las exigencias de un desarrollo sustentable. Así y sólo así consideramos que se podrá dar paso firme y permanente, al diseño de e implementación eficaz de posteriores programas de contención y represión del delito, los cuales, de igual manera, deberán estar concatenadas e intercomunicadas entre sí, con la serie de dinámicas y procesos de cambio de un país en sus diversas facetas; con lo cual se alcanzaría de manera efectiva el ideal de justicia y equidad social, demandado por nuestra población.

Sólo resta hacer mención, de la notable mejoría del presente instrumento de planeación, con respecto a su antecesor inmediato, pues en lo relativo a nuestro Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, referido al tópico de la delincuencia organizada, en dicha herramienta de planeación pública de largo plazo, si bien es cierto se advirtió el inherente peligro de la expansión de la delincuencia organizada, conformada por complejos fenómenos destructivos, los cuales tal y como se señaló debían de haber sido combatidos como una prioridad nacional, tratando de incidir en sus causas y en sus efectos, para lograr así el castigo de sus autores, sin dilaciones, ni titubeos; lo cierto es también, que en dicho Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, únicamente se postularon proposiciones generales de amplio contenido político, a manera de discurso, motivo por el cual resultó sumamente compleja su implementación; baste mencionar la serie de problemas, críticas y polémicas surgidas en torno a la Ley Federal contra la delincuencia organizada al momento de su discusión y aprobación, o bien la polémica y fuertes críticas en torno al entonces recién creado Sistema Nacional de Seguridad Pública, o cuando la creación de la Unidad Especializada en la lucha contra la delincuencia Organizada en treinta de abril de 1997, o bien, el rotundo fracaso del extinto Instituto Nacional de Combate a las Drogas.

IV. ANÁLISIS PRESUPUESTAL EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

En el presente apartado, pretendemos analizar de forma sucinta, la manera en como nuestras autoridades gubernamentales han pretendido financiar las diversas estrategias de lucha contra la delincuencia organizada implementadas en nuestro país.

Desde luego, cabe señalar que el instrumento jurídico rector de dicha distribución económica nacional, lo constituye el **Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate**; en la especie, analizaremos los correspondientes a los ejercicios fiscales 2000, 2001 y el vigente para este año 2002. Para los efectos del presente apartado, nuestra investigación estará basada en el análisis comparativo de los diversos financiamientos destinados por el gobierno mexicano para los rubros relacionados con la seguridad pública. Finalmente, esbozaremos algunas consideraciones personales y propuestas generales a fin de

optimizar la captación y distribución de tales recursos económicos, en aras de conseguir un eficaz combate a la delincuencia organizada.

A). DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2000.

En el artículo 3º del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000¹⁶⁵, es donde el Ejecutivo Federal, con aprobación del Congreso de la Unión, estableció los *montos totales del gasto total anual* previsto para dicho ejercicio fiscal, el cual ascendió a la cantidad de:

\$9, 195, 313, 400, 000.00.

En ese año 2000, el *gasto programable previsto para el Ramo Administrativo*, importó tan sólo la cantidad total de:

\$ 262, 025, 397, 560.00

Dicha cantidad, fue distribuida de la siguiente manera:

<i>Secretaría de la Defensa Nacional:</i>	<i>\$ 20,400,873,690.00</i>
<i>Secretaría de Marina</i>	<i>\$ 7,971,606,100.00</i>
<i>Procuraduría General de la República</i>	<i>\$4,875,030,000.00</i>
<i>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i>	<i>\$283,000,000.00</i>

B). DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2001.

En el artículo 3º del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001¹⁶⁶, es donde el Ejecutivo Federal, con aprobación del Congreso de la Unión, estableció los *montos totales del gasto total anual* previsto para dicho ejercicio fiscal, el cual ascendió a la cantidad de:

\$1,361,866,500,000.00

¹⁶⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1999.

¹⁶⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 2000.

En ese año 2001, el *gasto programable previsto para el Ramo Administrativo*, importó tan sólo la cantidad total de:

\$ 298, 579,004,545.00

Dicha cantidad, fue distribuida de la siguiente manera:

<i>Secretaría de la Defensa Nacional:</i>	<i>\$ 22,424,626,000.00</i>
<i>Secretaría de Marina</i>	<i>\$8,873,400,000.00</i>
<i>Procuraduría General de la República</i>	<i>\$5,594,400,000.00</i>
<i>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i>	<i>\$410,000,000.00.</i>

Recordemos que mediante reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de Noviembre de 2000, se creó la Secretaría de Seguridad Pública, misma que en el ejercicio fiscal para el año 2001, le fueron destinados

<i>Secretaría de Seguridad Pública</i>	<i>\$6,350,105,050.00</i>
--	---------------------------

Al famoso **Ramo 33**, denominado "**Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios**", que a su vez se encuentra inmerso en el genérico **Ramo V** denominado "**Ramos Generales**", le correspondió la cantidad de:

<i>Ramo 3 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios".</i>	<i>\$199,578,247,902.00</i>
---	-----------------------------

Respecto de dicha cantidad, el artículo 9º del precitado Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación *in examine*, establece que serán destinados para el **Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal**, la siguiente cantidad:

<i>Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal</i>	<i>\$5,521,600,000.00</i>
--	---------------------------

Respecto a la distribución de estos recursos, el precitado numeral establece que la misma, se hará conforme al contenido normativo del artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.

**C). DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2002.**

En el artículo 3º del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, es donde el Ejecutivo Federal, con aprobación del Congreso de la Unión, estableció los *montos totales del gasto total anual* previsto para dicho ejercicio fiscal, el cual ascendió a la cantidad de:

\$1,463,334,300, 000.00.

Para este año 2002, en el **Rubro B)** denominado "**Ramos Administrativos**" el gasto programable para la presente anualidad, y que fue asignado a diversas entidades públicas vinculadas con la lucha contra la delincuencia organizada se distribuye de la siguiente forma:

<i>Secretaría de la Defensa Nacional:</i>	<i>\$22,705,420,000.00</i>
<i>Secretaría de Marina</i>	<i>\$8,518,470,000.00</i>
<i>Procuraduría General de la República</i>	<i>\$6,932,584,900.00</i>
<i>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i>	<i>\$456,300,000.00</i>
<i>Secretaría de Seguridad Pública</i>	<i>\$7,320,140,000.00</i>

En el **Anexo I** del Decreto de Presupuesto de Egresos para el presente año, le fue asignado al **Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal**, la siguiente cantidad:

<i>Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal</i>	<i>\$3,000,000,000.00</i>
--	---------------------------

Respecto de los cuales, los estados, sus municipios y el Distrito Federal deben de cooperar para el recaudamiento y sostenimiento de dicho Sistema Nacional de Seguridad Pública; de igual manera, la distribución de estos recursos, se encuentra establecida en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.

D) PROPUESTAS.

Primeramente, cabe destacar que en el ejercicio fiscal establecido para el año 2001, acordos con el **Anexo I, Inciso C)** denominado "**Ramos Generales**", **Rubro 30**

“Adeudos de Ejercicios Fiscales anteriores”, contenido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002, se estableció que el Gobierno de México tuvo un *déficit presupuestario* que ascendió a la cantidad de **\$11,179,328,668.00**, derivados de la mala planeación de algunas de las más importantes variables macroeconómicas vinculadas con nuestro país, tales como las fluctuaciones en el precio internacional del petróleo principalmente, así como en las crisis financieras de otros países y en la recesión económica de los Estados Unidos de Norteamérica a consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre del año 2001.

Luego, desde nuestro personal punto de vista, resulta evidente que en lugar de limitar y/o reducir las aportaciones asignadas a las diversas entidades federativas y al Distrito Federal a fin de consolidar el precitado Fondo de Seguridad Pública *-situación con la cual evidentemente se reducen los financiamientos para nuevos proyectos de servicios de salubridad, educación, obra pública entre otros-* nuestro gobierno federal debió haber evitado incurrir en dicho saldo deficitario o endeudamiento al haber ejercido el gasto público en el ejercicio fiscal 2001 de una manera más honesta y responsable; y a fin de volver incurrir en esta contraproducente situación, deberán de ser implementadas mejores estrategias económicas, que tomen en cuenta todos estos factores circundantes de gran relevancia para la economía nacional, así como en la optimización de las entidades y procedimientos de fiscalización internos, con el objeto de que los recursos asignados, realmente sean aprovechados en beneficio de la población. De haberse logrado aplicar efectivamente estas propuestas, los montos económicos destinados para la cobertura de dichos números rojos, se hubieran logrado redistribuir en este sensible sector de seguridad pública.

Otra propuesta más, sería la de lograr la paulatina disminución en el **Rubro 24** del vigente presupuesto de egresos, denominado **“Deuda Pública”**, específicamente por lo que hace al *costo financiero de la deuda del Gobierno del Distrito Federal*, que actualmente resulta ser sumamente elevado, equivalente a **\$131,100,309,814.00**, a fin de que en idéntico sentido, tales recursos fuesen reinyectados en proyectos relativos a la seguridad pública y/o lucha contra la delincuencia en México. No pasa inadvertido el hecho de que dicho endeudamiento público, le permite implementar al gobierno

metropolitano, más y mejores proyectos relacionados con la obra pública, infraestructura de servicios y atención a la ciudadanía, empero, de igual manera deberán buscarse formas de financiamiento alternas, ya que es innegable que el sentir general en los habitantes de esta ciudad capital, se hace consistir de manera prioritaria y urgente, en la demanda de mejores condiciones de seguridad y justicia, constituyendo así, uno de los primeros y más importantes mandatos de nuestra sociedad.

Al respecto, reiteramos la necesidad del cumplimiento de los compromisos de campaña y de gobierno, emitidos por nuestro actual titular del Poder Ejecutivo Federal, en torno a la implementación de una verdadera política de austeridad y manejo racional de los recursos por parte de nuestros gobernantes, acompañada de un profundo respeto a valores de gran envergadura como lo serían la honradez, la eficiencia y la igualdad en la distribución de tales recursos públicos, porque si atendemos a que los mismos ya de por sí resultan ser sumamente escasos para toda nuestra población, aún mas escasos resultarían ser, si son motivo de un desvío o mal manejo por parte de los servidores públicos encargados de su eficaz aplicación.

De igual manera, estimamos importante una adecuada y razonada reducción del gasto asignado para algunos sectores que podríamos considerar como secundarios, esto es, detectar las principales fugas de recursos en rubros tales como la **deuda pública nacional, endeudamientos por ejercicios fiscales anteriores o apoyo a los deudores**, a fin de reasignarlos a rubros de total importancia tales como los tres precitados.

Cabe destacar, que tanto en los precitados decretos de presupuestos de egresos para los años 2000 y 2001, respectivamente, así como en el vigente para el año 2002, se hace mención expresa de algunos *programas especiales* implementados por varias Secretarías de Estado; los cuales, son realizados en la esfera de sus atribuciones (*artículo 64 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002*) para lo cual, contarán con un apoyo especial de la federación (*artículo 63*); sin embargo, de la acuciosa revisión de tales programas especiales, podemos advertir que en el vigente Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2002, **no se incluye ningún programa especial de prevención del**

delito implementado a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública; esto es, a más de un año de haber sido creada dicha Secretaría de Estado, la misma no ha implementado ningún programa nacional o regional de prevención del delito; motivo por el cual, proponemos la elaboración y aprobación de dichos programas especiales en materia de prevención del delito, pues es una omisión que resulta importante subsanar, a fin de implementar una eficaz lucha contra la delincuencia organizada.

Consideramos, que si bien es cierto la situación económica y social de nuestro país se encuentra, en términos generales, estancada por la gama de variables económicas internacionales que han frenado nuestro desarrollo, lo cierto es también que aún en las épocas de bonanza y prosperidad del gobierno mexicano, el tema de la seguridad pública y el combate al crimen organizado no ha recibido el apoyo material y económico suficiente como para encarar con decoro la tan difícil tarea a la que se encuentran sometidos; la prueba está en la enorme proliferación de éstas organizaciones criminales en recientes fechas. En este sentido, no obstante el plausible esfuerzo llevado a cabo en nuestro país, por incrementar año tras año los montos económicos destinados a los rubros relacionados con la seguridad pública, debe decirse que los mismos resultan ser aún insuficientes *-a lo que se suma la mala aplicación de los ya existentes, llevada a cabo por algunos servidores públicos-* pues en la población aún no se genera esa convicción de respeto y confianza para con sus gobernantes, en el sentido de que hubieren logrado abatir de forma palpable los índices de delincuencia, aunado al hecho que el equipamiento y capacitación de nuestros cuerpos preventivo-represivos es todavía insuficiente. A manera de ejemplo, podemos señalar que según fuentes del sector bancario mexicano, en este país se *lava dinero* por un monto cercano a los **25 mil millones de dólares al año**, indudablemente que se trata de dinero proveniente de actividades ilegales como el narcotráfico, el robo de vehículos y autopartes, los secuestros, la piratería, la venta clandestina de armas y otras formas de delincuencia organizada; dicha cantidad equivale nada más y nada menos que al **ocho por ciento del Producto Interno Bruto de México**, además de que representa casi la **cuarta parte del gasto programable del sector público**. En el plano internacional, el crimen organizado es un negocio de alta rentabilidad, pues mueve entre el **ocho y el diez por ciento del comercio mundial**, que junto con otras actividades criminales, sobrepasa el trillón de dólares, o sea, **aproximadamente el 20% del comercio**

mundial. Con estos alarmantes ejemplos, podemos darnos cuenta como el financiamiento aprobado por el Organismo legislativo colegiado y federal para el presente año resulta ser a todas luces insuficiente, frente a los enormes caudales de recursos económicos con que dispone la delincuencia organizada. Conscientes estamos que de la noche a la mañana no pueden duplicarse tales cantidades, sin embargo, esta situación de desigualdad deberá de ser suplida por un verdadero compromiso de honestidad y eficiencia en la aplicación, manejo y ejecución de los recursos por parte de nuestros gobernantes, si es que realmente pretendemos erradicar algún día esta problemática mundial.

En otro orden de ideas, entre la población, los medios de comunicación masiva y algunos funcionarios estatales, resulta ser muy común escuchar el cuestionamiento formulado entorno a cual de todos los sectores públicos se le debería de otorgar preponderancia presupuestaria, entre los cuales destacan el sector de *educación pública, sector salud o bien el de seguridad pública*. Desde luego, las opiniones son divididas, sin embargo, desde nuestro personal punto de vista consideramos obvia, e incluso intrascendente dicha disputa, motivo por el cual nos atreveríamos a responder a dicho cuestionamiento en el sentido de que a ninguno de dichos sectores, se le debería de otorgar preferencia presupuestaria por encima de otro, sino que a esa trilogía de prioritarias demandas ciudadanas -*seguridad, salud y educación*- se le debe de dar una urgente y tangible preponderancia por parte de las autoridades gubernamentales de nuestro país.

En efecto, los recursos asignados a tales sectores, a todas luces resultan ser insuficientes como para atender y subsanar la serie de históricas deficiencias y retrasos en que se hayan inmersos. A fin de sustentar nuestra afirmación, estimamos procedente el establecer de manera gráfica los montos económicos que le fueron asignados a dichos sectores, por nuestro vigente Decreto de Presupuesto de Egresos 2002:

Ramo 11 Educación	\$110,376,540,576.00
Ramo 12 Salud	\$21,995,770,000.00
Ramo 36 Seguridad Pública	\$7,320,140,000.00

Ahora, si tomamos en consideración que para este año 2002, seguramente la población en nuestro país, según las expectativas de crecimiento del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, ha rebasado ya la cifra de los **cien millones de mexicanos**, podemos advertir que aproximadamente, por cada mexicano radicado en nuestro territorio, *en tratándose del sector educativo*, le correspondería la ínfima cantidad de **\$1,104.00 anuales** aproximadamente para su educación. En tratándose de *servicios de salud*, le corresponderían a cada mexicano **\$219.00 anuales** aproximadamente, y finalmente, por lo que hace *al sector de seguridad pública*, le ha sido asignado a cada mexicano **un presupuesto total anual de \$74.00** aproximadamente.

Desde luego, cabe mencionar que en nuestro país, actualmente existen tanto instituciones educativas, como de salud y de seguridad, todas de índole particular, por las cuales los mexicanos que se encuentran en posibilidades económicas de acceder a ellas, así lo hacen, con lo que se incrementa en considerable medida la gama de recursos económicos asignados por nuestro gobierno federal a dichos sectores; empero, no debe perderse de vista que el grueso de la población mexicana, depende en gran medida de la asignación de éstos recursos públicos a dichos sectores, motivo por el cual consideramos que se debe de dar urgente y especial atención, a todos estos sectores básicos para la población, en lugar de dilucidar *-con fines primordialmente políticos-* a cual de éstos u otros sectores se le debe de dar preferencia presupuestaria, pues tan necesario para la vida y sana convivencia de la población lo es uno, como lo es el otro. Además, no debe perderse de vista que resulta ser precisamente esta escasez de recursos y servicios básicos en la población, lo que en muchas ocasiones incide en la proliferación de las actividades criminógenas, tal y como ha quedado precisado en el capítulo I del presente trabajo de investigación.

V. AUTORIDADES RESPONSABLES EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO.

A). EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN.

I.A) EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL EN MÉXICO.

Suele entenderse al *Ministerio Público* como la función estatal, cuya teleología es la de la aplicación de las normas jurídicas emitidas por el propio Estado, para la persecución de los delitos y sus autores, así como en los demás casos expresamente determinados por la ley. Se trata de la institución gubernamental, que desde una perspectiva pragmática, tiene a su cargo la persecución de los delitos, la investigación de los mismos, así como la Representación del Estado y de la sociedad en los juicios penales, entre otras más importantes funciones.

De manera mucho más específica, el maestro Marco Antonio Díaz de León lo define como:

"...[el] Órgano del Estado encargado de investigar los delitos y de ejercitar la acción penal ante el Juez o Tribunal de lo criminal"¹⁶⁷.

Sin duda, el Ministerio Público como órgano técnico especializado en la procuración de justicia, es una institución jurídica muy polémica en el ámbito del derecho penal; debido a sus orígenes históricos, a su naturaleza jurídica, además en lo que respecta a sus funciones. Por lo que hace a nuestro objeto de estudio, podemos señalar que un amplio sector de la doctrina, encuentra como antecedente de ésta institución ministerial la organización jurídico política de Grecia, o bien la de Roma; otro importante rubro, le atribuye la paternidad de ésta figura jurídica al derecho francés y al derecho español, motivo por el cual, expondremos las posturas ideológicas más importantes al respecto.

I.I.A). G R E C I A:

El más antiguo antecedente del Ministerio Público, lo encontramos en la figura del *arconte griego*:

"...Magistrado, que a nombre del ofendido y de sus familiares o por incapacidad o negligencia de éstos, intervenía en los juicios..."¹⁶⁸.

¹⁶⁷ DIAZ DE LEÓN, Marco Antonio. *"Diccionario de Derecho Procesal Penal"*; Op. cit. Tomo II, página 1401.

¹⁶⁸ COLIN SÁNCHEZ, Guillermo. *"Derecho Mexicano de Procedimientos Penales"*, editorial Porrúa, México, 1998, Décimo séptima edición, página 104

Empero, dada la forma en como se estructuraba el sistema de impartición de justicia en dicha época, donde se ponderaba respecto a la facultad otorgada a las víctimas del delito y a sus familiares para investigar el delito por propia cuenta, dicha propuesta histórica no goza de amplia aceptación entre algunos doctrinarios.

1.2.A) R O M A.

Acordes con el legado romano-germánico imperante en nuestro actual sistema jurídico, se tiene que en el procedimiento acusatorio romano, se designaba a una representación de la comunidad para intervenir en los asuntos públicos generados por causa de los daños inferida a ésta propia comunidad por parte de algún sujeto; así, una persona de forma voluntaria, nunca impuesta, asumía dicha atribución e importante responsabilidad social, recibiendo así el nombre de *Acusador o Demandante*. Resulta ser un presupuesto lógico, que dicho acusador no representaba un interés particular, sino uno de tipo colectivo derivado de un mandato social, en donde, únicamente podían acusar los individuos que directamente hubieren resultado ofendidos con la comisión del ilícito perseguido.

La ancestral tradición griega de que fuese la propia víctima del delito quien llevara ante los órganos estatales de administración de justicia al responsable de un delito, fue desapareciendo eventualmente, hasta evolucionar a la idea de que debía ser una tercera persona, un ciudadano independiente de buena reputación, el que debía en nombre de toda la colectividad, ejercitar la acción pública.

De igual manera, en las Leyes de las XII Tablas, se hablaba de los funcionarios denominados *Judices Questions*, quienes aparentemente desempeñaban funciones de Ministerio Público, pues detentaban facultades para la investigación y comprobación de los hechos delictuosos, sin embargo, dicha postura ideológica no se encuentra del todo acreditada.

"...El Procurador del César del que habla el Digesto, en el Libro primero, Título XIX, se ha considerado como antecedente del Ministerio Público, debido a que dicho Procurador, en representación del César, tenía facultades para intervenir en las causas fiscales y cuidar del orden de las colonias, adoptando diversas medidas, como la expulsión de los alborotadores y la vigilancia sobre éstos, para que no regresaran al lugar de donde habían sido expulsados..."¹⁶⁹.

¹⁶⁹ ídem

1.3.A) FRANCIA.

Es innegable la influencia del derecho francés en la consolidación de la noble institución del Ministerio Público en nuestro país. En otrora época de éste país europeo, los abogados generales del rey, eran también los apoderados del monarca, principalmente para los asuntos de índole fiscal, pues estaban encaminados a cuidar su tesoro y sus finanzas. Posteriormente, serían elevados al rango de funcionarios públicos con facultades de interés social. En tratándose de la materia penal, se ponderó en la importancia de dicha institución, para convertirse en representantes permanentes, pero esta vez ya no del monarca, sino del estado, teniendo como objeto asegurar el castigo del delito, convertido en un asunto de interés social.

"...La modificación a las leyes se efectuó como una necesidad de amoldarlas a las nuevas exigencias sociales y así, con ello, se dio por terminada la criticada Ordenanza Francesa de 1670, con la cual también terminó el sistema procesal inquisitivo.

El procedimiento penal, en este período de la Revolución Francesa, se vio influenciado por el sistema acusatorio inglés, estableciéndose un Jurado de Acusación elegido por medio de voto popular, y por tanto, representaba a la sociedad y no al Estado; se encargaba de presentar la acusación de oficio o por virtud de una denuncia. Con estas innovaciones legislativas, aunque de manera imprecisa, se delineó la figura del ministerio público..."¹⁷⁰.

En la época Napoleónica, se resucitó a los funcionarios monarquistas convirtiéndolos en la institución del Ministerio Público, en cuya etapa, sus funciones fueron precisadas con mayor detalle, incluso, se llegó a la determinación de que esa institución, debía depender directamente del poder ejecutivo, por considerarse la función de la persecución de los delitos como de interés social. A su vez, la magistratura francesa del Ministerio Público francés, se dividió en secciones para el mejor ejercicio de sus funciones, una de las más importantes fue la de los denominados "parquets" o cámaras de acusación, que se adscribían a cada uno de los tribunales franceses. Cada *parquet* se integraba de un Procurador con varios auxiliares sustitutos denominados *abogados generales*. Sus principales funciones se constituían por las de control y vigilancia de la legalidad en las diversas actuaciones en que participaren, subordinados a la autoridad jurisdiccional en cuanto a la investigación de los delitos, y siempre, bajo la supervisión del Procurador.

¹⁷⁰ DIAZ DE LEON, Marco Antonio. "Diccionario de Derecho Procesal Penal", Op. cit página 1401.

1.4.A) ESPAÑA.

Es en el año de 1436 cuando en la península Ibérica, se emitieron los ordenamientos de Don Juan II, así como en 1480, las disposiciones de los Reyes Católicos, ordenamientos de naturaleza administrativa a raíz de los cuales, se determinó la organización de la Promotoría y de la Procuraduría Fiscal, entidades gubernamentales a las cuales se les dotó de la facultad legal de recibir denuncias formuladas por la ciudadanía, a fin de que no quedaran impunes por defectos en la acusación, algunos delitos; aunado al hecho de que se les atribuyó la facultad de vigilar la ejecución de las penas.

Tiempo después, en 1528, el Rey Carlos I, expidió una ley en la cual se distinguió entre las funciones encomendadas a los Procuradores, respecto de las asignadas a los Promotores fiscales, para quedar a favor de los primeros la representación de la corona en asuntos fiscales, y a los segundos, como acusadores y perseguidores del delito. A fin de ser complementadas las anteriores disposiciones, el Rey Felipe III expidió diversos ordenamientos en 1606 respecto de las funciones de los Promotores y Procuradores, en donde se les obligaba a actuar con prontitud a fin de evitar cualquier dilación en la administración de la justicia.

En la Legislación Recopilada, se advierten de forma mucho más nítida, las diferencias entre las funciones de los promotores Fiscales y las del Procurador Fiscal, pues a éste último se estableció le correspondía conocer de los asuntos netamente fiscales que interesaban a la Corona, y las del Promotor Fiscal estaban dirigidas exclusivamente a los asuntos del orden penal, tendientes a promover la justicia penal.

2.A) ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO.

Recordemos que en el derecho azteca, eran predominantes una serie de normas de gran severidad, a fin de reprimir toda conducta hostil y contraria a las costumbres y usos sociales; el derecho prehispánico no era escrito, pues tenía una alta dosis de consuetudinario, pero ante todo, se sujetaba a un régimen absolutista. El poder del

monarca era delegado en funcionarios especiales en materia de justicia, tales como el "Cihuacóatl", quien se constituía como el ayudante del "Hueytlatoani" en la recaudación de los tributos, presidía el Tribunal de apelación y era a su vez consejero del monarca. Cabe destacar que era el "Tlatoani", el funcionario azteca que dentro de sus facultades, detentaba las de acusación y persecución de los delincuentes, aunque generalmente esa función se delegaba en los jueces; en consecuencia, en la época de los aztecas, la persecución de los delitos corría a cargo de los jueces, por expresa encomienda del "Tlatoani".

Ya en la época de la colonia, tal y como históricamente sabemos que aconteció, España implantó en nuestro territorio su sistema y mecanismos de administración socio-política, así como también dotó de vigencia a sus ordenamientos jurídicos. Luego, en la época colonial, el más importante antecedente del ministerio público lo encontramos en la figura del "Fiscal", ya que sus funciones eran las de promover la justicia, perseguir a los delincuentes y proteger a los indios. De igual forma, se le encomendaba el litigio y patrocinio de las causas que afectaban al fisco.

El fiscal era el funcionario que presentaba y formulaba las demandas ante los tribunales, y también era el contacto entre los tribunales y el Virrey, asumiendo el carácter de promotores de justicia. En el año de 1527, se constituyó la "Audiencia", la cual estaba integrada por varios funcionarios, entre ellos dos fiscales, uno civil y otro de carácter criminal.

"España que impulsó en el México colonial su legislación, estableció su organización por lo que respecta al Ministerio Público. La recopilación de las Indias, en la Ley dada el 5 de octubre de 1626 y 1632, ordenaba...[...En nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales Audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva la plaza en todo lo civil, y el otro en lo criminal...]; ...el fiscal desempeñaba un papel importante en el procedimiento penal..."¹¹

Nuestra Constitución Federal de 1824, en su artículo 124, determinó la creación del Ministerio Fiscal dentro de la estructura de la Suprema Corte de Justicia; en dicho ordenamiento, se ponderaba respecto a la importancia de la intervención de éste Ministerio Fiscal en todas las causas criminales de interés para la federación.

¹¹ MARTINEZ GARNERO, Jesús; Op. cit. página 55.

En las Siete Leyes centralistas de 1836, se ordenó la adscripción de un Fiscal a la Suprema Corte, contando los Tribunales Superiores de los Departamentos. Posteriormente, las Leyes de Lares organizaron al Ministerio Público como una institución emanada del Poder Ejecutivo.

No es sino hasta la Ley de Jurados de quince de junio de 1869, expedida por el benemérito de las Américas, Don Benito Juárez donde se estableció por vez primera la adscripción de tres procuradores a los órganos jurisdiccionales, a los que por vez primera se les llamó "*Representantes del Ministerio Público*". Más tarde, en el Código Federal de Procedimientos Penales de 1880, es donde se establece una organización completa del Ministerio Público (*artículos 276 y 654, fracción I*); finalmente, es en 1931 cuando el entonces Presidente de la República Porfirio Díaz, expide la primera ley Orgánica del Ministerio Público de la Federación¹⁷².

3.A.) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

El fundamento constitucional del Ministerio Público de la Federación, lo encontramos expresamente en el texto del artículo 21 Constitucional, que *ad literam* establece:

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 auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutara esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas

...

Las resoluciones del ministerio público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

De manera adicional, nuestra Ley Fundamental, en su artículo 102, apartado A, párrafo primero, de nueva cuenta hace alusión a la institución ministerial, pero refiere de manera expresa su ámbito territorial de validez, de donde se colige es el fundamento constitucional expreso del Ministerio Público de la Federación:

Artículo 102.

¹⁷² Cfr. DIAZ DE LEÓN, Marco Antonio, "Diccionario de Derecho Procesal Penal"; Op. cit. página 1402.

A. La ley organizará el ministerio público de la federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El ministerio público de la federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del ejecutivo federal con ratificación del senado o, en sus recesos, de la comisión permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Procurador podrá ser removido libremente por el ejecutivo.

De manera secundaria, la Representación Social de la Federación, específicamente en el ámbito federal, encuentra su fundamento en el texto del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que expresamente establece:

Artículo 1.- Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del poder ejecutivo federal, para el despacho de los asuntos que al ministerio público de la federación y a su titular, el procurador general de la república, les atribuyen la constitución política de los estados unidos mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

4.A) FUNCIÓN INVESTIGATORIA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Previo análisis de dicha función, estimamos pertinente puntualizar, que al igual que la doctrina ius penalista más reconocida en el país, consideramos como inapropiado el término empleado por nuestra Carta Magna, en el precitado artículo 21, al referirse a las funciones encomendadas a ésta institución ministerial, pues en su redacción actual se conserva el empleo de la expresión: "**persecución**". Esto es así, toda vez que siendo el delito eminentemente una conducta humana, ésta, una vez que se ha manifestado en el mundo fáctico, pertenece al ámbito de los hechos pretéritos, y por ser parte del pasado, aunque éste fuese inmediato, resulta materialmente imposible su "persecución", motivo por el cual consideramos mucho más apropiado el uso de la expresión **función investigatoria**, en donde ineludiblemente se integrará ésta mal llamada función persecutoria.

Así las cosas, de nueva cuenta el sustento legal de la función investigativa de los delitos, asignada a la institución ministerial en el ámbito federal, encuentra fundamento en el precitado artículo 102, apartado A, pero en esta ocasión en su párrafo segundo, cuyo tenor literal es el siguiente:

Artículo 102:...

A.- ...

Incumbe al ministerio público de la federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

...”.

Expuesto lo anterior, si bien es cierto del precitado numeral constitucional, podemos inferir que la principal teleología inherente a dicha entidad pública lo sería la persecución e investigación de los delitos en el orden federal; lo cierto es también que su actuación dentro de nuestro complejo sistema jurídico mexicano no se constriñe exclusivamente al ámbito del derecho penal federal, sino que se extiende a otras ramas del derecho; esto es, la legislación secundaria, en armónica correspondencia con nuestra Norma Fundamental, le asigna al ministerio público de la federación un espectro jurídico de acción mucho más amplio que el establecido en el artículo 102 Constitucional. Dichas facultades, las podemos encontrar claramente establecidas en el artículo 2º de la precitada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en donde expresamente se establece:

“Artículo 2.- Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

I. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

III. Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;

IV. Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;

V. Perseguir los delitos del orden federal;

VI. Intervenir en el sistema nacional de planeación democrática, en lo que hace a las materias de su competencia;

VII. Participar en el sistema nacional de seguridad pública de conformidad con lo establecido en la ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables;

VIII. Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del gobierno federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la administración pública federal;

IX. Representar al gobierno federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la constitución política de los estados unidos mexicanos;

X. Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia; y

XI. Las demás que las leyes determinen”.

Luego, nosotros entendemos a la expresión semántica *“persecución e investigación de los delitos”* desde una perspectiva *lato sensu*, como *la función social desempeñada por el Ministerio Público, a través de la cual se allega de las pruebas necesarias a fin de acreditar el cuerpo de un delito así como la probable responsabilidad de un inculpado en la comisión de éste.* Dicho en otras palabras, podemos entenderlo como *la actividad llevada a cabo por u órgano del estado, tendiente al acreditamiento de los elementos objetivos o externos exigidos por una descripción típica, así como de los elementos que hagan presumible la probable responsabilidad e un inculpado en su comisión, a fin de acudir ante las instancias jurisdiccionales y ejercitar la acción penal y proceder así a la aplicación de la ley a un caso concreto.*

De forma mucho más técnica, el Doctor Marco Antonio Díaz de León la define como:

“...(la) función previa a la de accionar, (el ministerio público) tiene el deber de realizar una serie de actividades investigatorias dirigidas a justificar el correcto ejercicio de la acción penal, la que tendrá que intentar invariablemente, en cuanto se reúnan los requisitos señalados por la Ley...”.

Dicha labor investigativa, es realizada previa instauración del proceso penal ante las autoridades jurisdiccionales federales; en esta fase, el ministerio público actúa como autoridad, no así como parte. En el desempeño de esta función social, la Representación Social de la Federación se auxilia de una policía, acorde con las previsiones legales establecidas en el propio artículo 21 Constitucional, y a la cual nos referiremos más adelante.

Podemos señalar como facultades concedidas expresamente al Ministerio Público de la Federación a fin de que logre dar cabal cumplimiento con su tarea constitucional las siguientes:

A) Recibir denuncias o querrelas sobre acciones u omisiones que puedan constituir un delito;

B) Investigar los delitos del orden federal con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 19 de esta ley, y otras autoridades, tanto federales como de las entidades federativas, en los términos de los convenios de colaboración;

C) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;

D) Ordenar la detención y, en su caso, retener a los probables responsables de la comisión de delitos, en los términos previstos por el artículo 16 de la constitución política de los estados unidos mexicanos;

E) Realizar el aseguramiento y tramitación del destino de los instrumentos, objetos y productos del delito, en los términos de los artículos 40, 41 y 193 del código penal federal, y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables;

F) Restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos del código federal de procedimientos penales;

G) Conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción I, apartado A, del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

H) Solicitar al órgano jurisdiccional las ordenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes, que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso, y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte. Al ejercitar la acción, el ministerio público de la federación formulara a la autoridad jurisdiccional los pedimentos que legalmente correspondan;

I) en aquellos casos en que la ley lo permita el ministerio público de la federación propiciara conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia;

J) Determinar el no ejercicio de la acción penal, acorde con las previsiones legales aplicables.

K) Poner a disposición del consejo de menores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales;

l) Poner a los inimputables mayores de edad, a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes, en los términos establecidos en las normas aplicables.¹⁷³

Todas estas actividades, se encuentra regida por algunos principios entre los que destacan por su importancia:

1.- Principio de Legalidad.

Todas las actuaciones y diligencias practicadas por el órgano técnico especializado en el ámbito federal, deberán estar siempre fundadas y motivadas, así como regidas por el derecho, a fin de no conculcar garantías individuales de los gobernados.

2.- Principio de Oficiosidad.

Una vez iniciada la investigación, la Representación Social de la Federación, deberá avocarse a la búsqueda de todas las pruebas que permitan demostrar la existencia de un delito, y la responsabilidad de una persona en su comisión.

3.- Principio de Interés Social.

¹⁷³ Cf. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, artículo 8º, fracción I.

Representado por la alta encomienda social, de la cual se constituye como su depositario, a fin de satisfacer una de las exigencias de la comunidad de mayor arraigo, entendida como la imperiosa necesidad de contar con un Estado en donde se respeten y defiendan las libertades y derechos más importantes del ser humano.

4.- Principio de Unidad.

En donde se establece que todos los funcionarios adscritos al Ministerio Público de la Federación, integran y componen de un sólo órgano público, el cual se encuentra sujeto a una sola dirección.

5.- Principio de Indivisibilidad.

Determina que dicha institución será única, pese a que se encuentra representada en diversos Juzgados y Tribunales a lo largo y ancho del territorio nacional, pues conserva su carácter de una sola entidad encargada de representar los intereses de la sociedad.

5.A.) EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

En el presente apartado, abordaremos brevemente las particularidades circundantes a la forma en como la Procuraduría General de la República, desempeña sus funciones de combate y eventual erradicación de éstos sindicatos criminales. Previa a su enunciación, cabe destacar que tal y como ha quedado asentado en el capítulo anterior, ésta función del Ministerio Público de la Federación, se lleva a cabo a través de su Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO), acorde con las previsiones legales establecidas en el artículo 8º de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Al respecto, debe señalarse que la idea de formar grupos o brigadas especiales, como es el caso de nuestra Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (PGR/UEDO) no es una idea novedosa, ni tampoco ideada por el legislador federal mexicano, sino que dichas agrupaciones de élite, existen desde hace muchos años en la historia de las policías anticriminales de la mayoría de los países modernistas del mundo. Son en éstas brigadas o unidades especiales, en donde se capacita a los agentes y donde se diseñan las diversas estrategias a fin de introducirlos en dichas

organizaciones criminales; desde luego, éstas modalidades varían en cada país y se desarrollan acorde con las circunstancias de cada caso, con la principal característica de que se hace uso de una formación especial, así como el empleo de la tecnología más moderna.

Sobra decir que las razones por las cuales, el Estado Mexicano lucha contra éstas bandas organizadas, se basan en el principio de la defensa de la seguridad nacional del país. La delincuencia organizada, es uno de los riesgos mayores para la solidez de las instituciones y el respeto al estado de derecho.

Expuesto que fue lo anterior, tenemos que entre los aspectos más importantes que vale la pena analizar respecto a la lucha contra la delincuencia organizada, implementada por el Gobierno de México a través de su Órgano Técnico Sub-especializado en la investigación y persecución de los delitos relacionados con la delincuencia organizada en el ámbito federal (PGR/UEDO), se debe precisar que dicho combate, desde hace casi dos décadas, ha sido abordado por dicha institución ministerial desde dos perspectivas: 1.- *Nacional*, donde se busca erradicar a éstas mafias de nuestro territorio; y, 2.- *Internacional*, referida a la investigación, análisis y combate de éstas células criminales fuera de las fronteras de nuestro país.

Desde luego, la Procuraduría General de la República está consciente del rol tan importante que juega la cooperación internacional a fin de lograr la eventual erradicación de éstas bandas organizadas, motivo por el cual ha logrado implementar la creación de Sub-delegaciones especiales o Agregadurías legales en otros países, a fin de contar con una mayor cobertura territorial. Dicho proyecto se inició en los Estados Unidos de Norteamérica, dada la problemática inherente entre ambas naciones, relacionadas principalmente con una de las manifestaciones de criminalidad organizada más alarmantes en nuestra actualidad: *el narcotráfico*. Tales dependencias, se crearon con el objeto de facilitar la cooperación y el intercambio de información. Las funciones de las Agregadurías, entre las que destacan por su desempeño las ubicadas en Madrid y Suiza, así como la acreditada ante la Unión Europea; están principalmente relacionadas con la asistencia jurídica y la cooperación internacional entre dichas naciones, las extradiciones, la búsqueda y localización de personas relacionadas con

delitos cometidos en México, las propuestas para la negociación y actualización de convenios internacionales y la promoción de programas de capacitación y cooperación técnica en materia de procuración de justicia.

Respecto a las más importantes actividades implementadas por la Procuraduría General de la República en torno a su lucha contra la delincuencia organizada, nos basaremos en el propio informe rendido por el ex Procurador General de la República Jorge Madrazo Cuellar¹⁷⁴, en el año de 1999, meses antes de concluir su encargo en la administración del entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, específicamente, en el capítulo tercero de dicho informe intitulado *"Investigación y Persecución de otros delitos federales"*. Asimismo, nos basaremos en el informe de labores de diversas anualidades rendidos por el titular de la Unidad Especializada en la lucha contra la Delincuencia Organizada PGR/UEDO¹⁷⁵.

Del análisis comparativo efectuado entre los diversos informes de actividades tanto de la Procuraduría General de la República, como de la Unidad Especializada en la lucha contra la delincuencia organizada, se advierte con meridiana claridad que el primer proceso integrado formalmente contra la delincuencia organizada, en la especie contra la organización delincuencia de Amado Carrillo Fuentes (a) "Señor de los Cielos", lo fue el denominado **MACROPROCESO 12/98**, radicado en el entonces Juzgado Tercero de Distrito en materia penal en el Distrito Federal, hoy Juzgado Quinto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal, con sede en el reclusorio preventivo oriente, el cual, fue instaurado en contra del ex General de División Jesús Gutiérrez Rebollo y varios de sus colaboradores. El adjetivo de "macroproceso", deviene del símil que pretendió hacerse de éste proceso penal federal, con los grandes procesos instaurados en Italia y Estados Unidos contra los grandes capos de la mafia, tal es el caso por ejemplo del histórico proceso denominado "Pizza Connection".

¹⁷⁴ cfr. MADRAZO CUELLAR, Jorge: *"Informe de cuatro años en la Procuraduría General de la República"*, Procuraduría General de la República, México, 1999, páginas 126 a 143.

¹⁷⁵ Informe de labores de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, correspondientes a los años 1997-1998, 1998-1999 y 1999-2000.

En junio de 1997, la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO), dio inicio a las investigaciones en torno a la organización delictiva denominada "Los Alacranes" misma que se encontraba vinculada con la organización de Joaquín Guzmán Loera (a) "El Chapo Guzmán". No fue sino hasta el mes de mayo de 1998, cuando la PGR/UEDO consignó ante los Tribunales de la Federación, a los presuntos integrantes de éste cartel delictivo, el cual se encuentra vinculado con el famoso robo de casi media tonelada de cocaína que se encontraba asegurada en las instalaciones de la Procuraduría General de la República, en la ciudad de San Luis Río Colorado, Sonora.

Podemos destacar que tras varios meses que duró una investigación especial, que en materia de secuestros implementó dicha Unidad Especializada, se logró la captura de los hermanos Daniel y Aurelio Arizmendi López, mejor conocidos como "La banda de los Mochaorejas", debido a que cercenaban el pabellón auricular de sus víctimas para hacérselos llegar a sus familiares, a fin de coaccionarlos para el pago del rescate, quienes al ser condenados a cincuenta años de prisión por un juez federal, se logró llevar a cabo un importante trabajo a favor de la sociedad y de gran interés para la UEDO, ya que se realizó lo que la propia institución ministerial designó como "un hecho sin precedentes", consistente en la devolución del numerario asegurado a dicho cártel delictivo, a favor de las víctimas de sus delitos, previo acreditamiento de haber realizado con antelación el respectivo pago a dicha organización criminal; el restante numerario fue puesto a disposición del órgano jurisdiccional que conoció de tales hechos, quien a su vez ordenó la devolución del numerario a los agraviados por la banda de los Arizmendi López, lo anterior con fundamento en lo dispuesto por el artículo 2º, fracción VI, del Código Federal de Procedimientos Penales. Así, la suma reintegrada a las víctimas y familiares de las víctimas, ascendió a \$48,915,000.00, al igual que US\$1,328,799.00 y veinte centenarios.

El 21 de febrero del 2000, se logró la localización y detención por agentes de la policía judicial federal de Nicolás Andrés Caletri López (a) "El Italiano", el cual fue puesto a disposición de la autoridad jurisdiccional por los delitos de violaciones a la Ley Federal contra la delincuencia organizada y privación ilegal de la libertad, en su modalidad de secuestro.

También en febrero del año 2000, se logró la captura de Marcos Tinoco Gancedo (a) "El Coronel", quien figuraba como uno de los secuestradores más buscados en todo México, pues no sólo tenía su centro de operaciones en la capital, sino que además operaba en otras entidades federativas. Su *modus operandi* consistía en la utilización de uniformes oficiales por parte de los miembros de su banda, semejantes a los que usan los agentes de la policía judicial federal, incluso con insignias de la Procuraduría General de la República, el emblema y escudos mexicanos, así como armas de grueso calibre parecidas a las de cargo; luego, con dicha indumentaria se hacían pasar por elementos de la Procuraduría General de la República, quienes supuestamente realizaban investigaciones para el Estado Mayor Presidencial, relacionadas con el narcotráfico y el lavado de dinero. "El General" elaboraba previamente órdenes de aprehensión apócrifas, a fin de ejercer una mayor coacción moral sobre sus víctimas, quienes a fin de esclarecer los hechos supuestamente imputados, accedían a acompañar a tales agentes, cuando en verdad estaba cooperando inconscientemente con su propio secuestro. Como forma de presión para el pago del rescate, les cercenaban el dedo meñique a sus víctimas, el cual, de igual manera se lo hacían llegar a sus familiares.

Respecto a las bandas de delincuentes organizados para el "secuestro express", cabe destacar a la denominada banda de "Los Balbontín", comandada por Juan José Balbontín Bolaños; o bien, la organización de "El enano", encabezada por Carlos Sánchez García; organizaciones delictivas, cuyo común denominador lo era la manera extraordinariamente rápida de llevar a cabo tanto el secuestro de las personas, como la negociación y cobro de sus rescates, el cual, en la mayoría de los casos no resultaba ser tan elevado a fin de que pudiera ser pagado oportunamente.

De igual manera, podemos incluir en éste mismo rubro, a la organización de Rubén Gómez e Higinio Mendoza Bernal, quienes brincaron del anonimato criminal, al haber iniciado con la oleada de uso de taxis para el secuestro de sus tripulantes; esto se hacía de tal manera que el taxista le hacía señas a los tripulantes de otra unidad a fin de que pasados algunos kilómetros, abordaran dicha unidad de transporte público y secuestraran al pasajero, para posteriormente proceder a retirar el dinero de sus

tarjetas de débito o de crédito, reteniéndolo hasta por doce horas para aprovechar el doble tarjeteo.

De igual manera, podemos mencionar el conocido caso de la muerte por tortura de Jorge Nava Avilés (a) "El Moles", a manos de agentes de la policía judicial estatal de Morelos, comandados irónicamente por el exdirector de dicha entidad pública antisecuestros Armando Martínez Salgado. En dicho asunto se logró indagar y sacar a la luz pública, la serie de delitos cometidos por Jesús Miyazawa Alvarez, quien entonces fungía como el Coordinador General de la policía judicial estatal de Morelos, debido a su protección y fomento a las actividades relacionadas con el secuestro de personas.

En relación con el tráfico de indocumentados, la Procuraduría General de la República, por informes de su Agregaduría sita en la ciudad de Washington D.C., dio inicio con una investigación relacionada con el tráfico de indocumentados mexicanos sordomudos a los Estados Unidos de Norteamérica, motivo por el cual se logró la captura de José Paoletti Moreda y Renato Paoletti Lemus, quienes eran los dirigentes de ésta organización.

En lo relativo al robo de vehículos y/o autopartes, la Procuraduría General de la República, entre 1998 y 1999, logró la captura y desmantelamiento de una banda encabezada por Martín Guevara Pérez, quien en su calidad de funcionario aduanal del gobierno de Veracruz, facilitaba la remarcación y repintado de diversos automotores que habían sido robados en el Distrito Federal, para ser posteriormente embarcados y remitidos al puerto de Havre en Francia, para su posterior comercialización.

Por lo que se refiere al delito de lavado de Dinero, la Procuraduría General de la República, decidió crear el primero de enero de 1998, la Unidad Especializada contra el lavado de dinero, cuyas funciones, lógicamente giran en torno a la investigación y persecución del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, mejor conocido como lavado de dinero. En esa época se pensó que si los procedimientos utilizados por la delincuencia organizada para disfrazar de lícitas sus ilegales ganancias, eran cada vez más complejos, entonces se requería de una capacitación

técnica operativa especialmente enfocada a la investigación y acreditamiento del tipo penal en estudio.

En otro orden de ideas, tenemos que el combate a la delincuencia organizada requiere de una atención expedita a los problemas de capacitación y adiestramiento del personal actuante, intercambio oportuno de información, mayor atención a los delitos conexos con el crimen organizado y el de la instauración de un principio de responsabilidad compartida, que debe regirse por el principio de respeto a la soberanía y a la integridad territorial de todas las naciones. Por ende, la Procuraduría General de la República ha impulsado a nuestro Gobierno, a fin de que instrumente acuerdos multinacionales para promover la cooperación judicial, en los cuales se buscarán optimizar, entre otras medidas, la simplificación de los trámites del procedimiento de extradición, la celebración de tratados en esa materia y el fomento de la asistencia jurídica recíproca; así como el diseño de estrategias compatibles a fin de suprimir el blanqueo de capitales y el desvío de los precursores químicos. Por ello, en los últimos años, México ha celebrado acuerdos de cooperación, principalmente en materia de narcotráfico, con los gobiernos de Alemania, la Federación Rusa, Francia, Italia, Reino Unido y España.

Es de suma importancia destacar que nuestro Gobierno en el mes de diciembre de 1996, gracias al trabajo en conjunto de diversos sectores académicos, judiciales y sociales de nuestro país, en donde se incluye a la Representación Social de la Federación, firmó con la Unión Europea un "Acuerdo sobre el Control de Precursores Químicos", el cual resulta ser de gran importancia, ya que de esa región proviene la mayor parte de los precursores químicos que importa nuestro país.

Por lo que respecta al ámbito de cooperación internacional, el Gobierno de México considera que las relaciones internacionales en el rubro del combate a la delincuencia organizada son una prioridad. Motivo por el cual, la Procuraduría General de la República ha asumido dicho compromiso, al haber impulsado el análisis y debate en torno a tópicos selectos de la delincuencia organizada, así como la discusión y adopción de instrumentos multilaterales de cooperación nacional e internacional en la lucha en contra de la delincuencia organizada. Tal es el caso, por ejemplo, de la

Convención de Palermo, suscrita *ad referendum* por nuestro país en diciembre del año 2000.

En materia de capacitación, existe un acuerdo de cooperación a nivel internacional con varios Gobiernos del mundo, catalogados como vanguardistas e innovadores en cuanto a las técnicas y métodos empleados para su combate a la mafia transnacional; tal es el caso por ejemplo, de la policía nacional de Israel o el cuerpo nacional de policía de España, los cuales capacitan y especializan a elementos de la policía judicial federal en cuestiones de estrategia e inteligencia para el combate a éste fenómeno delincencial; o bien, tenemos a la policía nacional francesa, que en tratándose del delito de secuestros, contribuye con nuestro Gobierno en la creación y adiestramiento de grupos especiales de disuasión y de reacción antisecuestros; todo esto, aunado a la valiosa participación del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, el cual, de manera permanente colabora estrechamente con las autoridades mexicanas, a fin de capacitar en diversas áreas a los agentes de nuestra policía.

A fin de lograr un perfil de excelencia en el desempeño de las actividades llevadas a cabo por el personal integrante de dicha dependencia, se estableció en 1997 el *Centro de Control de Confianza de la Procuraduría General de la República*, que realiza evaluaciones periódicas a fin de detectar el grado de confiabilidad del personal de la institución, sobre todo el dedicado al combate al narcotráfico. Dichas evaluaciones integrales, incluyen exámenes médicos, toxicológicos, psicológicos, de situación familiar y patrimonial, así como el uso del cuestionado polígrafo; desde luego, éstos exámenes son aplicados a todo el personal adscrito a dicha dependencia pública federal.

En tratándose del ámbito legislativo, dicha dependencia ha promovido la adopción de diversas leyes, con el fin de dotar a las autoridades jurisdiccionales de herramientas jurídicas mucho más eficaces para combatir al crimen organizado y al narcotráfico, tal es el caso por ejemplo de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y la Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos.

En este mismo orden de ideas, podemos señalar como importantes acciones efectuadas por este órgano técnico especializado en la investigación y persecución de los delitos en el ámbito federal, la destrucción en el año próximo pasado, de más de 23,977 hectáreas de marihuana y 17,126 hectáreas de amapola; en dicha labor se contó con el apoyo de más de 30,000 efectivos de la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina; el gasto ascendió a más de 750 millones de dólares. Actualmente se mantiene un promedio de 330 bases de operaciones, apoyadas por 68 aviones, 90 helicópteros, 1,369 vehículos terrestres y 362 estaciones de radio. En el ámbito de aseguramiento de drogas y otras sustancias tóxicas, así como la destrucción de laboratorios clandestinos, tan sólo entre los años de 1998 y 1999, se logró el aseguramiento de 24,508 kilogramos de cocaína, 986,086 kilogramos de hojas de marihuana, 116 kilogramos de hachís y 4,189 kilogramos de semillas de marihuana; 147 kilogramos de goma de opio, 682 kilogramos de semillas de amapola, 2 kilogramos de éxtasis y 1'469,384 unidades de pastillas psicotrópicas.

De forma sucinta, podemos señalar que éste es el marco de acción que la Procuraduría General de la República, a través de su Unidad Especializada en la Delincuencia Organizada, realiza a fin de contribuir al esfuerzo del Gobierno de México en la lucha contra las drogas.

Empero, no obstante estos notables esfuerzos, podemos señalar que la percepción generalizada respecto de la ineficiencia de la Procuraduría General de la República en nuestro país, genera *per se* impunidad. En efecto, el sistema de procuración de justicia sufre de un gran descrédito, dada su ineficacia, corrupción en sus cuerpos técnicos experticiales y en los auxiliares (policía ministerial); todas éstas circunstancias, aunadas a la excesiva carga de trabajo, alta tensión laboral y personal en la que comúnmente viven éstos servidores públicos, la falta de autonomía en sus actuaciones -*pues siempre subordinan su actuar a los criterios o "líneas" impuestas por sus superiores jerárquicos*- los bajos sueldos y recursos materiales insuficientes, ocasionan que hoy en día contemos con un órgano técnico especializado en la investigación y persecución de los delitos en el ámbito federal muy deficiente; proclive a las violaciones

de los derechos humanos, particularmente en tratándose de delincuencia organizada, y generadora de impunidad e inseguridad jurídica.

La desconfianza en esta institución sigue, y como no tenerla si en esta entidad pública especializada en la investigación de los delitos en la esfera federal, priva la desconfianza, las traiciones, la inestabilidad laboral y el autoritarismo. Incluso al interior de la propia Unidad Especializada en la lucha contra la Delincuencia Organizada (UEDO); podemos ver como existe un caos e incertidumbre total. Baste señalar, la conocida fuga en el año 2001, del licenciado José Manuel Díaz Pérez, quien fungía como subdelegado de la policía judicial federal en Chihuahua, presuntamente ayudado por el también abogado José Trinidad Larrieta Carrasco, extitular de la Unidad Especializada en la Delincuencia Organizada, quien a su vez renunció a su puesto en marzo de 2001, con motivo de las acusaciones sostenidas en su contra. Otro ejemplo podemos encontrarlo en el escándalo realizado al interior de la Procuraduría General de la República en el año próximo pasado, por la supuesta venta de plazas en dicha institución, acusaciones por las cuales el ex Subprocurador de Coordinación y Desarrollo, Alfonso Navarrete Prida renunció.

En conclusión, consideramos que la justicia y su procuración, son actividades de muy alta encomienda y profundo sentir social, las cuales son confiadas por la colectividad a determinados funcionarios, con el objeto de que las lleven a cabo con un alto sentido de responsabilidad y del deber; actividad que bien puede ser desarrollada desde un curul, desde una agencia investigadora del Ministerio Público, o bien desde un Juzgado o Tribunal; sin embargo, se tratan de actividades que requieren de una plataforma interdisciplinaria, de una cooperación y de una coordinación entre todos los órganos del poder público, empero, por lo que se refiere especialmente al aspecto del poder ejecutivo, éste esfuerzo debe estar regido por criterios de legalidad, profesionalismo y modernización.

Legalidad, entendida como la adecuación de la actuación de los diversos agentes del Ministerio Público y demás auxiliares, tales como la policía judicial federal, conforme a su marco legal y reglamentario, incluyendo desde luego, de una manera eficiente y honesta.

Profesionalización, entendida como un compromiso de formación y capacitación permanente, donde no sólo se incluyan aspectos técnicos, científicos y materiales, sino aspectos de ética, compromiso en el servicio y lealtad para con la institución.

Finalmente, en lo relativo a la **modernización**, se hace indispensable que todo el personal actuante del órgano técnico especializado en la investigación y persecución de los delitos en el ámbito federal, así como su cuerpo auxiliar de policías ministeriales, cuenten con los elementos técnicos y materiales mínimos, que les permitan estar en una relativa igualdad de circunstancias con los miembros de éstas mafias organizadas. Aunado al hecho de que la modernización también debe abarcar un aspecto legislativo a fin de flexibilizar el marco legal mexicano, para consolidar un mejor desempeño de dicha institución ministerial.

"...El ministerio público se halla en una posición inmejorable para contribuir a la prevención criminal y sobre todo, para auspiciar el mejoramiento de la justicia. Como órgano del estado, tiene una voz y una influencia calificadas en el seno del aparato de gobierno, pero también posee una excelente localización como interlocutor constante del poder autónomo que administra justicia, y como receptor de las necesidades y las sugerencias de la comunidad, que acude a la Procuraduría en demanda de justicia. El Ministerio Público moderno no puede ni debe pues, sustraerse a la prevención, no como un quehacer de segundo grado, circunstancial, sino como una dedicación del mismo rango..."¹⁴

B). POLICÍA JUDICIAL FEDERAL.

1.b). ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POLICÍA JUDICIAL.

La historia de la policía, es un vasto campo de conocimiento, de muy difícil acceso, dada la serie de particularidades que se presentan así como el desinterés que por muchos años ha prevalecido.

Como una primera aproximación, consideramos que la inherente necesidad del hombre, respecto a su propia seguridad personal y bienestar colectivo no es nada nueva. Así, ya desde la época antigua, ésta necesidad primitiva o tribal de contar con

¹⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio "Temas y problemas de Justicia Penal", Op Cit página 194.

un cuerpo especializado en la protección y vigilancia de los pobladores de una región determinada en un específico arco cronológico comenzaba a manifestarse, pues devenía de una evolución natural y social del hombre, quien requería sentirse respaldado para asegurar su subsistencia y conservar así los medios necesarios que le facilitarían una vida tranquila.

El término policía deviene de la locución latina *politia* y del griego *politeis*, entendido como organización de la ciudad, esto es, el buen orden que se observa y guarda en las ciudades y República, cumpliéndose las leyes y ordenanzas para el mejor gobierno¹⁷⁷.

1.1.b) EPOCA ANTIGUA.

En los pueblos primitivos no existía una organización tan intensa y compleja como la observada en la vida activa de los países adelantados de nuestros días, por ende, es muy difícil precisar la función de la policía en esta etapa, estimamos que tal vez le correspondió la adopción de algunas medidas rudimentarias de protección y defensa de la vida y de la propiedad, inicialmente por lo que hace a los miembros de una misma comunidad o familia; concepción limitativa que con el normal devenir histórico se transformaría, a fin de abarcar un espectro de acción mayor.

*"...En los tiempos prehistóricos, las funciones policiales eran realizadas por los jefes de familia; pero más tarde, cuando las sociedades se convirtieron en grupos, más grandes y complejos que el simple núcleo familiar, dichas funciones pasaron a manos de funcionarios específicos, particularmente los militares, hasta que terminaron por ser encomendados a corporaciones no castrenses denominados policías..."*¹⁷⁸.

1.2.b) GRECIA.

El nombre de *policía* deriva del vocablo latino "Polis" que significa ciudad, ya que en la antigua Grecia se contaba con fuerzas de seguridad interna en las Ciudades-estado griegas.

¹⁷⁷ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO HISPANO-AMERICANO, Tomo XVI, Editorial W.Jackson N.N., página 918.

¹⁷⁸ MORENO GONZALEZ, Rafael: "Reflexiones de un Criminalista. Cuadernos del INACIPE"; número veinticuatro, México 1986.

La policía entre los griegos atendía a las necesidades que sentía la colectividad, así como las necesidades de la ciudad, la vigilancia en Esparta se encomendaba a los jóvenes de entre dieciocho a veinte años de edad. En Atenas se denominaban *efebos* a quienes además del servicio policiaco y asistencial en las ciudades, se les encomendaba también el resguardo de las fronteras. Cabe precisar, que en la antigua Grecia, su organización social se basaba principalmente en el beneficio colectivo, por ende, podemos inferir que la función de la policía, consistía en la erradicación y control de todo aquel fenómeno que significara peligro e inseguridad, pero no se dirigía a la tutela o protección del hombre aislado¹⁷⁹.

1.3.b) ROMA.

Por su parte, en Roma a diferencia de Grecia, el orden se imponía a fin de garantizar el beneficio de la propia Roma, esto es, se ponderaba el interés estatal o público de las ciudades itálicas, traducido en diversos valores de estado, tales como sus deidades, tradiciones, costumbres y prácticas bélicas.

Es en esta etapa histórica, cuando encontramos los primeros antecedentes de regulación de la policía, tenemos por ejemplo la *Lex Lucarina*, reglamento del siglo II a.c. respecto a los cuerpos policiacos. Dicho ordenamiento fue grabado en piedra y descubierto en la antigua colonia Latina de Lucarina, cerca de Pullia. De igual manera tenemos a la *Lex Iulia Municipalia*, que fue elaborada en el año 45 a.c.; además de la *Lex Tarentina* dictada en la antigua ciudad de Tarento posterior al año 90 a.c. sobre una tabla de bronce, descubierta en esa misma antigua ciudad en el año de 1894, donde claramente se aprecia la reglamentación de la incipiente policía urbana. En la época romana de la República, las funciones de policía se le encomendaban a los *Ediles Curulens*, *Ediles Plebis* y *Ediles Plebis Cerialis*.

1.4.b) EPOCA PREHISPÁNICA.

Los antecedentes histórico-jurídicos de ésta institución, debemos de establecerlos principalmente en Europa y no en Mesoamérica.

¹⁷⁹ Cfr. MARTINEZ GARNELO, Jesús; Op. cit. página 7.

"...En la época Mexicana, existía también una especie de policía, que si no manejaba las mismas características hispánicas, si se encargaba de que en los lugares públicos de Tenochtitlán, se mantuviera un orden supremo diariamente...la vigilancia, seguridad y orden de la ciudad, emanaban del Señor Mexica (Tlatoani) quien marcaba las pautas de un proceder eminentemente administrativo..."¹⁸⁰.

Dentro de la rígida organización azteca, los asuntos policiacos y administrativos se concentraban en el poder central del **Tlatoani**, quien a su vez delegaba parte de ese poder en otro funcionario denominado **Cihuacoatl** (*Juez mayor*) quien era el que manejaba la administración central de justicia apoyado en un grupo de ejecutores públicos, organizados estructuralmente en las diversas campas (*barrios*); quienes se apoyaban, a fin de procurar la justicia y el orden social, en la Institución de los **topillis** (policías). Al respecto, de nueva cuenta Jorge Nacif Mina puntualiza:

"Estos funcionarios remitían los delitos al Juez Calpulli para que el caso fuera llevado al Tribunal de Tenochtitlán, mismo que estaba constituido por cuatro miembros del Tlatocan que sesionaban en el Tlatzoltotecaxac (sala de juntas). Los asuntos se dividían en dos clases; las apelaciones criminales, atendidas por el Cihuacoatl, y los asuntos civiles manejados por el Colhuatecatli o Tlatoani"¹⁸¹.

Por su parte, Alfonso Toro opina:

"...dependientes de los jueces, había empleados inferiores de policía, para vigilar la ciudad y hacer cumplir las sentencias"¹⁸².

Es importante destacar que la mayoría de los historiadores de México, tanto nacionales como extranjeros, coinciden en establecer que la función del policía azteca, era garantizar la seguridad y el pacífico desenvolvimiento de los grupos sociales.

Cabe destacar que la función preventiva, la desempeñaban los **Comtecpampiqueux**, quienes eran los encargados de cuidar el orden y la vigilancia a todo sujeto de mala conducta o con antecedentes criminales, previniendo de este modo, la comisión de nuevos hechos delictuosos. Por su parte, la función persecutoria de los delitos o faltas graves la desarrollaban los **topilli**, quienes eran los encargados de aprehender a los

¹⁸⁰ NACIF MINA, Jorge, *"La policía en la historia de la Ciudad de México (1524-1928)"*, Secretaría de Desarrollo Social SOCICULTUR, México, 1986, página 11

¹⁸¹ Idem.

¹⁸² TORO, Alfonso, *"Compendio de Historia de México"* Editorial Patria, Decimonovena Edición, México 1979, página 377.

delinquentes y conducirlos de inmediato ante la autoridad respectiva. Finalmente, serán los denominados *callpullec* judiciales de Barrio aquellos policías encargados de vigilar el orden y la seguridad en determinadas zonas del barrio.

Todas estas actividades estaban respaldadas por una firme y sólida estructura jurídica, así como por un amplio código de conducta y de unidad social, basados en la religión; por lo que se aseguraba una estricta severidad y moral, lo que permitía una mayor protección a la población.

1.5.b) EPOCA COLONIAL.

Ya en la época colonial, dada la importancia y magnitud de la antigua Tenochtitlán, la mayor parte de los lineamientos políticos de la época, atendían a cuestiones administrativas y de policía; podemos entender que fue ésta la forma de lograr amalgamar un buen gobierno, entonces, el término policía no se reducía a labores de mera vigilancia, persecución o aprehensión, sino al cuidado y administración de toda la sociedad.

La *Junta de policía* fue la encargada de manejar el ramo correspondiente, contando con un grupo de personas que con distintos oficios, aprobaban las funciones y tareas del mismo: celadores, guardias forestales, vigilantes, guardias e inspectores eran quienes se hacían cargo de las obras desagüe, atarjeas, aseado de las acequias y calles, incluso de que en las plazas no se cometieran abusos, ni se gestaran pleitos. La ciudad continuaba creciendo y con ello la necesidad de nuevos sistemas y cuadros policiacos para combatir al crimen. Paralelamente, empezaron a organizarse los alguaciles menores y los tenientes alguacil.

Por acuerdo de la Real Audiencia del veintidós de mayo de 1722, se creó un nuevo cuerpo policiaco al que se le llamó "*La Acordada*", expresión semántica derivada del vocablo acuerdo. Esta policía estaba constituida como una organización propia de un sistema municipal, auspiciada por el Ayuntamiento en primera instancia, y por el Gobierno Virreinal a través de Ordenanzas.

"...Los antecedentes de la policía en México están íntimamente ligados con la evolución histórica del procedimiento penal... Dos tipos de policía existieron durante el

*régimen de la colonia; uno de simples vigilantes nocturnos que tenían a su cargo el cuidado del orden de la ciudad y de los bienes de los ciudadanos, su función era, desde poseer las llaves de los domicilios hasta la detención de los sospechosos; y los alguaciles, funcionarios dependientes de los jueces para la práctica de diligencias, hacer comparecer a testigos y ejecutar aprehensiones...*¹⁸³.

1.6.b). MÉXICO INDEPENDIENTE.

El 7 de febrero de 1822, se organizó un grupo de policías preventivos en la ciudad de México, que más tarde pasó a ser un "Grupo de Seguridad". Para 1828 se expidió el denominado reglamento de vigilantes, donde se estableció que para la conservación del orden, se tendrán a cuatro vigilantes vecinos de cada una de las manzanas existentes en aquélla época, mismos que realizaban rondines alternándose durante el día y la noche diariamente.

Por su parte, en los pueblos, haciendas y rancherías, se nombraban vigilantes para aprehender a los malhechores. Cuando se implantó el sistema federal, éstos vigilantes tuvieron atribuciones de vigilancia del orden, así como de creación de otros grupos de seguridad denominados "rurales", éstos a su vez tenían la función de vigilar las fincas y caminos, y de aprehender a los ladrones, malhechores y vagos, poniéndolos a disposición de la autoridad judicial, a quienes auxiliaban en todas las diligencias y órdenes que dictaban¹⁸⁴.

En la Ley del 1 de Agosto de 1919 sobre la organización del Ministerio Público Federal y reglamentación de sus funciones, su artículo 3º indicaba: *"...El Ministerio Público tendrá a su disposición bajo sus órdenes inmediatas a la policía judicial, pudiendo utilizar en caso necesario los servicios de la policía común"*. Por su parte, su artículo 2º establecía: *"...Toda orden de aprehensión dictada por un Juez se comunicará al Ministerio Público para que éste la transcriba a los agentes de la policía judicial y a los de la preventiva, a fin de que la ejecuten..."*.

¹⁸³ MARTINEZ GARNELO, Jesús: Op. cit página 68.

¹⁸⁴ Idem.

En el Diario oficial de la Federación de 7 de Octubre de 1929, se publicó la Ley Orgánica del Ministerio Público, donde se establecía que el Ministerio Público tendrá bajo sus órdenes inmediatas a la policía judicial, para lo cual se creó la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, como una sección dependiente de la policía preventiva, a fin de que se investigaran los delitos y se aprehendiera sus responsables. En 1978, cambió de denominación a Servicio Secreto, con lo que se pretendió crear una nueva imagen, sin embargo éste no aportó ningún beneficio. Por ende, en 14 de enero de 1985, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto que reformaba el funcionamiento de la Policía Judicial del Distrito Federal y la Policía Judicial Federal, en donde se especificaron claramente las funciones de cada una de ellas en razón del fuero federal y local.

2.b) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

El fundamento constitucional de la policía judicial federal, lo encontramos expresamente en el texto del artículo 21 Constitucional, que *ad literam* establece:

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 auxiliara con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutara esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

...

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

...

De manera adicional, nuestra Ley Fundamental, en su artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de nueva cuenta hace alusión a la institución policial *in examine*, que si bien es cierto lo hace para efectos laborales, lo cierto es también que nuestra Norma Hipotética Fundamental reconoce una vez más la existencia de dicha corporación:

"...XIII.- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

...

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del distrito federal, así como de la federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, solo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

...”.

De manera secundaria, la policía judicial o ministerial de la federación, encuentra su fundamento y normatividad principal, entre otros artículos, en lo dispuesto por el numeral 19, fracción I, inciso a), de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que expresamente establece:

Artículo 19.- Son auxiliares del ministerio público de la federación:

I.- Directos, y por lo mismo se integran a la institución:

A). La policía judicial federal;

...”.

Así las cosas, claramente podemos advertir, que la legislación federal secundaria reconoce la existencia de dicha institución policial en el ámbito federal, otorgándole el carácter de auxiliar directo del ministerio público de la federación, e incluso, reconociendo su pertenencia a la Procuraduría General de la República, motivo por el cual, los agentes de la policía judicial en el fuero federal, deberán de ser considerados como servidores públicos para los efectos de su responsabilidad en la comisión de cualesquiera delito o infracción a su normatividad. Finalmente, es menester puntualizar los actuales requisitos establecidos por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a fin de que alguna persona eventualmente llegara a incorporarse a dicho cuerpo policiaco:

“Artículo 23.- Para ingresar y permanecer como agente de la policía judicial federal, se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiera otra nacionalidad;

II. Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal;

III. Acreditar que se han concluido, por lo menos, los estudios correspondientes a la enseñanza preparatoria o equivalente;

IV. Contar con la edad y el perfil físico, médico, ético y de personalidad que las disposiciones sobre carrera policial establezcan como necesarias para realizar las actividades policiales;

V. No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo;

VI. En su caso, tener acreditado el servicio militar nacional;

VII. Acreditar que se han cumplido los requisitos de ingreso, relativos a la selección, y en su caso formación, capacitación y adiestramiento de agente, siendo requisito indispensable para acceder, la aprobación del concurso de ingreso en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

VIII. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables; y

IX. Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables".

3.b) ATRIBUCIONES.

En lo relativo a sus funciones, cabe resaltar el contenido de la hipótesis normativa 26 de la ley orgánica en cita, donde claramente se establece:

"Artículo 26.- La policía judicial federal actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del ministerio público de la federación, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo auxiliara en la investigación de los delitos del orden federal. Para ese efecto, podrá recibir denuncias solo cuando por la urgencia del caso no sea posible la presentación directa de aquellas ante el ministerio público de la federación. Pero deberá dar cuenta sin demora a este para que acuerde lo que legalmente proceda.

Conforme a las instrucciones que se le dicten, la policía judicial federal desarrollara las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa y exclusivamente para los fines de esta, cumplirá las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenen, y ejecutara las ordenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial, así como las ordenes de detención que, en los casos a que se refiere el párrafo quinto del artículo 16 constitucional, dicte el propio ministerio público de la federación. En todo caso, dicha policía actuara con respeto a las garantías individuales y a las normas que rijan esas actuaciones".

Asimismo, se debe resaltar la importancia normativa del precepto legal 51 del mismo cuerpo normativo, toda vez que a la par de las atribuciones expresamente establecidas para esta institución policial, el referido artículo impele a éstos servidores públicos, algunas directrices de índole ético-jurídicas de enorme relevancia para el momento en que lleven a cabo sus labores, las cuales se hacen consistir en las siguientes:

"Artículo 51.- Son obligaciones de los agentes del ministerio público de la federación y de los agentes de la policía judicial federal, para salvaguardar la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez en el desempeño de su función, las siguientes:

I. Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;

II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

III. *Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;*

IV. *Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun, cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciara inmediatamente ante la autoridad competente;*

V. *Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;*

VI. *Desempeñar su función sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;*

VII. *Abstenerse de ordenar o realizar la detención o retención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en la constitución política de los estados unidos mexicanos y en los ordenamientos legales aplicables;*

VIII. *Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas o puestas a su disposición;*

IX. *Participar en operativos de coordinación con otras autoridades o corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;*

X. *Obedecer las ordenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho;*

XI. *Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes;*

XII. *Abstenerse en el desempeño de sus funciones, del auxilio de personas no autorizadas por la ley;*

XIII. *Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de sus funciones, así como conservarlo; y*

XIV. *Abstenerse de abandonar sin causa justificada las funciones, comisión o servicio que tengan encomendado.*

4.b) LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL Y SU PAPEL EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO.

El papel de la policía en la lucha contra la delincuencia organizada, es una constante en la mayoría de los países del mundo; dicha corporación, específicamente la judicial federal de nuestro país, cumple una misión en materia de represión del delito y en forma secundaria, de prevención del mismo.

En el presente apartado, abordaremos de manera sucinta algunas de las más importantes particularidades circundantes a la forma en cómo la policía ministerial en el ámbito federal, desempeña sus funciones de combate y eventual erradicación de éstos sindicatos criminales. Previa enunciación de las mismas, no debemos olvidar que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

siendo la *policía judicial federal*, una corporación policiaca integrante de la Procuraduría General de la República, acordes con las previsiones legales contenidas en el artículo 19 de la ley orgánica de dicha institución especializada en la investigación de los delitos en el fuero federal, resulta que en todas y cada una de las acciones concretas emprendidas por la PGR/UEDO -*mismas que fueron precisadas en el apartado anterior*- a fin de erradicar a éstos gremios de criminales organizados, indefectiblemente la policía judicial federal ha jugado un papel de suma importancia en la consecución de tales logros, motivo por el cual no serán transcritos de nueva cuenta, sino que únicamente se hace la aclaración de que tomando como punto de partida tales acciones específicas, nos limitaremos a referir *grosso modo*, algunas particularidades circundantes en el desarrollo de las normales actividades de éstos grupos:

Primeramente, debemos mencionar una de las peculiaridades más importantes que de forma imbibita, rodea la actuación de éstos grupos policiacos y cuya atención es de extrema urgencia a fin de lograr una eficaz estrategia y resultados en la lucha contra la delincuencia organizada en nuestro país, me refiero a la corrupción y a la desconfianza generalizada de la ciudadanía en su actuación.

"...La familia y la propia sociedad indican que [ya] no se puede dormir, ni salir, ni vivir allí. Los robos con violencia y de vehículos...han tomado índices tan poco imaginados, y ello se debe en parte, a que los delincuentes muestran mejor preparación e inclusive nuevas tecnologías; imprimen fuertes dosis de violencia, alto grado de desafío, organización y elevada crueldad al ejecutarlos. Sus causas son múltiples y variadas; frustraciones ancestrales, predisposición congénita, desempleo, subempleo, insuficiencia retributaria de salarios, sobrepoblación, ocio, disgregación familiar, corrupción de autoridad política incompetente, sanciones benévolas, legislación deficiente, juicios tortuosos y largos, bajos niveles educativos, crisis de valores familiares, fomento a la violencia en cines y televisión, carencia de capacitación, profesionalización y actualización a agentes policiales... por supuesto la falta de voluntad política para combatir a la delincuencia dada la carencia de programas de política alternativa para manejar las criminogénesis de nuestro país y buscar entrar a la criminodinámica..."¹⁸⁵.

En efecto, los actuales mandos superiores de la policía judicial, al igual que como lo hicieron sus antecesores, tienen el gran reto de reformar la tan dañada imagen pública que respecto a su actuación y eficacia, el grueso de la población de nuestro país detenta.

¹⁸⁵ MARTINEZ GARNERO, Jesús; Op. cit. página 378.

La inmensa mayoría de los ciudadanos, tienen la firme idea de que los miembros integrantes de ésta agrupación policial auxiliar del Ministerio Público, responde a los intereses de los grandes criminales, no así a los de los ciudadanos que con sus impuestos, pagan sus salarios y equipamientos; el policía judicial en México, lamentablemente en la mayoría de los casos, es sinónimo de corrupción, de ineficiencia, incluso de inconsciencia respecto a su labor social de tan alta envergadura, a fin de consolidar un tan anhelado estado de derecho. La imagen del agente judicial prepotente, abusivo e irresponsable *-actitud provocada por el hecho de portar un arma y una placa, pero principalmente por la carencia de toda ética profesional-* permanece arraigada en la conciencia colectiva de los mexicanos. Así, mientras permanezca esta crítica situación de disfuncionalidad en la institución materia de este análisis, los resultados no serán del todo alentadores, pues recordemos que tal y como si fuera un organismo parasitario, la delincuencia organizada encuentra grandes oportunidades de desarrollo y degradación social, precisamente en aquellos países donde el descrédito a los sistemas de procuración y administración de justicia es palpable, pues tanto la población como sus servidores públicos encargados de ésta importante tarea, resultan ser presa fácil de los grandes tentáculos corruptores de éstas mafias.

*"El gobierno mexicano es incapaz de garantizar la seguridad ciudadana y, lo que es peor aún, la policía y los organismos de procuración de justicia se consideran como parte integral del problema de la inseguridad... México es un país donde el problema de la corrupción, tiende a penetrar más profundo en las instituciones, porque el sistema político está altamente centralizado y se carece de un servicio civil profesional de carrera"*¹⁴.

Otra de las principales problemáticas relacionadas con los cuerpos policiacos ministeriales en el ámbito federal, mal llamados judiciales porque no dependen del Poder Judicial de la Federación; lo ha sido la insuficiencia de los recursos humanos disponibles en dichas corporaciones; en efecto, baste señalar que actualmente, de los 2,395 municipios existentes en nuestro país, 335 de ellos carecen de fuerza policiaca alguna, y el 69% de la policía, tanto judicial como preventiva, se concentra en los 87 municipios más grandes. Además, la actual policía judicial federal, así como las judiciales locales, enfrentan un grave problema de planeación y estratificación de objetivos; aunado a esto, tenemos que no existe una guía definida que rige la operación

¹⁴ RAVELA, Ricardo. "El Gobierno de Fox, ineficaz contra el crimen"; artículo publicado en la revista "PROCESO", número 1272, 18 de marzo de 2001, páginas 10 y 11.

de estos servicios policíacos; la falta de estímulos; de capacitación escasa y selectiva; los bajos salarios; los altos índices de rotación de personal e incluso, los criterios tan desiguales y arbitrarios para la incorporación de nuevos elementos; además de la falta de control y seguimiento en el desempeño y servicio de cada uno de éstos agentes, son factores que ocasionan que muchos de estos servidores públicos, alternen sus funciones de prevención y represión del delito, con conductas relacionadas directa o indirectamente con el mercado laboral delictivo.

“...Uno de los viejos lastres es la policía, la cual ha operado con base en un mecanismo histórico de lealtad política a cambio de impunidad y relativa autonomía. El eje de su comportamiento, al igual que el régimen en su conjunto, ha sido político, no jurídico. La policía no fue introducida en las políticas de modernización del estado, y se consolidó como un instrumento privilegiado de represión y corrupción...”⁸⁷.

El desprestigio de ésta noble corporación, también se ha hecho sentir en el sensible campo de los derechos humanos, donde las detenciones arbitrarias, la tortura, las indebidas privaciones ilegales de la libertad por más tiempo del establecido por nuestra Carta Magna y el clásico cohecho o “arreglo” a fin de no ser víctima de estos atropellos, no es cosa nueva; desde principios del siglo pasado, nuestra herencia centenaria de una administración burocratizada, centralista, ineficaz y corrupta, no ha desaparecido, sino que prevalece y permanece dañina para el sentir de la sociedad mexicana en su conjunto. Desde luego, éste problema tan grave no se generaría, si no existiera la tan marcada indiferencia y/o notoria dilación en las investigaciones por parte de las instancias federales respectivas.

En este orden de ideas, la falta de capacitación y control por parte de la institución ministerial federal, sobre los agentes judiciales integrantes de la misma, ha originado la paulatina degradación de sus propios elementos, pues no escapa de la realidad de nadie, el hecho de que varias decenas de agentes judiciales actualmente son adictos al consumo de algún narcótico, e incluso, son quienes dirigen y explotan verdaderas redes de distribución y venta de estos narcóticos, los cuales les confisan a otros varios narcotraficantes con motivo de sus funciones. En resumen, todo pareciera indicar que nos encontramos en presencia de una delincuencia organizada oficial o bien, tolerada por el estado, pues bajo el sello del abuso, la corrupción y la ineficacia administrativa,

⁸⁷ RAVELA, Ricardo, “El Gobierno de Fox, inclina: contra el crimen”; Op. cit. página 11.

pareciera que se les ha otorgado pistola y placa a varios miembros de éstas células delincuenciales.

Expuesto lo anterior, consideramos al igual que la mayoría de los teóricos y doctrinarios de nuestro país, que se hace urgente la creación de un verdadero Programa de Seguridad Pública, bajo los rubros de una política alternativa, pero eminentemente criminológica, en donde se pondere respecto a la formación académica y ética del personal integrante de la policía judicial federal, a fin de que eviten incurrir en estas lesivas prácticas criminógenas, aunado al hecho de la especialización y dotación de mejores equipos, armamento, adiestramiento y sueldos. Impera la necesidad de trazar de forma racional y objetiva, diversas alternativas a corto, mediano y largo plazo, y desde luego, fiscalizar su consecución; se itera, es necesario reformar y homogeneizar los códigos penales de nuestro país, con el fin de tener tipos penales idénticos, sanciones y procedimientos uniformes, ágiles y dinámicos; se debe impulsar la creación una cultura socio penal y macroprocedimental de arraigo en la población; principalmente, se debe lograr desterrar de la mente del delincuente, la idea de que todos los beneficios se encuentran en su favor.

Empero, la más importante estrategia de lucha contra la delincuencia organizada, en tratándose de nuestro objeto de estudio, y que urge sea implementada por parte de los funcionarios y miembros de la Policía Judicial Federal, es la de lograr erradicar por completo la mala imagen de corrupción, ineficacia y abuso, que la sociedad civil en general tiene de ellos.

C).- EL EJERCITO MEXICANO. 1.C) ANTECEDENTES HISTORICOS.

El vocablo *ejército* (derivado de la locución latina *exercitus*, la que a su vez deviene de la voz *exercere* que significa *hacer trabajar*) suele definirse por el Diccionario de la Lengua Española como el *conjunto de fuerzas aéreas o terrestres de una nación*.

Podemos señalar que entre los primeros ejércitos profesionales de los que históricamente se tiene noticia, se cuentan los de Egipto, Asiria y Persia, desde luego,

uno de los más importantes antecesores lo fue el Romano, compuesto en sus inicios por ciudadanos-soldados, el cual, con el paso del tiempo, se profesionalizó incluyendo un buen número de mercenarios bárbaros, el cual se dividía en legiones. Ya en la Edad Media y con el invento de las armas de fuego, surgieron los "condottieri" que alquilaban sus tropas al príncipe que les garantizara la mejor paga; empero, la concepción del *ejército estatal permanente*, surgió bajo el reinado de Luis XIV, el cual fue posteriormente perfeccionado por Federico II de Prusia.

Por lo que hace a nuestro marco histórico nacional, la figura jurídica del ejército ha estado íntimamente vinculada a la historia socio-política de México, pues nuestro país ha sido víctima de innumerables movimientos bélicos que datan desde mucho antes de la conquista, ya que en las épocas prehispánicas, de igual manera existía una incipiente concepción del ejército, principalmente acogida en pueblos históricamente aguerridos, tales como los aztecas, los chichimecas o los tlaxcaltecas, en donde incluso existían ya determinadas jerarquías y el respeto al militar era generalizado; recordemos incluso que en Mesoamérica se acostumbraban desarrollar las famosas "Guerras Floridas" a fin de lograr la captura de personas destinadas a los sacrificios en honor a las deidades prehispánicas. Durante la conquista, indefectiblemente que la figura del ejército, donde se evidenciaban aspectos de estrategia, tácticas militares, disciplina y jerarquización, se hizo presente. Más tarde, durante el movimiento de Independencia, de manera mucho más formal, mediante el Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana de 22 de octubre de 1814, suscrito por el inmortal Siervo de la Nación, Don José María Morelos y Pavón, mismo que fue sancionado en la ciudad de Apatzingán, Michoacán, se instituyó en su artículo 134 a la denominada Secretaría de Guerra. Posteriormente, al triunfo de la Independencia, el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal del 8 de noviembre de 1821, determinó la creación de la Secretaría de Estado de Guerra y Marina.

Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, como todos sabemos, se instituyó un Gobierno de tipo Republicano, Representativo y Federal, compuesto por Estados Libres y Soberanos en cuanto a su régimen interior,

pro unidos bajo una federación, en donde además subsistió la Secretaría de Estado de Guerra y Marina.

En las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, en donde se estableció una nueva organización política del país, de tipo centralista, advertimos que la Cuarta Ley Constitucional, en su artículo 28, en donde se establecía todo lo relativo a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, se instauró el Ministerio de Guerra y Marina; determinación jurídica que fue posteriormente ratificada el 13 de junio de 1843, en las Bases de Organización Política de la República Mexicana.

Una vez restablecido el Federalismo en nuestro país en el año de 1846, el Benemérito de las Américas, el ilustre Don Benito Pablo Juárez García, promulgó nuestra Constitución Política Mexicana de 1857, en donde restauró constitucionalmente el federalismo en nuestro país; por lo que hace al Ministerio de Guerra, éste conservó su denominación y no fue sino hasta el 23 de febrero de 1861, donde a virtud del decreto sobre la distribución de los Ramos que comprende la Administración Pública, este cambió su denominación por el de Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, situación que se mantuvo hasta la promulgación del Decreto del 16 de abril de 1861, en la cual se le denominó Secretaría de Guerra y Marina.

A partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se ratificó la existencia de la Secretaría de Guerra y Marina. Precisamente, se considera que el actual Ejército Mexicano, tuvo como antecedente inmediato al entonces Ejército Constitucionalista, cuyo Primer Jefe lo fue Venustiano Carranza. En ese entonces, la vida militar estaba regida por la Ordenanza General del Ejército promulgada el 11 de diciembre de 1911 por Don Francisco I. Madero.

La primer Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales, fue promulgada en 1926 por el General de División Plutarco Elías Calles, quien fungía como Presidente de la República, quien además promulgó también varios reglamentos para la aplicación de esos ordenamientos, esta profunda reorganización y profesionalización de las fuerzas castrenses nacionales, tuvo como principal autor al General Joaquín Amaro, considerado actualmente como el padre del moderno Instituto Armado.

A partir de 1930, se dio una unión entre lo militar y el gobierno, iniciándose así una tendencia a la despolitización de las fuerzas armadas, tendencia que se ratificó cuando el General Manuel Avila Camacho asumió el cargo de Presidente de la República. La entonces entidad gubernamental encargada de las cuestiones de la milicia mexicana, cambió en definitiva su denominación por la de Secretaría de la Defensa Nacional, según el Decreto publicado el 1º de noviembre de 1937; posteriormente, todo lo relativo a las funciones de la Armada y/o Marina Nacional, fueron extraídas del ámbito competencial de la recién creada Secretaría de la Defensa Nacional a virtud del decreto de 30 de diciembre de 1939, en el cual se creó el Departamento de Marina Nacional. No fue sino hasta el año de 1948, cuando se le dio oficialmente el nombre de Ejército Mexicano. De esta manera se inició con una faceta de profesionalización de nuestras fuerzas armadas, la cual ha permanecido hasta nuestros días.

2.C). FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

Desde nuestro particular punto de vista, consideramos que el fundamento constitucional de la institución armada mexicana en estudio, lo encontramos expresamente el texto normativo del artículo 73 de nuestra Carta Magna, en su fracción XIV, que ad litteram establece:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la unión, a saber: ejército, marina de guerra y fuerza aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

...".

De igual manera, nuestra norma hipotética fundamental alude a la existencia de una organización militar en nuestro país, cuando en la fracción IV, de su artículo 35, le reconoce a todo ciudadano mexicano, la prerrogativa de incorporarse a dicha institución armada:

"Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

...

IV. Tomar las armas en el ejército o guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

...".

De manera secundaria, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, establece en su artículo 1º lo siguiente:

Artículo 1. El ejército y fuerza aérea mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;

II. Garantizar la seguridad interior;

III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;

IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país;

y

*V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.*¹⁸⁸

Asimismo, respecto a su composición, podemos señalar que el artículo 4º del precitado cuerpo de disposiciones orgánicas, establece:

Artículo 4. El ejército y fuerza aérea mexicanos están integrados por:

I.- Los mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad y que prestan sus servicios en las instituciones armadas de tierra y aire, sujetos a las leyes y reglamentos militares;

II. Los recursos que la nación pone a su disposición; y

III. Edificios e instalaciones.

3.C). ATRIBUCIONES.

Tal y como ha quedado precisado con antelación, acordes con las previsiones legales contenidas en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, las atribuciones más importantes de la Secretaría de la Defensa Nacional, consisten en la defensa de la integridad, independencia y soberanía de nuestra nación, asimismo, en la realización de acciones concretas tendientes al auxilio de la población civil en casos de necesidades públicas o bien, a través de acciones encaminadas a consolidar el progreso del país; finalmente, la prestación de ayuda para la población en los casos de desastres naturales, a fin de mantener el orden y reconstruir las zonas afectadas.

Sin embargo, por lo que hace a nuestro tema de investigación, la delincuencia organizada en México; de una interpretación *lato sensu* del numeral 1º, fracción II, de la precitada ley orgánica, en donde claramente se indica que una de las misiones permanentes del ejército y fuerza aérea mexicanos se hace consistir en **garantizar la seguridad interior del país**; luego, podemos advertir con base en la estructura lógica del silogismo jurídico, que si como **PREMISA MAYOR** tenemos que el Ejército

¹⁸⁸ Ley Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Diciembre de 1986, en vigor a partir del día 29 de ese mismo mes y año.

Mexicano tiene la inherente teleología de la defensa de la seguridad interior frente a cualquier fenómeno social; y como **PREMISA MENOR** el hecho de que la delincuencia organizada constituye un fenómeno criminógeno de gran escala que pone en peligro no sólo la seguridad interior de un país, sino su estabilidad política, económica y social; entonces, como **RESULTADO** del silogismo jurídico planteado, resulta ser más que evidente que se encuentra plenamente justificada la intervención del Ejército Mexicano en tratándose del combate a la delincuencia organizada en nuestro país.

Expuesto lo anterior, cabe precisar que las principales autoridades que intervienen por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional, en todo lo relacionado con el combate a la delincuencia organizada, lo constituyen tanto el Secretario de la Defensa Nacional, como el Jefe del Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional, los cuales, fungen como el colaborador inmediato del Presidente de la República en el ramo, así como el órgano técnico operativo y de consulta de la materia, respectivamente, a fin de auxiliar ambos al titular del Ejecutivo Federal en la planeación y coordinación de los asuntos relacionados con la Defensa Nacional y con la organización, adiestramiento, operación y desarrollo de las Fuerzas Armadas de tierra y aire y transformar las decisiones en directivas, instrucciones y órdenes, verificando su cumplimiento.

4.C). EL EJÉRCITO MEXICANO Y SU PAPEL EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

Previo análisis de la participación del ejército mexicano en la lucha contra la criminalidad transnacional de nuestro país, consideramos necesario despejar una muy interesante cuestión que gira en torno a la legalidad y legitimidad de la participación del Ejército mexicano en las labores del combate a éste fenómeno criminógeno. En efecto, una parte de los doctrinarios ius penalistas e incluso administrativistas de nuestro país, cuestiona duramente el fundamento legal con base en el cual, los cuerpos castrenses de nuestro país participan en cuestiones relativas al ámbito civil; esto es, propugnan por la no intervención del ejército mexicano en la atención de rubros no designados expresamente a su ámbito competencial, pues consideran una invasión de atribuciones para con otras entidades públicas que expresamente cuentan con el imperativo constitucional y legal de investigar y perseguir a la delincuencia. Además, un amplio

sector de la sociedad considera que el posibilitar la intervención de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad pública cuando su función constitucional es la defensa nacional, transforma y distorsiona la seguridad pública en una cuestión eminentemente de seguridad del estado.

No obstante éstas apreciaciones legales, desde nuestro personal punto de vista, las consideramos erróneas, pues tal y como ha quedado precisado con inmediata antelación, el fundamento legal y ético de la intervención de la milicia mexicana en las labores de combate a la delincuencia, lo encontramos en la hipótesis normativa 1º, fracción II, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; pues indefectiblemente el combate a éste terrible cáncer social, reviste matices de seguridad nacional, ante el riesgo palpable de desestabilización social y económica a consecuencia de la existencia de estos sindicatos criminales, esto son olvidar el alto nivel de riesgo respecto a la eventual degradación de la especie humana a consecuencia de las actividades ilícitas que desempeñan. Sin embargo, desde nuestra particular óptica jurídica, paralelamente al fundamento secundario precitado, consideramos que de forma aún mas expresa, es nuestra propia Carta Magna la que en su artículo 89, fracción VI, legitima la intervención de los cuerpos castrenses en la lucha contra la delincuencia organizada, mismo que es del tenor literal siguiente:

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

...

VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

...”

Así las cosas, una vez que hemos señalado el fundamento tanto Constitucional como legal de la participación del ejército mexicano en las labores de combate al crimen organizado, procederemos a precisar algunos aspectos de suma importancia, que circundan la labor de los cuerpos castrenses nacionales en este rubro.

La función que realiza el Ejército Mexicano hoy en día, en tratándose de la lucha contra la delincuencia organizada, podemos definirla como de tipo *subsidiario* o de apoyo para con el resto de instituciones públicas encargadas de su investigación y persecución. En efecto, dicha entidad pública centralizada juega un rol muy importante

en el apoyo táctico, operativo y/o de inteligencia, en favor de los cuerpos preventivo-represivos de naturaleza civil. Baste recordar que las mafias mejor organizadas del país, cuentan con una capacidad técnica y operativa superior a las de cualquier corporación policial estatal o municipal de nuestro país, dado la gran gama de recursos financieros con que cuentan, por ende, su equipamiento y capacidad de respuesta a los embates gubernamentales es mucho mayor, entre ellos podemos contar v.gr. que cuentan con armas de grueso calibre, explosivos, vehículos terrestres y aéreos sofisticados entre mucho otros, motivo por el cual, se hace necesario contar con la participación de la milicia mexicana a fin de procurar una igualdad y mejor eficiencia en los eventuales operativos implementados por nuestras autoridades a fin de lograr la erradicación de éstos grupos criminales.

En este mismo orden de ideas, podemos darnos cuenta como en las principales regiones del país, en donde se estima existe una importante actividad de la delincuencia organizada, existe paralelamente a una dependencia de la Procuraduría General de la República, un destacamento o base militar operando, tal es el caso por ejemplo de los estados de Jalisco, Guerrero, Chiapas, Veracruz o Sinaloa, regiones en donde el narcotráfico, las redes de traficantes de personas indocumentadas y de autopartes, por citar un ejemplo, se han hecho sentir a gran escala. Es precisamente en esas latitudes, donde la intervención del ejército cobra una gran relevancia en el apoyo táctico y operativo del Gobierno Federal Mexicano. Sin embargo, no sólo por el hecho de contar con un adiestramiento y disciplina de tipo militar, podemos considerar que los efectivos que participan en tales

La desconfianza en las instituciones de nuestro país, prevalece entre la población civil, sin que la intervención de las fuerzas militares en el problema de la delincuencia organizada, parezca ser una alternativa viable y eficaz para su erradicación. En este nuevo redimensionamiento de la institución pública del ejército, han contribuido los escándalos de alto nivel provocados por algunos connotados generales y otros mandos medios e inferiores de la milicia mexicana en servicio activo o en licencia, los que se han visto involucrados en este tipo de eventos criminógenos. Como un claro ejemplo, podemos mencionar al ex General de División, Diplomado del Estado Mayor Presidencial, Jesús Gutiérrez Rebollo, quien antes de ocupar el puesto

de director del extinto Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), era considerado como el militar mexicano que mayores éxitos había acumulado en su carrera, en todo lo relativo a la lucha contra las mafias de narcotraficantes en nuestro país; empero, a escasos dos meses de haber asumido la dirección del precitado organismo público, fue aprehendido por sus probados vínculos con el cártel del también extinto Amado Carrillo Fuentes (a) "El Señor de los Cielos".

Así, la supuesta disciplina, alto nivel de organización, dureza, temple y capacitación del militar involucrado en operaciones relacionadas con la persecución de los delitos, más que alentar a la ciudadanía respecto a su eventual desaparición, parece ser que genera mucho más preocupación en el sector colectivo, pues impera la idea de que tales atributos inherentes a la fuerzas castrenses nacionales, son corrompidos por los tentáculos económicos de la delincuencia organizada, con lo cual aseguran la eficiencia y clandestinidad en sus operaciones.

En consecuencia, se itera nuestra posición en el sentido de propugnar por la urgente creación de un verdadero Programa Integral de Seguridad Pública, bajo los rubros de una política alternativa, pero eminentemente criminológica, en donde se pondere respecto a la formación académica y ética del personal integrante del Ejército mexicano, a fin de que eviten incurrir en estas lesivas prácticas criminógenas. Empero, tal y como se ha venido señalando a lo largo del presente trabajo de investigación, la más importante estrategia de lucha contra la delincuencia organizada, en tratándose de la participación del Ejército Mexicano, se hace consistir en el hecho de que debe de lograrse erradicar por completo la mala imagen de corrupción y abuso, que la sociedad civil en general tiene de ellos. Así, será responsabilidad de las autoridades militares nacionales, el lograr reinsertar en la población de nuestro país, la confianza en dicha institución armada.

D). LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

1.d) ANTECEDENTES.

A partir del año de 1994, el marco jurídico de la seguridad pública ha sufrido cambios de enorme trascendencia, tanto en el orden nacional, como en el ámbito

internacional. En ese año, diversas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dieron a la seguridad pública la naturaleza de función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios de nuestro país, establecieron los principios de actuación policial: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; de igual manera se sentaron las bases para crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En 1995, se promulgó la Ley General que establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; en esta ley, se propuso la creación de una instancia superior que atendiera la coordinación nacional en materia de seguridad pública, misma que se denominó Consejo Nacional de Seguridad Pública. En el seno de éste órgano colegiado, se previó la inclusión de la figura del Secretario Ejecutivo de este sistema, el cual, en ese entonces asumió el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; entidad de la administración pública federal que históricamente había detentado la facultad de decisión y planeación en torno a la política criminal nacional en nuestro país; recordemos incluso, que desde la creación de la Policía Federal Preventiva en enero del año de 1999, la misma quedó subordinada al ámbito competencial de ésta Secretaría de Estado.

La seguridad pública debe constituir uno de los elementos esenciales de la existencia de todo estado; sin embargo, a pesar de estos todos estos notables avances, hemos podido percatarnos que a lo largo de la historia de nuestro país, las diversas tareas emprendidas en el ramo de la prevención del delito han sido infructíferas; así durante varios años, el tema de la inseguridad ha sido el hiriente flagelo de toda la sociedad mexicana.

En gran parte, esta desalentadora afirmación encuentra sustento en la confusa situación que imperaba en materia de seguridad pública, donde una dependencia de gobierno como lo era la Secretaría de Gobernación, además de contar con las funciones de consolidar una gobernabilidad democrática e incluyente en nuestro país; de igual manera detentaba la trascendental función de la conducción de las políticas y estrategias del Ejecutivo Federal, en torno a la prevención del delito y seguridad pública nacional. Esto es, la reiterada práctica de la excesiva concentración de atribuciones y

facultades de naturaleza tan heterogénea, en una misma institución pública, propició indirectamente el aumento de la inseguridad y la delincuencia en nuestro país.

El Ejecutivo Federal, preocupado por tan crítica situación, consideró necesario contar con un instrumento jurídico alterno, viable y eficaz, a través del cual pudiera proponer e implementar una serie de medidas necesarias para reordenar y especializar el diseño y atención de la política criminal federal. El objetivo para la creación de ésta novedosa institución jurídica, indiscutiblemente se encuentra imbuida por criterios de atención especializada, profesionalismo, honradez y eficacia, así como el empleo de instrumentos científicos y técnicos idóneos para tal fin; el resultado, lo fue una notable reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de crear a la Secretaría de Seguridad Pública Federal; decreto de ley que procederemos a analizar.

2.d) DECRETO DE REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

La *seguridad pública* tiene como fin el salvaguardar la integridad y el derecho de las personas así como preservar las libertades, el orden y la paz pública; desde luego, esa seguridad sólo puede ser palpable y perdurable en una sociedad justa, libre y democrática.

El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta de noviembre de 2000.

En la exposición de motivos de dicha reforma¹⁸⁹, el legislador federal ponderó la función de la administración pública federal como el instrumento del poder público encargado de dar el sustento material a las instituciones políticas de nuestro país. Enfatizó la necesidad de adecuar el marco jurídico administrativo a las nuevas

¹⁸⁹ Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma adiciones y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Versión definitiva turnada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados del II. Congreso de la Unión, Noviembre 9 de 2000, página 1.

necesidades y retos que se encuentran implícitos en nuestra realidad, a fin de responder en mejor manera a las necesidades de la población y prioridades nacionales.

"...En este sentido, si no ajustamos la estructura de la administración pública para que funcione eficaz y eficientemente a las condiciones que imponen los eventos mundiales y nacionales, corremos el riesgo de perder la batalla por la seguridad pública, la justicia y el desarrollo. Sabemos por otro lado, que la democracia se institucionaliza y se legitima cuando produce resultados al ciudadano común; cuando su actuación se refleja en el bienestar cotidiano del pueblo y en la igualdad frente a la ley..."¹⁹⁰.

Así las cosas, en lo que respecta a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en tratándose del rubro *seguridad pública*, el principal mérito atribuible a dicha reforma legal, se hace consistir en el hecho de haber aprobado la creación de una nueva Secretaría de Estado dependiente de la administración pública federal centralizada, como lo fue la **Secretaría de Seguridad Pública**; su génesis jurídica la encontramos en el vigente texto del artículo 26 de la ley federal en comento, que *ad literam* establece:

"...Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Hacienda y crédito público.

Secretaría de Desarrollo social.

Secretaría de Medio ambiente y recursos naturales.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Economía.

Secretaría de Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación.

Secretaría de Comunicaciones y transportes.

Secretaría de Contraloría y desarrollo administrativo.

Secretaría de Educación pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría del Trabajo y Previsión social.

Secretaría de la Reforma agraria.

Secretaría de Turismo.

Consejería jurídica del Ejecutivo federal".

¹⁹⁰ Idem.

* Se hace dicha aclaración, toda vez que el decreto de reformas *in examine*, también abarcó diversas modificaciones de tipo legal en otros cuerpos normativos tales como la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley de la Policía Federal Preventiva y la Ley de Pesca.

Desde nuestro particular punto de vista, la reforma en comento resultó ser atinada, toda vez que se hacía impostergable que la actual administración pública federal, especialmente por lo que se refiere a la Secretaría de Gobernación, concentrarán su actuar en la realización de las tareas propias de una gobernabilidad democrática e incluyente al seno de nuestro país, y no así al desarrollo e implementación de híbridas políticas vinculadas con la seguridad pública y la política criminal del país.

Luego, la teleología inherente que determinó al legislador federal a considerar la necesaria la existencia de una entidad administrativa especializada en estas áreas, obedece a la legítima aspiración de toda sociedad y gobierno democráticos, de contar con un ambiente social y un régimen jurídico viable a fin de desarrollar al máximo todas sus potencialidades y nuevas empresas, en donde el respeto a las gama de derechos públicos subjetivos a favor del gobernado sea una meta consolidada, no así en una eterna aspiración humana.

3.d). ATRIBUCIONES.

Expuesto lo anterior, procederemos a indicar la serie de atribuciones concedidas a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, las cuales, podemos encontrarlas señaladas de manera limitativa en el texto normativo del artículo 30 bis de la pluricitada Ley Orgánica de La Administración Pública Federal¹⁹¹ que a la letra dispone:

Artículo 30 bis. A la Secretaría de Seguridad Pública le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos;

II. Proponer al ejecutivo federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal;

III. Presidir el consejo nacional de seguridad pública;

IV. Representar al poder ejecutivo federal en el sistema nacional de seguridad pública;

V. Proponer al consejo nacional de seguridad pública la designación del secretario ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública y, en su caso, removerlo libremente;

¹⁹¹ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, cuya entrada en vigor lo fue a partir del 1o. de enero de 1977.

VI. Proponer en el seno del consejo nacional de seguridad pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional;

VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del sistema nacional de seguridad pública, en los delitos del fuero común;

VIII. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones;

IX. Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones;

X. Organizar, dirigir, administrar y supervisar la policía federal preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario;

XI. Proponer al presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del comisionado de la policía federal preventiva;

XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;

XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;

XIV. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo;

XV. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;

XVI. Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución;

XVII. Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo;

XVIII. Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la secretaria de la defensa nacional;

XIX. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento;

XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del sistema nacional de seguridad pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del distrito federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

XXI. Colaborar, en el marco del sistema nacional de seguridad pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del distrito federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

XXII. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones;

XXIII. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados;

XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional;

XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y

XXVI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

De la acuciosa lectura de la hipótesis legal transcrita con inmediata antelación, podemos percatarnos de la diversidad de atribuciones que en materia de política criminal y seguridad pública le fueron expresamente concedidas a esta dependencia de la administración pública federal centralizada, entre las cuales vale la pena destacar las siguientes.

Tal y como lo hemos venido señalando a lo largo del presente trabajo, la planeación e implementación de una eficaz e integral política criminal, requiere de un esfuerzo conjunto por parte de todos los sectores del gobierno y de la sociedad, desde luego, se requerirá siempre de una instancia coordinadora de todos estos loables esfuerzos; por ello, esta preocupación fue recogida por el legislador federal a fin de plasmarla en la dos primeras fracciones del precitado artículo 30bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Así las cosas, será a través de la Secretaría de Seguridad Pública, como el titular del Ejecutivo Federal, desarrollará las políticas de seguridad pública que estime pertinentes, así como el diseño y ejecución de las políticas criminales en el ámbito federal, a fin de garantizar la efectiva prevención del delito. De esta forma, la administración pública federal adquiere una nueva dimensión de orientación integradora, para dar paso a la concentración de los esfuerzos sobre la base de la división y la especialización del trabajo.

Ahora, la representación del Presidente de la República, Licenciado Vicente Fox Quesada en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Presidencia del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se hará a través del Doctor Alejandro Gertz Manero, actual titular de la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Destaca el nuevo imperativo legal concedido a favor de esta reciente Secretaría de Seguridad Pública, en el sentido de fomentar la participación ciudadana en los trabajos

de la seguridad nacional, asimismo, en lo concerniente a la promoción de la vigilancia social en torno a las políticas implementadas por el gobierno federal en materia de prevención y control de la criminalidad; así como de inteligencia e investigación del delito. En este sentido, cabe resaltar el hecho de que el sistema de información con que actualmente cuenta ésta Secretaría, deberá funcionar única y exclusivamente para coadyuvar a la prevención de la comisión de nuevos delitos en el orden federal; de ninguna forma deberá ser objeto de abusos o lucros personales; situación que el Secretario del ramo deberá de regular y velar por su cumplimiento.

Nos parece sumamente relevante el hecho de que ahora, la Policía Federal Preventiva, de igual manera quedará bajo la autoridad de la Secretaría de Seguridad Pública, a fin de proseguir con un marcado principio de concentración de recursos en una sola entidad, lo que supone una continuación y perfeccionamiento de una estrategia preestablecida al momento de dar vida jurídica a esta institución policial; cabe desatacar que incluso el Comisionado de dicho cuerpo policial, de igual manera será propuesto por el titular de ésta nueva Secretaría; sobre este tema abundaremos más en subsecuentes apartados.

Tradicionalmente, la autorización para la portación de armas de fuego ha sido atribución de la Secretaría de la Defensa Nacional; sin embargo, cuando dicha autorización se otorgaba a empleados e instituciones policiales federales, anteriormente intervenía la Secretaría de Gobernación; empero, con la reforma aquí analizada, podemos advenir que en la fracción XVIII del numeral *in examine*, dada la inherente naturaleza jurídica de esta novedosa dependencia, en correspondencia con su esfera legítima de atribuciones, será la Secretaría de Seguridad Pública la entidad gubernamental que asuma la facultad antes descrita en coordinación estrecha con la Secretaría de la Defensa Nacional.

Por lo que hace a las empresas que prestan sus servicios de seguridad privada, por ser ésta una materia estrechamente vinculada con la inherente teleología de ésta nueva Secretaría de Estado, resulta que esta entidad pública será la encargada de otorgar las autorizaciones a ésta empresas cuando operen en dos o más estados de la República mexicana, y de igual manera, deberá supervisar estrechamente su funcionamiento.

Por lo que hace a los sistemas federal penitenciario y de tratamiento a menores infractores, los cuales si bien es cierto se encontraban anteriormente sujetos al ámbito competencial de la Secretaría de Gobernación, lo cierto es también que tales áreas prioritarias de la readaptación social, evidentemente no corresponden al carácter eminentemente político de dicha Secretaría de Estado, motivo por el cual, el legislador federal estimó acertada la propuesta en el sentido de extraerlos de la actividad política desarrollada por esta entidad pública e insertarlos en la esfera de acción de la Secretaría de Seguridad Pública, la cual constituirá el instrumento a través del cual se impulsará una reforma integral en sus sistemas de organización y funcionamiento en beneficio de la población de nuestro país, desde luego, con estricto apego a los derechos humanos y en términos de una política especial.

"...El carácter técnico de la nueva dependencia, ajeno a las vicisitudes, tiempos y prioridades de la actividad política, permitirá fortalecer y profesionalizar el servicio penitenciario y, con ello, llevar a cabo los ajustes que reclama el complejo carcelario del país, entre los que destaca la necesidad de aliviar a las entidades federativas y al Distrito Federal de la carga financiera que ocasiona la indebida transferencia de las responsabilidades de la Federación en relación con los internos del fuero federal alojados en establecimientos de carácter local..."¹⁹².

A partir de la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría, el 6 de febrero de este año, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, al igual que la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores, así como el Patronato para la Reinserción Social del Trabajo iniciaron su proceso de entrega y recepción a esta Secretaría.

4.d) LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SU PAPEL EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

Por cuanto se refiere al fundamento legal de la intervención de ésta nueva Secretaría de Seguridad Pública en los tópicos vinculados con la delincuencia organizada, encontramos que en el texto del reciente artículo 30bis de la pluricitada Ley

¹⁹² Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Versión definitiva turnada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Noviembre 9 de 2000, página 9.

Orgánica de La Administración Pública Federal, específicamente en sus fracciones XII, XXI y XXII, las cuales me permito transcribir a continuación:

"Artículo 30 bis. A la Secretaría de Seguridad Pública le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos;

...

XXI. Colaborar, en el marco del sistema nacional de seguridad pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del distrito federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente;

XXII. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones;

..."

Si bien es cierto la primordial función de la Secretaría de Seguridad Pública lo constituye la **prevención del delito**, no así la represión o persecución del mismo, lo cierto es también que atentos con los lineamientos de política criminal que hemos establecido en líneas anteriores, en donde enfatizábamos la importancia de desarrollar e implementar una serie de medidas de prevención de la delincuencia organizada, consideramos la intervención de dicha Secretaría de Estado se encuentra justificada.

Por lo que hace a la invocada fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desde una perspectiva lato sensu y en base a la estructura lógica del silogismo jurídico que hemos venido empleando, podemos afirmar que si como **PREMISA MAYOR** tenemos que a la Secretaría de Seguridad Pública le compete salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, así como la libertad el orden y la paz públicos; y como **PREMISA MENOR** consideramos el hecho probado de que la delincuencia organizada precisamente vulnera la integridad física, libertad y patrimonio de las personas, así como que también constituye uno de los factores más agresivos que atentan contra el orden y la paz públicos; luego entonces, tenemos como **RESULTADO** del silogismo jurídico planteado, la legalidad y legitimidad de la intervención de la Secretaría de Seguridad Pública, en la esfera legal de sus atribuciones, a fin de prevenir la eventual comisión de delitos vinculados con el crimen organizado en nuestro país.

Ahora bien, por lo que hace a la fracción XXI en donde claramente se dispone que la Secretaría de Seguridad Pública podrá colaborar a solicitud de las autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal en la protección de la integridad física de las personas así como en la preservación de sus bienes ante violentas situaciones de peligro o disturbio latentes, podemos establecer a guisa de ejemplo, la presencia de efectivos de la Secretaría de Seguridad Pública en las fronteras de nuestro país, en los aeropuertos, puertos marítimos o bien en las terminales de autobuses de todo el país; vías de comunicación en donde la presencia de la delincuencia organizada a fin de traficar con indocumentados, autopartes o narcóticos es una constante. Desde luego, son situaciones de violencia, disturbio y riesgo de lesión a la integridad y patrimonio de las personas, motivo por el cual, se solicita la presencia de dicha entidad pública centralizada en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de prevenir la comisión de tales delitos.

Por otra parte, la fracción XXII del artículo 30bis de la pluricitada ley orgánica federal, dispone que la Secretaría de Seguridad Pública, estará facultada para prestar apoyo tanto al Poder Judicial de la Federación como a la Procuraduría General de la República para el debido cumplimiento de sus funciones, cuando éstas así lo requieran; a manera de ejemplo me permito señalar que en tratándose de la cumplimentación de una orden de cateo en una extensa finca o bodega que se presuman propiedad de una banda de delincuentes organizados, la participación de la Secretaría de Seguridad Pública sería viable, o bien, en la vigilancia y resguardo de un grupo de arraigados presumiblemente miembros de una célula criminal organizada, de igual manera estaría actuando en la esfera legal de sus atribuciones, finalmente, en la realización de una diligencia de inspección judicial en vía de reconstrucción de hechos, o bien una pericial en materia de fotografía ordenadas por un juez federal en las instalaciones de un inmueble propiedad de un grupo mafioso, la intervención de los efectivos de la Secretaría de Seguridad Pública, de forma alguna se podría considerar como extralegal o contraria a derecho, pues en verdad estaría llevando a cabo acciones tendientes a prevenir actos delictivos vinculados con la delincuencia organizada.

En otro orden de ideas, una vez que hemos expuesto el fundamento y naturaleza de la participación de la Secretaría de Seguridad Pública en las áreas vinculadas con la lucha contra la delincuencia organizada en México, podemos puntualizar algunas particularidades circundantes a este problema.

Primeramente, cabe mencionar que consideramos que la transferencia de funciones en tratándose del rubro de la seguridad pública en México, la que se verificó de la Secretaría de Gobernación a la nueva Secretaría de Seguridad Pública, fue acertada, situación de derecho que nos permite reintegrar, reordenar y ejecutar nuevas y más modernas estrategias criminales federales, en base a una estructura orgánica única, con una naturaleza jurídica mucho más acorde a la realidad social en que vivimos. Sin embargo, no por éste sólo hecho, podemos calificar de exitosa esta reforma orgánica, pues entran en juego muchos otros factores.

Hubiera sido mucho más razonable el haber realizado un poco de política legislativa, previa aprobación de tan trascendente reforma, esto es, se imponía la realización de un amplio llamado a todos los sectores de la sociedad, a fin de que participaran en una consulta pública, desde luego incluyendo a partidos políticos, organizaciones sociales, instituciones académicas y especialistas, con el propósito de haber recabado su sentir y sus valiosas opiniones y orientaciones en torno a la conveniencia de reformar la Administración Pública Federal.

A más de un año de distancia desde su creación, vemos que no hay cambios estructurales significativos, que no ha habido propuestas para la adecuación del marco jurídico, que no hay avances en el establecimiento de un servicio civil de carrera y que seguimos sin mecanismos de evaluación y control de los resultados.

Por lo que hace a los Consejos Tutelares y al problema de los menores infractores, podemos señalar que pese a diversas estrategias y programas que en este rubro han sido implementados, más del 90% de los menores que tenemos en los consejos y en los centros, son víctimas de la drogadicción, esto nos indica que un altísimo porcentaje de estos jóvenes que en poco tiempo cumplirán la mayoría de edad y que han sido detenidos, presentarán problemas de delincuencia vinculada con la drogadicción.

Aunado al hecho, que dada la probada situación de escasa educación, bajísimos niveles económicos y maleabilidad delictiva que presentan, lejos de reintegrarse a una vida social útil y productiva, únicamente generarán mucho más factores de riesgo e incidencia en las estadísticas criminales.

"...Yo les puedo asegurar que en este momento la inmensa mayoría de los delitos del fuero común que se cometen en México, están hechos por jóvenes que no tienen trabajo, que no tienen acceso a la educación y que tienen un problema de adicciones gravísimo, y esas gentes por unos cuantos pesos, por mil, por dos mil pesos, son los que roban los vehículos, son los que matan a la gente para asaltarlos y esto es el producto natural de lo que nos ha causado el narcotráfico en México. Yo creo que esto sí merece un estudio muy serio, porque los métodos que se han empleado...han fracasado"¹⁹³.

De igual manera, es indispensable que la Secretaría de Seguridad Pública, no sólo de manera formal absorba la responsabilidad en cuanto a las empresas que ofrecen servicios de seguridad privada, sino que de facto, tome el control y regulación administrativa de las mismas, a fin de prevenir la comisión de más delitos; toda vez que es del dominio público que dichas empresas han tenido un auge impresionante en los últimos cinco años, consecuentemente, existe una serie de deficiencias y falta de información veraz y fidedigna en torno a la plantilla, equipo, responsables y autorizaciones concedidas a éstas empresas, lo que indefectiblemente constituye un alto factor de riesgo para la sociedad, que eventualmente podría desencadenar en algún tipo de fenómeno criminológico indeseable para nuestro país, principalmente del tipo de delincuencia organizada.

Concluimos, esta reforma se construye únicamente a aportar algunos elementos nuevos que favorecen la gobernabilidad democrática del país y que sólo redistribuye funciones entre diversas secretarías; por lo que esta reforma de índole eminentemente administrativa, fue demasiado limitada al establecer únicamente lineamientos generales de trabajo, ya que fue omisa en instrumentar un proceso integral de reestructuración de la administración pública federal. Se deberá profundizar en el redimensionamiento de la administración pública federal, en su vertiente de descentralización de recursos y facultades para fortalecer al federalismo, se trata de un imperativo político y además de eficacia y eficiencia administrativa.

¹⁹³ Comparecencia ante la Cámara de Diputados del Secretario de Seguridad Pública Dr. Alejandro Gertz Manero México, D.F. a 25 de septiembre de 2001

Recordemos que la prevención del delito, tal y como ha quedado puntualizado a lo largo del presente trabajo de investigación, no puede ser considerada como un tópico exclusivo del derecho penal, ni tampoco, como una materia reservada para el exclusivo conocimiento y atención de una sola parte de la administración pública federal; la prevención del delito debe ser una constante en todas las políticas públicas a desarrollar; debe ser pilar en la formación de las nuevas generaciones y una orientación o guía en la elaboración de las estrategias económicas y sociales.

E). LA POLICIA FEDERAL PREVENTIVA.

1.e) ANTECEDENTES.

En 1921, a finales del Gobierno del Presidente Alvaro Obregón e inicios del período gubernamental del Presidente Plutarco Elías Calles, fue cuando cobró mayor auge el concepto de policía de carrera, pues en este período, fue cuando se iniciaron las actividades de preparación de las fuerzas policiales.

La educación y adiestramiento policial en México, se llevaban a cabo en la Academia de Policía, la que en esa época se encontraba integrada al Instituto Nacional de Ciencias Penales, desafortunadamente fue un concepto innovador y útil al que no se le dio continuidad, dados los diversos criterios y suspensiones de los Procuradores Generales de la República en turno.

Para 1930, se creó la Academia de Policía Científica, cuyo concepto, bases y organización se atribuye como resultado del Primer Congreso Nacional de Policía Científica. Dicho instituto, dependía de la entonces Escuela Técnica de Policía por mandato del Presidente Pascual Ortiz Rubio, cuya principal preocupación fue la de la moralización de la policía.

Para el año de 1932, la policía del Distrito Federal se convirtió en la denominada **policía preventiva**, ciudad en donde se instalaron casetas de vigilancia en cada una de las entradas y salidas del Distrito Federal.

Para el 27 de mayo de 1939, el entonces *Cuerpo de Investigaciones y de Seguridad Pública* cambia de nombre por el de *Servicio Secreto*, y a partir del 22 de septiembre de 1939 se estableció en el Reglamento Orgánico de la Policía Preventiva, que correspondía al Presidente de la República el mando supremo de la corporación, en la que se encontraban integrados los policías montados, auxiliares, vigilantes de cárcel, penitenciarios y bomberos. El primero de Septiembre de 1941, se creó la Policía Bancaria e Industrial, bajo el auspicio del Presidente Avila Camacho.

Para el 12 de Diciembre de ese mismo año, se creó la Policía Preventiva del Distrito Federal y la Dirección General de Tránsito del Distrito Federal, para lo cual, podemos advertir que el cuerpo policial en esta ciudad se dividió en dos funciones primarias o especialidades, la de vigilancia y la de vialidad, mismas que continúan hasta nuestros días.

Por reforma constitucional de 1994, nuestra Carta Magna en su artículo 21, ha dispuesto la obligación del Estado de velar por la seguridad pública, señalándose el mandato para que todas las instituciones policiales del país se organicen bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Así, no fue sino hasta enero de 1999, cuando por iniciativa del Ejecutivo Federal Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León y del entonces Secretario de Gobernación Licenciado Horacio Labastida Ochoa, se crea a la Policía Federal Preventiva, la cual en sus orígenes, tal y como ha quedado precisado en el apartado anterior, quedó subordinada al ámbito competencial de la Secretaría de Estado encargada de la gobernabilidad y estabilidad política interna.

"La anterior administración creó la Policía Federal Preventiva, a efecto de unificar en la misma, a todas las instituciones policiales responsables de prevenir las faltas administrativas y los delitos del orden federal. Al no existir una dependencia federal responsable exclusivamente de la Seguridad Pública, la Policía Federal Preventiva fue ubicada bajo la autoridad de la Secretaría de Gobernación..."¹⁹⁴

¹⁹⁴ Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Versión definitiva turnada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados del II. Congreso de la Unión, Noviembre 9 de 2000, página 8.

Finalmente, no fue sino a virtud del *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta de noviembre de 2000, como dicha entidad policial fue adscrita al ámbito competencial de la recién creada Secretaría de Seguridad Pública, cuya finalidad y peculiaridades han sido analizadas con antelación, motivo por el cual consideramos innecesario transcribir de nueva cuenta su contenido.

2.e) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

Desde nuestro particular punto de vista, consideramos que el fundamento constitucional de la institución policial denominada Policía Federal Preventiva, lo podemos encontrar de la interpretación *lafo sensu* del párrafo cuarto del artículo 21 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que *ad literam* establece:

“Artículo 21: ...

...

La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el distrito federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

...”.

De igual manera, en la interpretación amplia del párrafo cuarto del artículo 32 de nuestra Ley Fundamental que literalmente dispone:

“Artículo 32:

...

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del ejército en tiempo de paz y al de la armada o al de la fuerza aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento”.

Finalmente, en el contenido del párrafo segundo, de la fracción XII, apartado B, del artículo 123 que versa:

Artículo 123: ...

A)...

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución,

cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, solo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiera la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

...".

Si bien es cierto en estas hipótesis normativas, no se hace mención expresa de la corporación policíaca *in examine*, lo cierto es también que indirectamente reconoce la existencia de cuerpos policiales en el ámbito federal.

Por su parte, la Ley de la Policía Federal Preventiva en su artículo 1º establece:

"Artículo 1.- La presente ley es reglamentaria del artículo 21 constitucional en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la federación. Es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la policía federal preventiva.

*La policía federal preventiva tendrá como función primordial salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en los términos de esta ley."*¹⁹⁵.

Cabe destacar que conforme al artículo 2º de la ley en comento, la Policía Federal Preventiva dependerá de la Secretaría de Seguridad Pública, constituyéndose como un organismo con autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 2. La policía federal preventiva dependerá de la secretaria de seguridad pública, cuyo titular tendrá la facultad de proponer al presidente de los estados unidos mexicanos el nombramiento de un comisionado, quien tendrá el mas alto rango en dicha policía y ejercerá sobre esta atribuciones de mando, dirección y disciplina.

La policía federal preventiva tendrá autonomía técnica y operativa en el ejercicio de sus atribuciones.

Los recursos que anualmente le sean autorizados serán intransferibles a otras unidades administrativas u órganos desconcentrados.

3.e) ATRIBUCIONES.

El Estado dentro de su área administrativa, realiza la función preventiva, a través de éste organismo policial, con el fin de velar por el orden, la moral y la seguridad pública de la ciudadanía. Empero, tal y como hemos señalado, el grave problema de inseguridad pública prevaleciente en el país, así como la insuficiencia de las acciones tomadas para intentar hacerle frente, ponen en entre dicho una de las funciones básicas de cualquier estado. Motivo por el cual, la principal de las funciones de esta

¹⁹⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de cuatro de enero de 1999, cuya entrada en vigor lo fue en cinco de enero de 1999.

institución jurídico-administrativa lo es la de vigilar y prevenir actos ilícitos sin importar su magnitud.

Las atribuciones de la Policía Federal Preventiva, las podemos encontrar en el artículo 4º de su propia ley, en donde expresamente se señalan:

"Artículo 4.- La policía federal preventiva tendrá las atribuciones siguientes:

I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;

II. Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes;

III. Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos, en:

A) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

B) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

C) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la federación, y

D) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas.

IV. Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

V. Practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, en los términos de ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los plazos constitucional y legalmente establecidos;

VI. Colaborar, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

VII. Colaborar, cuando así lo soliciten las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos; así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

VIII. Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al sistema nacional de seguridad pública;

IX. Obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;

X. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas;

XI. Levantar las infracciones, en los formatos proporcionados por la autoridad competente, por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al uso de la zona terrestre de las vías generales de comunicación y remitirlas a la dependencia competente para su trámite correspondiente;

XII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional;

XIII. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades públicas, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;

XIV. Ejercer las atribuciones que sobre migración le confiere la ley de la materia, y

XV. Las demás que le confieran esta y otras leyes.

En los casos a que se refiere el inciso a) de la fracción III y la fracción XII del presente artículo, la policía federal preventiva actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, únicamente en los casos en que expresamente lo solicite la autoridad aduanera".

La serie de atribuciones concedidas a éste cuerpo policíaco, serán ejercitadas en todo el territorio nacional, con la única salvedad de que no tratándose de la materia electoral, esta corporación policial carecerá de atribuciones. Esta particularidad encuentra fundamento en lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley de la Policía Federal Preventiva que dispone:

Artículo 3.- La policía federal preventiva ejercerá en todo el territorio nacional las atribuciones que establece la presente ley, con estricto respeto a las que corresponden a las competencias de las instituciones policiales locales y municipales. Esta institución policial no tendrá atribuciones en los procesos electorales.

Para el mejor ejercicio de sus atribuciones, la policía federal preventiva podrá suscribir convenios de colaboración con las autoridades respectivas.

Al respecto, podemos señalar que la razón legal por la que el legislador federal determinó establecer dicha excepción en las atribuciones de la Policía Federal Preventiva, deviene directamente de sus antecedentes administrativos inmediatos e históricos nacionales; en efecto, al haber sido creada a propuesta del Ejecutivo de la Federación y adscrita a una diversa entidad pública centralizada con funciones inherentes a la gobernabilidad y estabilidad política del país, la principal crítica que a lo largo de su historia ha recibido ésta corporación policial, ha sido en el sentido de ser considerada como un grupo de choque o de presión política gubernamental; máxime si atendemos a los antecedentes históricos de nuestro país, donde la represión política a través de las diversas unidades policiales fue una constante.

Entonces, la Policía Federal Preventiva, deberá concebirse como una herramienta jurídica, como una estrategia viable a través de la cual nuestro Gobierno Federal, diseña y ejecuta una política integral de prevención del delito que habrá de involucrar de manera prioritaria y preferente acciones pertenecientes a los rubros sociales.

4.e). LA POLICÍA FEDERAL PREVENTIVA Y SU PAPEL EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

Como se sabe, el escenario social de inseguridad pública es generalizado, no sólo en nuestro país, sino en el resto del mundo; el temor a la criminalidad es una realidad, por ello debe ser una prioridad nacional la función de seguridad pública.

En ese contexto, la participación de la Policía Federal Preventiva en las tareas de prevención de la delincuencia organizada en nuestro país, resulta ser trascendental, sobre todo si consideramos que éste cuerpo policiaco, a diferencia de las unidades policiales estatales, municipales o del Distrito Federal, cuenta con mejor equipamiento, tecnología y capacitación en la materia.

El papel que juega la Policía Federal Preventiva en la lucha contra la delincuencia organizada es de primer nivel, esto es así no sólo por su enorme importancia y alta función social, sino que además resulta ser de primer nivel si es que consideramos que toda política criminal gubernamental debe iniciar necesariamente con el establecimiento de una serie de estrategias y medias a fin de prevenir la comisión de hechos criminógenos, luego, el rol o función directa que desempeña esta nueva policía preventiva en el ámbito federal, se circunscribe a las acciones de vigilar, informar, ordenar y exigir a fin de impedir la comisión de nuevos eventos delictivos; dicho en otras palabras, la función de esta corporación policial se cibe al respeto y cabal cumplimiento de una garantía de paz y bienestar colectivo.

Una sola Policía Federal Preventiva permite congruencia e integración de recursos y esfuerzos, y pretende evitar duplicidades, dispersión e ineficacias.

El fundamento legal de dicha intervención, lo encontramos en el texto normativo del artículo 4º de la Ley de la Policía Federal Preventiva, en sus fracciones II, IV y VIII principalmente, donde claramente se dispone:

"Artículo 4.- La policía federal preventiva tendrá las atribuciones siguientes:

...

II. Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes;

...

IV. Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

...

VIII. Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al sistema nacional de seguridad pública;

..."

Desde luego, todas y cada una de las hipótesis normativas que acabamos de transcribir, se vinculan estrechamente con la delincuencia organizada y sus nocivos efectos sociales. Además, no deben pasar desapercibidos la serie de comentarios y reflexiones lógico jurídicas que vertimos en un apartado anterior, cuando analizábamos la intervención de la Secretaría de Seguridad Pública en la lucha contra la delincuencia organizada, toda vez que la corporación policiaca que analizamos, depende jerárquicamente de ésta entidad pública centralizada.

"...La Secretaría de Seguridad Pública, en los últimos 9 meses, ha establecido como tarea prioritaria y fundamental una política de combate a la corrupción, identificando, cesando y sometiendo a procedimientos administrativos y penales a quienes dañaron gravemente el patrimonio federal y corrompieron las instituciones policíacas, lo cual ha sido del dominio público... Los resultados de todas estas acciones, nos han llevado en un periodo de nueve meses, a reducir la incidencia delictiva en materia federal en 12%, mientras los delitos del fuero común a nivel nacional, se han incrementado en casi un 7%, lo cual nos revela que las acciones emprendidas por la Secretaría para la prevención de la delincuencia en materia federal, han sido las más exitosas en los últimos años"¹⁹⁶.

Sin embargo, desde una perspectiva objetiva e imparcial en torno al rol de la Policía Federal Preventiva en la lucha contra estas bandas organizadas, consideramos que los resultados no han sido del todo alentadores; pues el sentir y la opinión social es

¹⁹⁶ Comparecencia ante la Cámara de Diputados del Secretario de Seguridad Pública del Dr. Alejandro Gertz Manero, Secretario de Seguridad Pública Federal, de veinticinco de septiembre de 2001.

contundente en cuanto a que pese a todos estos esfuerzos, no se ha logrado consolidar mediante acciones y mecanismos viables, una cobertura cada vez mayor de la sociedad civil, ni se logrado cumplir de manera eficaz con uno de los reclamos más sentidos de la población: **la seguridad pública.**

En efecto, la inseguridad pública es, sin lugar a discusión, el problema más demandado de la sociedad mexicana y en el cual ni las administraciones anteriores ni la actual han podido vislumbrar alguna forma de defensa eficaz ante la delincuencia; máxime que hasta la fecha, aún no se conoce a ciencia cierta el programa sectorial correspondiente, siendo que el compromiso del Ejecutivo Federal fue combatir desde el inicio de su gestión este cáncer social.

"Lejos de los resultados, México ha respondido con una rápida introducción de leyes y organizaciones para detener la producción y el tráfico (de drogas), junto con una creciente tendencia a la militarización de las fuerzas policíacas, acompañada de niveles más altos de violencia entre y a través de las fuerzas policíacas y bandas criminales..."¹⁹⁷.

Durante décadas, el Estado Mexicano descuidó el extravío de valores, la corrupción, la delincuencia organizada, inversiones en equipo y capacitación para los cuerpos policíacos en los tres ámbitos de gobierno. Es así como el recrudecimiento de la delincuencia tomó a las corporaciones policíacas con escasos presupuestos, equipo obsoleto, poca capacitación e infiltración de gente sin convicción de servicio.

De acuerdo con investigaciones del Instituto Mexicano de Estudios de la Criminalidad Organizada, la catástrofe de la seguridad pública se debe a la existencia de la corrupción prevalecte en las instituciones de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

El presupuesto para los años 99-2000 asignado a la Policía Federal Preventiva tuvo un monto total de 3,861 millones, cuando por otra parte, los narcotraficantes, según

¹⁹⁷ RAVELA, Ricardo; *"El Gobierno de Fox, ineficaz contra el crimen"*, Op. cit. pagina 11

* Mismo que fue utilizado en forma irresponsable y delictiva, por los funcionarios encargados de su control y gasto; por ejemplo es del dominio público que a finales de 1999 se verificó la compra de diversos aviones ejecutivos, uno de ellos modelo "Gruman" considerado como el más caro del mundo pues su costo de vuelo por hora, oscila en cincuenta mil pesos, mismo que tiene una capacidad de transporte de menos de 25 personas, teniendo además

aproximaciones, gastan en corromper a servidores públicos 208 millones de dólares al año. Tan sólo en armamento, estas bandas aplican alrededor de 543 millones de dólares. La ganancia para la mafia mexicana con la conjugación del mercado mayorista y minorista de sus giros ilegales lo fue de 60,000 millones de dólares, en 1998 según datos de la Procuraduría General de la República, la ganancia del narcotráfico representó el 4.39% del Producto Interno Bruto de nuestro país, mientras que según la DEA significa el 20.75% del PIB mundial. En ese mismo año de 1998, trabajaban en el mundo de la droga 636 mil 300 mexicanos. En cuanto al consumo, México pasa de ser un país de mero tráfico, a enfrentar un serio problema de consumo especialmente en su población joven, el 5.3% de personas entre 12 y 16 años han consumido alguna vez sustancias ilegales, el 68% lo fue principalmente cocaína¹⁹⁶.

La mayoría de los elementos que integran la Policía Federal Preventiva, son militares con licencia para incorporarse a este organismo. En la Policía Preventiva que existe en el país, 350 mil son policías locales, municipales o estatales y solamente 10 mil son federales; y esto también se refleja en la realidad delictiva del país, el 90% de los delitos que se cometen en el país y que son denunciados, son del fuero común y el 10% es del fuero federal.

No se puede pensar en cuerpos policiales profesionales a quienes no se les asegure el respeto a sus derechos inherentes a su status de ser humano, así como a sus dignidades. Motivo por el cual, debemos velar por que nuestro gobierno federal, a través de la Secretaría de Estado correspondiente, esto es la Secretaría de Seguridad Pública, garantice el cumplimiento inexcusable de las obligaciones de los miembros de la Policía Federal Preventiva, así como la satisfacción de sus legítimos intereses, necesidades y expectativas. Se debe buscar que no sólo en el ámbito federal, sino en el local y en el municipal, cada persona que destine todos sus esfuerzos y su tiempo a la noble tarea de servir y garantizar la seguridad ciudadana, encuentre en dicho servicio

trescientas treinta y cinco patrullas equipadas con falso blindaje y cuantiosas anomalías en el empleo de los recursos destinados a la investigación del delito, entre otros rubros.

¹⁹⁶ Información Estadística proporcionada por la Procuraduría General de la República, Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, 1999-2000.

público, un verdadero sistema de prestaciones acordes con los riesgos implícitos en su desempeño laboral.

La política de seguridad pública no puede deslindarse de la participación de la sociedad, puesto que es sujeto y objeto de ella, su cooperación es fundamental para la prevención de las conductas antisociales. Si bien es cierto las acciones y decisiones en materia de seguridad requieren respaldo social y opinión pública favorable, lo cierto es también que si la sociedad no percibe resultados satisfactorios a corto plazo, es muy posible que ésta descalifique y rechace toda acción emprendida por ustedes, acrecentando la desconfianza en las instituciones de manera peligrosa para la buena marcha del país.

Sin la participación ciudadana no hay proyecto de justicia y de seguridad que pueda salir adelante; Cuando todos los ciudadanos y los habitantes del país tengamos la certeza de que nuestros policías no tienen antecedentes penales, viven de conformidad con sus ingresos, cumplen con sus tareas y se integran con decencia a la vida de sus comunidades, empezaremos a creer en ellos. Cuando ocurra lo mismo con funcionarios de procuración e impartición de justicia, este avance habrá de ratificarse y mientras los ciudadanos no colaboren con nosotros, no podremos lograr ese paradigma.

F. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (SNSP).

1.F. ANTECEDENTES.

En el año de 1994, con el trascendente auge de la delincuencia en nuestro país, resultó claro que el Gobierno Mexicano se comprometió a transformar de fondo y de manera estructural, el desempeño de las instituciones destinadas a la seguridad pública; para ello, sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, la iniciativa de reformas constitucionales encaminada a sentar las bases del cambio que requería la nación en los ámbitos de la justicia y la seguridad pública.

Los principios que motivaron esa política, parten de una concepción ampliada del concepto **seguridad pública** como una función del Estado *-acordes con una moderna concepción garantista del Estado-* y de la definición del vocablo **coordinación** como una

estrategia gubernamental insustituible en la construcción y funcionamiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta coordinación incumbe a los tres niveles de gobierno de nuestro país, ya que prevé la participación de la Federación, los Estados y sus municipios, así como el Distrito Federal. A su vez, se erige como una brújula orientadora y organizadora de las decisiones prioritarias e inmediatas que realizan todas las instituciones de seguridad pública e instancias de coordinación en todo el territorio nacional, en un profundo ejercicio federalista, como respuesta del Gobierno de la República, a la demanda de la sociedad por un servicio público de seguridad confiable y profesional.

"...La gravedad de algunas circunstancias ha militado por un concepto punitivo de la seguridad: todo el sistema de persecución, todo el régimen de justicia penal -que es mucho más que un régimen de tribunales- esta al servicio de la seguridad y constituye su garantía más firme y segura"¹⁹⁹.

Así las cosas, en el precitado año de 1994 se reformaron los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El propósito fue la creación de **Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)**. Para los efectos de este apartado, la seguridad pública es la función a cargo del Estado, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Posteriormente, en noviembre de 1995, se promulgó la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, cuya entrada en vigor lo fue a partir del día siguiente, contiene las normas básicas de coordinación entre los tres niveles de gobierno; dicho instrumento legal, establece fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país, una política nacional de seguridad pública que, de manera integral, combata frontal y sistemáticamente la delincuencia e intente responder a una de las demandas más sentidas de la sociedad, la seguridad pública. Pondera en la necesidad de integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de la coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

¹⁹⁹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. "Temas y problemas de Justicia Penal", Op. cit página 81.

De igual manera, la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad señala los principios, materias, instancias e instrumentos de coordinación. En el artículo 1º de dicho cuerpo normativo, se establece:

"Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la federación, los estados, el distrito federal y los municipios para la integración y funcionamiento del sistema nacional de seguridad pública. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional".

Dicho sistema nacional de coordinación, tendrá las siguientes directrices:

- 1.- Aplicar una política nacional integral de seguridad pública.
- 2.- Fortalecer al Estado Mexicano
- 3.- Combatir sistemáticamente la delincuencia
- 4.- Responder adecuadamente a una de las más sentidas demandas sociales
- 5.- Coordinar a las autoridades de los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), y
- 6.- Establecer cuatro elementos básicos:
 - a). Profesionalización del personal de seguridad pública, mediante programas especializados.
 - b). Modernización tecnológica,
 - c). Sistematización e intercambio de información entre las instituciones del país, y
 - d). Coordinación con las instancias y órganos auxiliares de la seguridad pública²⁰⁰.

2.0 CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

Con la implementación de dicha estrategia, los Estados Unidos Mexicanos, pretenden incoar una batalla frontal y directa contra las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales en nuestro país, esto, a través de políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y al Estado de Derecho. Desde luego, tal y como lo hemos indicado, la función de garantizar la seguridad pública a la ciudadanía, se realizará desde los distintos ámbitos de competencia, siendo coadyuvadas por las autoridades de policía preventiva, del ministerio público, de los tribunales, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de las penas, de tratamiento de los menores infractores, así como por las demás autoridades que en razón de sus

²⁰⁰ Cfr. <http://www.seguridadpublica.gob.mx>, sitio web del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley; esto es *grosso modo*, el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En la Ley Especial de la materia en comento, específicamente en su artículo 12, se determina la constitución del *Consejo Nacional de Seguridad Pública* como órgano superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad; al respecto, cabe recordar que por iniciativa del Presidente de la República, a partir del 1º de diciembre de 2000, se reformaron diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para crear la Secretaría de Seguridad Pública a nivel federal; motivo por el cual, la nueva constitución de dicho Consejo Nacional de Seguridad Pública es la siguiente:

Artículo 12.- El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por:

- I. El Secretario de Seguridad Pública, quien lo presidirá;*
- II. Los Gobernadores de los estados;*
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;*
- IV. El Secretario de marina;*
- V. El Secretario de comunicaciones y transportes;*
- VI. El Procurador General de la República;*
- VII. El Jefe del gobierno del Distrito Federal; y*
- VIII. El Secretario Ejecutivo del sistema nacional de seguridad pública.*

Este último integrante (*Secretario Ejecutivo*), funge como el responsable de certificar, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional, además, propone al Consejo las políticas y lineamientos generales en la materia, así como las medidas necesarias para su ejecución; da seguimiento al Programa Nacional de Seguridad Pública, aprobado por el propio Consejo, y coordina, promueve y administra los dos principales instrumentos del Sistema, que son:

- a). La formación profesional de corporaciones de seguridad pública y;
- b). Los registros nacionales de información.

El aludido Programa Nacional de Seguridad Pública enfrentó graves problemas en sus inicios, debido principalmente a la falta de información confiable, a la confianza incipiente de la ciudadanía, a la falta de publicidad de dichos esfuerzos, así como a la vaguedad e imprecisión de sus estrategias.

"...En el sexenio de Ernesto Zedillo, los esfuerzos compartidos con la Cruzada Nacional contra la delincuencia y el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) generaron desconfianzas, pues recordó el viejo sistema represor cuyo brazo operativo era la Dirección Federal de Seguridad. Así, el programa se sumó a la lista de fracasos..."²⁰¹.

Empero, con un loable esfuerzo por parte del gobierno federal, se le dotó de recursos suficientes -al menos para corregir las principales deficiencias- a fin de que desarrollara sus actividades de la mejor manera²⁰². Acordes con la información proporcionada por el propio Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública²⁰², el **gasto en seguridad pública** en el periodo comprendido de 1996 a 2001, fue el siguiente:

<i>Año:</i>	<i>Monto:</i>
1996	209.7 millones de pesos.
1997	2.192.2 millones de pesos.
1998	3,344.2 millones de pesos.
1999	9.006.2 millones de pesos.
2000	12,343.7 millones de pesos.
2001	11.871.7 millones de pesos.

El 40% aproximadamente de esos fondos proviene de apoyos federales, el 15% proviene de aportaciones estatales y el restante 45% proviene de dependencias federales.

Para el año de 1998, por **Acuerdo 19/97** del Consejo Nacional de Seguridad Pública, y con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, se estableció para la administración de estos recursos la figura de un **Fideicomiso Estatal**, siendo electa como institución fiduciaria a Banrural S.A. Para el ejercicio fiscal de 1999, con la creación del **Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el**

²⁰¹ RAVELA, Ricardo; *"El Gobierno de Fox, ineficaz contra el crimen"*; Op. cit. página 14.

²⁰² Por ejemplo, en el año de 1996, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, recibió cerca de \$209.7 millones, cuando para el año 2000, se le asignaron \$12,343.7 millones.

²⁰³ Cfr. www.seguridadpublica.gob.mx; sitio web del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Distrito Federal (FASP), el Presupuesto de Egresos de la Federación estableció que los recursos provendrían del *Ramo 33* y serían aportaciones del Gobierno Federal para la seguridad pública. Se estableció, además, la obligatoriedad de publicar en el Diario Oficial de la Federación la fórmula de distribución y los criterios de asignación de dichos recursos, aprobada por el Consejo Nacional Seguridad Pública.

Para el ejercicio del año 2000, se suscribieron 32 convenios de coordinación⁴ entre las entidades públicas, de los cuales, se derivaron 13 anexos técnicos para igual número de programas sustantivos. Para el año 2001, nuevamente fueron firmados 32 convenios de coordinación con las entidades federativas, de los cuales se derivaron 14 anexos técnicos en promedio para cada una⁵. Al respecto, podemos evidenciar como actualmente, el rubro de la seguridad pública, se ha consolidado como un importante campo de atención dentro de la política gubernamental de nuestro país y ha sido el instrumento jurídico orquestador de una notable *-pero aún insuficiente-* conjunción de esfuerzos en los tres órdenes de gobierno dentro del marco del federalismo, en apego a las disposiciones de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En otro orden de ideas, debemos señalar que el *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, es la instancia gubernamental que coordina todas estas funciones y que no sólo comprende las actividades ejecutivas de prevención del delito, sino también las acciones encaminadas a la investigación y persecución del mismo. Funciona a través de mecanismos de coordinación que establecen lineamientos, políticas y medidas para realizar acciones conjuntas, de conformidad con las facultades constitucionales y legales que tienen tanto la Federación, como los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Así las cosas, esta importante función social debe ser concebida como una cadena de fases o etapas que comprende:

a). La prevención del delito

⁴ El anexo técnico es el instrumento programático derivado del convenio de coordinación, que determina los objetivos, líneas de acción, mecánica operativa, metas y montos propuestos para cada programa sustantivo, además de contener los mecanismos de seguimiento y evaluación de los mismos.

⁵ Empero, la crítica que sostenemos respecto a la inyección de estos enormes caudales de recursos económicos, se basa en que desde sus orígenes, no ha existido una percepción generalizada de la población respecto de los beneficios y resultados de dicho sistema, ni tampoco una muy clara fiscalización en su manejo.

- b). La impartición de justicia
- c). La administración de justicia
- c). La rehabilitación de conductas antisociales(readaptación social).

Las materias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública son:

- a). *Los procedimientos para coordinar y regular la formación, ingreso, permanencia, promoción y control del personal de las instituciones de seguridad pública.*
- b). *Los sistemas disciplinarios y los de estmulos y recompensas a dicho personal.*
- c). *El suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública.*
- d). *La asignación de recursos federales y la aportación de recursos estatales para la seguridad pública.*
- e). *La organización, administración, operación policial y modernización tecnológica.*
- f). *Las relaciones con la comunidad y sobre todo el fomento de una cultura de prevención de infracciones y delitos²⁰³.*

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, se crea para apoyar al Secretario Ejecutivo en las responsabilidades asignadas, con una estructura orgánica que le permita ejecutar cabalmente sus funciones; por su parte, el Convenio de coordinación en materia de seguridad pública es el instrumento jurídico que permite establecer los mecanismos de coordinación entre los diversos niveles de gobierno, en el marco del SNSP, a fin de lograr el desarrollo y ejecución de programas y acciones; a su vez, el Programa Nacional de Seguridad Pública delinea la política nacional y articula las funciones institucionales, normas y acciones de los tres niveles de gobierno. Este Programa Nacional de Seguridad Pública considera al recurso humano como el elemento central de la seguridad pública. Con base en ello, se diseñó un sistema integral y homogéneo, actualmente en proceso, para facilitar el ingreso, formación, evaluación, capacitación, adiestramiento, desarrollo y actualización del personal encargado de la seguridad pública.

²⁰³ Cfr. www.seguridadpublica.gob.mx; sitio web del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La profesionalización se constituye como un pilar fundamental, que busca consolidar la capacitación integral del personal de seguridad pública, para que, en el mediano plazo, la sociedad recobre la confianza en las instituciones y en las personas responsables de prevenir, procurar e impartir justicia, y desde luego, en aquellas relacionadas con la readaptación social de mayores delincuentes y menores infractores.

La **Academia Nacional de Seguridad Pública** es el órgano rector del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para diseñar y desarrollar el programa de profesionalización, aglutina 126 Academias e Institutos de todo el país, incluidos los Institutos de Formación Judicial. Su propósito es establecer las normas mínimas para los diferentes niveles de la profesionalización de todas las áreas de la seguridad pública, así como lograr la homologación de los planes y programas de los centros de formación en las diferentes entidades federativas. Busca incorporar sistemas permanentes de supervisión, control, evaluación y capacitación.

Otro importante pilar de la estrategia de Seguridad Pública lo constituye el **Sistema Nacional de Información**. Su objetivo, lógicamente es el de proporcionar a las instituciones de seguridad pública, los elementos tecnológicos y de comunicación oportuna, que les permita una rápida identificación de presuntos delincuentes, organizaciones criminales y conformar las bases de datos de identificación de personal, de vehículos robados, de armamento y equipo, así como de mandamientos judiciales, entre otros, que sean completas y confiables a nivel nacional. De conformidad con la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, específicamente en su numeral 7º, se establece que dicha información se integra sistemáticamente, mediante instrumentos tecnológicos seguros y modernos. Así, tal y como lo hemos venido señalando a lo largo del presente trabajo de investigación, este *sistema de Información* se concibe como una herramienta de apoyo para los funcionarios que intervienen tanto en los procesos de prevención, procuración y administración de justicia, como en los de readaptación social.

Algunos de los componentes más importantes de éste *Sistema Nacional de Información*, lo constituye²⁰⁴:

a). Registro Nacional de Armamento y Equipo

Archivo de información integrado con la información proporcionada por la Secretaría de la Defensa Nacional sobre licencias colectivas para la portación de armas. Actualmente cuanta con más de 365,000 registros.

b). Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados.

Contiene la información proporcionada por las entidades federativas respecto a éste delicado tema. A la fecha se integra por 512,003 registros, proporcionados por las Procuradurías Generales de Justicia estatales. Se cuenta asimismo, con alrededor de 480,000 registros más, provenientes de AMIS-OCRA (Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros-Oficina Coordinadora de Riesgos Asegurados) y de la Policía Federal Preventiva.

c). Registro Nacional de Procesados y Sentenciados.

Este registro se integra por la información derivada del censo que realizó el área de Prevención y Readaptación Social en 1998 sobre internos que cometieron delitos federales. De igual manera, el INEGI colabora en la conformación e integración del sistema de información in examine.

d). Registro Nacional de Huellas Dactilares (AFIS)

Uno de los instrumentos más importantes para el combate a la delincuencia, lo constituye el Sistema AFIS. A través de éste se puede identificar en cuestión de segundos la identidad e historial de un delincuente, proporcionando elementos para consulta en bases de datos complementarias, como el Registro Nacional de Identificación (RNI) y el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública (RNPSP). En el Centro Nacional de Conversión se capturan los archivos históricos de las fichas dactilares almacenados en la Procuraduría General de la República (PGR), las Procuradurías Generales de Justicia Estatales, los centros de prevención y readaptación social (CERESOS y CEFERESOS), además del personal policial y otros, de todo el país.

²⁰⁴ Idem.

En otro orden de ideas, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 13 establece como órganos especializados a las conferencias nacionales de Procuración de Justicia, de Prevención y Readaptación Social y de Participación Municipal, como instancias nacionales de coordinación auxiliares del SNSP.

"Artículo 13.- para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere esta ley, el sistema nacional de seguridad pública contara con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal. También podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la federación, los estados, el distrito federal y los municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el sistema nacional.

Con la misma finalidad, se invitara a expertos, instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado relacionadas con la materia".

Estas conferencias nacionales juegan un papel preponderante como antes de coordinación, regulación, planeación y supervisión de objetivos temáticos de la seguridad pública nacional, porque en ellas, como lo indica la Ley, se diseñan políticas, estrategias y acciones de cooperación mutua.

Los Tribunales de Justicia de los Estados, son invitados permanentes a las sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública; resulta de gran importancia para la seguridad pública que estas instancias, que tienen a su cargo la alta responsabilidad de impartir justicia, cuenten con los elementos materiales, tecnológicos y con la capacitación necesaria para realizar su función, por lo anterior, el Consejo Nacional

* Dentro del marco del XXIII Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, realizado en Mérida, Yucatán en 1999, se firmó el convenio de coordinación de acciones entre el SNSP y la Comisión Nacional de Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia de la República mexicana, lograndose, con ello, los siguientes resultados: Intercambio de información entre los poderes judiciales locales y el SNSP, principalmente en materia de órdenes de aprehensión, autos de formal prisión y sentencias definitivas, con el fin de fortalecer los programas de prevención y persecución de delitos.

Mediante un convenio, se estableció la incorporación de los integrantes de los Poderes Judiciales Estatales al Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública y a la Red Nacional de Telecomunicaciones "IRIS". Se incorporó a los Institutos de Capacitación Judicial Estatales al Comité Técnico de la Academia Nacional de Seguridad Pública, con el objetivo de aportar propuestas en materia de capacitación, para unificar y homologar los criterios de planes de estudio para los responsables de procuración y administración de justicia en todo el país.

Se llevó a cabo la Reunión Nacional de Informática, Presupuestación y Planeación de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana en coordinación con el SNSP, de la cual surgieron importantes conclusiones tales como el reconocimiento a la prioridad de suministrar, intercambiar, sistematizar y consultar la información sobre seguridad pública en las bases de datos del SNSP, que hicieron ambas instancias

determinó otorgar apoyo financiero a los Tribunales Superiores de Justicia estatales, a efecto de actualizar y mejorar su equipo informático y sus instalaciones, para el mejor desarrollo de sus funciones de impartir de justicia.

En tratándose del rubro seguridad pública, consideramos sería pertinente destacar que en términos de lo dispuesto por los artículos 73 y 124 Constitucionales, se logrará la Federalización de una Ley de Seguridad Pública, y no que cada estado como miembro integrante del Consejo Nacional de Seguridad Pública tuviera su propia ley, en todo caso, se propone la homologación de las 32 Leyes Estatales de Seguridad Pública a fin de mejorar dicho sistema de seguridad pública, así mismo, se debe agilizar el proceso de elaboración de Convenios de coordinación y colaboración entre todas las partes integrantes del sistema, a fin de dar cumplimiento de los objetivos y metas.

En conclusión, los resultados del Sistema Nacional de Seguridad Pública no son óptimos a pesar de que su objetivo fundamental es el de establecer la coordinación entre autoridades federales, estatales, del Distrito Federal y municipios; hoy en día se tienen altos índices de impunidad en la comisión de los delitos, lo cual significa dos cosas: que el sistema de prevención en la comisión de delitos no funciona y que el sistema de persecución de delitos tampoco opera adecuadamente. Por ello, tenemos que pasar del discurso a los hechos, del diagnóstico al programa. Estamos ante el derecho más sensible del ciudadano: su seguridad. En esto no cabe la demagogia para justificar resultados muy por debajo de los prometidos. La premisa de que el crimen organizado ha rebasado las instituciones del Estado se ha convertido en un discurso permanente en los últimos diez años. El poder corruptor de la delincuencia ha sido cotidiano dentro de los puestos más importantes de los sectores policiacos, a través de la complicidad o la omisión en su obligación. El panorama que refleja el Sistema Nacional de Seguridad Pública es que los recursos ilimitados no resuelven el problema, sino que nada más fomentan la corrupción. La enorme cantidad de recursos con los que cuenta el crimen organizado nos obliga a implementar políticas de prevención al delito.

Es innegable que durante las últimas dos décadas del siglo XX, vivimos un acelerado incremento de la violencia y la delincuencia; tenemos que estar conscientes de que no hay desarrollo sin seguridad, que no hay progreso sin orden social y sin paz, que la del delito en general, y con mucho mas agresividad la delincuencia organizada, son una amenaza grave a la tranquilidad de las personas, de su familia y su patrimonio; son una latente amenaza a la unidad del tejido social. Recordemos que la seguridad pública dejó de ser una idea general o un concepto abstracto para convertirse en los últimos diez años en una realidad flagelante que afecta cotidianamente a la sociedad mexicana, dejó de ser una función de gobierno, como atributo y responsabilidad exclusiva de las instituciones gubernamentales, para transformarse, elevándose a la categoría de función estatal en la que deben participar corresponsablemente gobierno y ciudadanos, representantes y representados.

G). EL CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE SEGURIDAD NACIONAL (CISEN).

El Centro de Investigaciones sobre Seguridad Nacional fue creado en 1989, cuya naturaleza jurídica lo es de un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, desde luego, dependiente de la administración pública federal, donde se realizan labores de inteligencia y contra inteligencia para la Seguridad Nacional de nuestro país.

Con respecto a esta institución, compartimos la generalizada idea de que el Estado mexicano, debe de contar con servicios de inteligencia modernos y mucho más eficientes, a fin de estar en aptitud de anticipar cualquier riesgo y/o amenaza para el gobierno de nuestro país, así como para preservar la paz y el bienestar social. No debe perderse de vista que la labor de ésta institución gubernamental, en tratándose de la lucha contra la delincuencia organizada, es la de proveer información y análisis oportunos que permitan anticipar dichos riesgos para la estabilidad socioeconómica del país.

En las últimas décadas, el mundo ha sufrido vertiginosos cambios, tanto en el aspecto social, económico, tecnológico y político, lo que ha llevado a que todo el concierto de naciones, busque actualizar sus mecanismos e instituciones a fin de enfrentar esta nueva realidad; desde luego, uno de los rubros políticos más importantes, y que a últimas fechas ha evidenciado un alto impacto, lo es la seguridad nacional.

El concepto **seguridad nacional**, desde una perspectiva amplia, debe entenderse como una tarea colectiva, basada en criterios de desarrollo, solidaridad y bienestar colectivo. Empero, debemos puntualizar desde esta misma perspectiva *lato sensu*, que el concepto seguridad nacional, al cual aludimos cuando nos referimos al CISEN, no sólo está constreñido al ámbito de procuración y/o administración de justicia, o bien al de la prevención del delito exclusivamente, sino que el concepto en estudio, engloba los rubros de seguridad pública, jurídica, social, alimentaria, ecológica, financiera, etc. Esto es, su misión es la protección del estado nación mexicano en su conjunto.

Recordemos que la teleología de todo Estado, *in genere*, es la salvaguarda y tutela del bienestar de la población –*acordes con una postura garantista de la Teoría del Estado*- empero, a fin de consolidar dicho mandato, se requiere de información y análisis profundo, basados en un proceso de reflexión y análisis, a fin de determinar los factores exógenos y endógenos que eventualmente pudieren provocar inestabilidad o crisis social, motivo por el cual se requiere de la creación de servicios de inteligencia, como una herramienta importante del Estado que le permita adoptar las mejores decisiones en torno a las políticas y medidas de prevención, disuasión y reacción contra los factores de inestabilidad institucional.

Cabe destacar que en México, no sólo el CISEN lleva a cabo labores de inteligencia, también lo hacen la Procuraduría General de la República y demás Procuradurías estatales, en torno a la prevención del delito en sus distintas esferas y ámbitos de competencia; así como la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la recién creada Secretaría de Seguridad Pública en lo que respecta al análisis de los factores de riesgo militares, marinos y civiles; sin embargo, el CISEN es

el organismo encargado de coordinar y desarrollar un servicio civil de inteligencia respecto a la seguridad nacional en sentido amplio.

Seguridad nacional no es igual a **seguridad pública**, pues en tanto la primera tiene un carácter eminentemente estratégico para el desarrollo y estabilidad integral del país, la segunda incide más en el ámbito privado de las personas, aunque en ambos, su atención sea eminentemente pública. Motivo por el cual, debe desterrarse la idea de que el CISEN sirve exclusivamente a los intereses públicos en tratándose de inseguridad y violencia, a fin de evolucionar a un concepto mucho más avanzado del mismo.

Los principios que actualmente rigen la seguridad nacional son los siguientes:

- Democracia.*
- Soberanía*
- Unidad Nacional*
- Integridad del patrimonio nacional*
- Estado de derecho*
- Desarrollo y Paz social*

Así las cosas, "**La Inteligencia para Seguridad Nacional**" atentos a lo establecido por esta misma dependencia pública²⁰⁵, es el conocimiento destinado a asistir al gobierno en la toma de decisiones sobre asuntos de seguridad nacional, que, dentro del marco del derecho, se obtienen mediante un proceso de planeación, recolección, procesamiento, difusión y explotación de información. Por ende, podemos advertir que el **ciclo de inteligencia** se compone de los siguientes pasos:

- 1.- *Agenda y/o consigna.*
- 2.- *Plan de búsqueda.*
- 3.- *Recopilación de Información.*
- 4.- *Procesamiento.*
- 5.- *Difusión.*
- 6.- *Explotación de Inteligencia.*

Por otra parte, las labores de contrainteligencia, podemos entenderlas como aquellas que emprende el Estado Mexicano a fin de proteger la información confidencial inherente a sus funciones, a fin de que éstas sean empleadas en perjuicio del propio

²⁰⁵ cfr. <http://www.cisen.gob.mx>; sitio web del CISEN en internet.

estado. Tal contrainteligencia se lleva a cabo mediante acciones de detección y neutralización.

Las principales funciones del CISEN en materia de delincuencia organizada, implica el apoyo al Gobierno mexicano en la toma de las mejores decisiones en torno a éste cáncer social, en base a la recopilación, análisis y publicación de la información nacional y extranjera respecto a estas bandas organizadas. Incluso mediante el auxilio y la cooperación técnica con otras instituciones de seguridad nacional extranjeras, a fin de compartir la información.

VI. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

1.1) LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

A través de la historia, ha existido una constante preocupación de proteger al hombre de los abusos y arbitrariedades cometidos en su contra por parte de la autoridad²⁰⁶. Los Derechos Humanos, se han constituido en una conciencia moral de la

²⁰⁶ En la evolución histórica de los Derechos Humanos existen varias etapas:

1/a. Etapa

Del siglo XVIII a.C. al siglo V d.C., la problemática de los valores del ser humano, se ve reflejada en algunos documentos normativos, como el Código de Hamurabi, en Babilonia, ordenamiento jurídico de cierto contenido social que establecía límites a la esclavitud por deudas y regulaba precios, entre otras cosas. En la misma época, aparece el Decálogo, que tenía como finalidad la protección de la dignidad humana, al prohibir el homicidio, equivalente a la protección a la vida.

2/a. Etapa

Del siglo V al siglo XV d.C., domina la filosofía del cristianismo sobre cualquier otra ideología, dando lugar al humanismo cristiano. Se habla de un derecho natural divino, donde destacan las ideas de San Agustín y Santo Tomás de Aquino.

Los Derechos Humanos, son perfilados con sentido comunitario. Ejemplo de ello es la llamada Carta Magna de Juan Sin Tierra en el año de 1215, que contempla algunas garantías como la de seguridad jurídica, restringiéndose el poder del monarca. Simultáneamente, en España aparecen los ordenamientos legales llamados "fueros", que consistían en la capacidad de cada pueblo para regirse conforme a sus propias leyes.

3/a. Etapa

Del siglo XV al siglo XVII, se consolidan en Inglaterra algunas libertades a pesar de las grandes monarquías, como reacción a esta forma de gobierno mediante reclamaciones de libertad en el campo de las creencias, plasmándose en ordenamientos legales los Derechos Humanos como límite a la acción gubernamental. En esta época, se postula la

humanidad, los cuales deben de ser respetados y defendidos con la certeza de su pleno conocimiento.

En México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tuvo su génesis en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de seis de junio de 1990, cuya naturaleza jurídica fue la de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Previa creación de la misma, existía una Dirección General de Derechos Humanos en la propia Secretaría de Gobernación, la cual realizaba algunas gestiones básicas en torno a la tutela de estos derechos fundamentales, empero, se trataba de

existencia de una serie de derechos y libertades frente al monarca, aceptados por el pueblo como inderogables. Un ejemplo es la importancia que se le dió a los valores de libertad, propiedad e igualdad.

4/a. Etapa

Comprende los siglos XVIII y XIX, época donde surgen movimientos revolucionarios, iniciados en Francia, sirviendo de ejemplo a otros países en Europa y América, originándose las luchas independentistas, de las que resultaron las naciones americanas. En el Continente Americano, los Derechos Humanos tienen su origen en la Declaración de Derechos de Virginia en 1714, que se consolidan mediante la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en el año de 1789, documento en el que se plasman las ideas de la Revolución Francesa.

En la declaración francesa, por primera vez se establecen los Derechos Humanos como pertenecientes al hombre por el hecho de ser hombre, estos derechos adquieren el carácter de universales y se incorporan a las constituciones nacionales; sobresaliendo la lucha contra la esclavitud, propugnando la igualdad entre los hombres.

5/a. Etapa

Abarca el siglo XX, durante la cual numerosas constituciones amplían su ámbito, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales. Un ejemplo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sentó las bases para que en el plano internacional se incorporaran los Derechos Humanos, caracterizándose su evolución después de la Segunda Guerra Mundial, con el nacimiento de diversos tratados y convenios multinacionales entre los que destacan los siguientes:

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de la O.E.A. (1948).

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en el marco de la O.N.U. (10 Dic. 1948).

Los Pactos de Derechos Civiles y Políticos; Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de la O.N.U. (1966)

La Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950).

La Convención Americana de los Derechos Humanos: Pacto de San José de la O.E.A. (1969).

Durante esta época, se desarrolla un sistema de protección de los Derechos Humanos a nivel internacional, con procedimientos y órganos especiales encargados de velar por el fiel cumplimiento de las obligaciones contraídas internacionalmente por los países.

una oficina sumamente influenciada por el propio ejecutivo federal, así que la labor emprendida resultaba ser sumamente cuestionable.

Como principales características de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México, podemos señalar que se trata de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Es una institución dotada de una amplia infraestructura y principal miembro integrante del Sistema Nacional no Jurisdiccional de la Defensa y Protección de los Derechos Humanos, el cual está integrado por dicha Comisión Nacional y las Comisiones de las entidades federativas; motivo por el cual debe ser considerada como apartidista y apolítica.

Por disposición expresa de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el texto de su artículo 102, apartado B, es donde se dota de autonomía e independencia a las funciones que desarrolla la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el que literalmente establece:

"Artículo 102: ...

B). El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del poder judicial de la federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios...".

Así, podemos advertir que dicha institución será **independiente** porque decide por sí misma la forma de desarrollar sus investigaciones, así como las acciones que llevará a cabo, así como el sentido de las resoluciones que emite, sin injerencia o sumisión de ninguna naturaleza por parte de particulares o de algún otro órgano del estado. De igual manera, será **autónoma** por la objetividad inherente a sus resoluciones, las que deberán ser tomadas con base en las constancias de las

investigaciones; sus funcionarios no podrán ser objeto de responsabilidad civil, penal o administrativa, por sus opiniones o recomendaciones.

Tiene competencia en todo el territorio nacional para conocer de las violaciones a los Derechos Humanos en nuestro país; de igual manera, tiene competencia para conocer en segunda instancia, de las inconformidades en contra de los organismos estatales; careciendo de ella en asuntos de naturaleza electoral, laboral y jurisdiccional de fondo, esto es, en lo relativo al sentido de las sentencias.

En cuanto a la fuerza de sus recomendaciones, si bien es cierto por disposición expresa de nuestra Ley Fundamental, las mismas resultan ser *no vinculativas* para las autoridades responsables, lo cierto es también que las mismas poseen un denotado valor moral que impele a su cumplimiento en la mayoría de los casos el cual, entre otros factores, deriva de la actual política gubernamental de respeto irrestricto a estos derechos, así como de la publicación de tales recomendaciones para conocimiento de la opinión pública.

Con respecto a sus atribuciones, *lato sensu* podemos establecer que dicha Comisión es el *ombudsman* nacional, pues resulta ser la encargada de la protección, observancia, estudio y promoción de los Derechos Humanos en nuestro país; también conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas. Su tutela no jurisdiccional, inicia con la presentación de una queja contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, emanados de cualesquiera autoridad o servidor público, cuya consecuencia inmediata o directa se traduzca en la violación de los Derechos Humanos reconocidos por el orden jurídico mexicano.

En aquellos casos, en que en un mismo hecho o investigación resultaren involucrados dos o más autoridades o servidores públicos de la federación, así como de las entidades federativas, municipios o del Gobierno del Distrito Federal, la competencia corresponderá a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Dichas investigaciones se iniciarán a petición de la parte quejosa o de oficio, por las presuntas violaciones a los Derechos Humanos, ocasionadas por actos u omisiones de autoridades administrativas

de carácter federal; o bien, cuando los particulares o algún ente gubernamental, cometan cualesquiera ilícito con la tolerancia o anuencia de algún servidor público, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les corresponda en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

En cuanto a sus órganos de dirección, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contará con un **consejo consultivo** integrado por diez consejeros, los cuales serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores y en sus recesos, por los miembros integrantes de la *Comisión Permanente del Congreso de la Unión*, con la misma votación calificada. Cada año los consejeros de mayor antigüedad podrán ser substituidos, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. Por su parte, el **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, fungirá también como Presidente del precitado Consejo Consultivo; dicho funcionario público será electo en los mismos términos del párrafo anterior, quien durará en su encargo un periodo de cinco años; podrá ser reelecto por una sola ocasión y solo podrá ser removido de sus funciones en los términos y condiciones establecidas en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna.

2.51. LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO.

La constante transformación del escenario mundial en los últimos años, ha otorgado una nueva y más justa dimensión a los derechos fundamentales inherentes a todo ser humano, tanto en el plano de las relaciones internacionales, como en el ámbito interno de los estados. Los Derechos Humanos se han convertido en un capítulo esencial e insoslayable de las agendas multilaterales y nacionales de todas los gobiernos, independientemente de sus particularidades económicas, sociales o políticas.

El importante papel que juegan los derechos humanos en la vida nacional de nuestro país, es indudable, baste citar las palabras del Procurador General de la República, licenciado Rafael Macedo de la Concha, quien ha señalado que:

"El siglo XXI emerge llevando a cuerdas retos formidables para nuestra soberanía: migración, derechos humanos, narcotráfico, ecología, democracia...enmarcados en una

creciente interdependencia de las naciones y un asombroso despliegue tecnológico que evoluciona rápidamente y traza derroteros insospechados.

La Procuraduría General de la República debe volver a ser lo que alguna vez definió el Constituyente sobre el concepto de Ministerio Público, que sea una institución de buena fe. Que no se atente contra la dignidad de los mexicanos y que todo lo que haga como consecuencia del reclamo de la sociedad tenga necesariamente una respuesta a la propia sociedad..”.

Considerando que el Estado Mexicano tiene entre otras finalidades, la de la salvaguarda de la integridad y los derechos fundamentales de los habitantes de su territorio, desde luego que también asume el compromiso de la desaparición inmediata y urgente, de una histórica y nociva cultura de reiteradas violaciones en materia de Derechos Humanos. El Gobierno de la República, consideramos, mantiene y fomenta una política de pleno respeto a los Derechos Humanos *-al menos desde una perspectiva formal-* buscando los mecanismos que le permitan cumplir de manera autónoma con sus funciones, actuando en concordancia y respetuoso de los instrumentos internacionales de que forma parte. La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el año de 1990, las reformas al texto Constitucional en la materia y la promulgación de su ley de 1992, así como las trascendentes reformas para el fortalecimiento e independencia del Poder Judicial de la Federación en 1995, evidencian la voluntad del Estado Mexicano para avanzar en la promoción y protección de los Derechos Humanos. Así, podemos afirmar que todas y cada una de las instituciones de gobierno que hemos analizado a lo largo del presente capítulo, al desarrollar sus actividades de seguridad interior y seguridad pública, las cuales eminentemente se encuentran vinculadas con el crimen organizado, tienen el deber de realizarlas en estricto apego a las leyes y en la esfera legal de sus competencias.

La propia naturaleza del fenómeno criminológico que es materia de este suscinto trabajo de investigación, así como las particularidades puntualizadas con antelación, conllevan a exigirle a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, una más importante y activa participación en el plano nacional. Por ello, ha emitido diversos estudios, recomendaciones y realizado acciones tendientes a impulsar de manera efectiva, la práctica del respeto a estos derechos por parte de las instituciones de la administración pública federal y local, mismas que actúan en el cumplimiento de sus mandatos constitucionales y legales de salvaguarda de la integridad, seguridad y

estabilidad de nuestro país y sus habitantes. Además, el órgano protector de los derechos humanos *in examine*, a través de campañas educativas y programas nacionales, ha buscado la consolidación en nuestro país, de una verdadera *cultura de los derechos humanos*.

En la actualidad, la sociedad en general demanda del gobierno y de sus instituciones la realización de acciones tendentes a optimizar el respeto a los derechos humanos. Ante esta situación, el Ejecutivo Federal dispuso, la elaboración del "*Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos 2001*", el cual fue plenamente apoyado por esta Comisión gubernamental garante de los derechos humanos. En este programa se contemplan acciones hacia el interior y hacia el exterior de nuestra República Mexicana a fin de concretar los objetivos preestablecidos por el propio programa.

Este Programa, presentado el 21 de diciembre de 1998, articula recursos y esfuerzos interinstitucionales, y promueve la participación de la sociedad civil y de las organizaciones sociales. Su propósito es consolidar una cultura de respeto de los Derechos Humanos, mediante el fortalecimiento de los mecanismos institucionales, y la erradicación de la impunidad. En él, se considera indispensable la participación de los diversos sectores de la sociedad civil, motivo por el cual se invita a las organizaciones sociales que actúan en el campo de los Derechos Humanos, así como a otras instituciones de carácter académico, cívico y cultural, para que apoyen y se sumen al esfuerzo que lleva a cabo el Gobierno de la República, sin perjuicio de la independencia de criterio que mantienen en esta materia.

El Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos establece dos objetivos específicos que en materia de derechos humanos, las diversas entidades gubernamentales deberán de observar:

- Fortalecer en el personal actuante, una cultura de respeto a los Derechos Humanos y de difusión del conocimiento del Derecho Internacional Humanitario, a través de los sistemas de educación y adiestramiento tanto civiles como en todos los niveles de gobierno.

- Brindar atención y colaboración inmediata respecto de las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra del propio personal de dichas instituciones por violaciones a los derechos humanos, a fin de facilitar su esclarecimiento.

Los objetivos de éste programa nacional en materia de derechos humanos, son los siguientes:

- Fortalecer una cultura de los Derechos Humanos.*
- Consolidar mecanismos institucionales de protección de los Derechos Humanos.*
- Continuar las acciones para erradicar la impunidad en los casos de violaciones comprobadas a los Derechos Humanos.*
- Diseñar los mecanismos que permitan identificar los avances y obstáculos, de manera periódica y sistemática, de las políticas de respeto a los Derechos Humanos.*
- Incrementar la difusión entre la opinión pública de los mecanismos de promoción y protección de los Derechos Humanos.*
- Coadyuvar al cumplimiento de los compromisos internacionales en esta materia.*
- Fortalecer la autonomía del sistema no jurisdiccional.*
- Promover la colaboración entre el sector público y la sociedad civil, a través de los mecanismos institucionales y legales existentes para fortalecer la protección de los Derechos Humanos.*

No obstante todos estos esfuerzos, y a pesar de que muchas organizaciones intergubernamentales han mostrado un interés cada vez mayor por la situación de los derechos humanos en México, las violaciones de los derechos humanos en nuestro país siguen siendo sistémicas; de igual manera, la impunidad de los responsables en su comisión ha adquirido niveles endémicos.

En efecto, en septiembre de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó su informe sobre México²⁰⁷, basado en la visita que sus miembros efectuaron al país en 1996 y en los acontecimientos que se habían producido desde entonces. El informe criticó duramente la situación de los derechos humanos en nuestro

²⁰⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.LV/II.100, 24 de septiembre de 1998, México, documento de la ONU E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párrafos 82, 86 y 88.

país, donde además se ofrecían una amplia gama de recomendaciones para mejorar el sistema de protección e instaba al gobierno, entre otras cosas, a que realizara investigaciones serias, rápidas e imparciales en todos los casos de desapariciones que queden pendientes por resolver, y sancione a los responsables.

En este mismo orden de ideas, la ausencia de una autonomía estructural del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo ha llevado a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos haya recomendado al Gobierno Mexicano que revisara esta situación y de esta forma buscara el fortalecimiento de la autonomía e independencia del Ministerio Público. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en México subsiste una práctica sistemática de detenciones ilegales por parte de la Policía Judicial, tanto la federal como las estatales²⁰⁸. La ausencia de una institución del Ministerio Público verdaderamente autónoma e independiente, ha constituido en México una fuente generadora de impunidad. Como ejemplo podemos señalar el hecho de que hoy en día, la autoridad encargada de llevar a cabo la investigación y persecución de las acciones probablemente constitutivas de violaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos, sea la misma entidad pública bajo cuya responsabilidad, en la mayoría de los casos, ocurrieron tales hechos; con esto se favorece la impunidad de las violaciones de derechos humanos.

Nos adherimos a la opinión generalizada de un reconocido sector de doctrinarios en esta materia, quienes afirman que el derecho a un recurso efectivo ante las violaciones de derechos humanos establecido a favor de las víctimas y sus familiares, actualmente no se encuentra debidamente garantizado por el sistema jurídico mexicano. No pasa desapercibido el hecho de que si bien es cierto las víctimas o los ofendidos de un delito pueden presentar denuncias penales por las violaciones de sus derechos humanos, lo cierto es también que en caso de prosperar dicha denuncia, las recomendaciones que eventualmente pudiera emitir la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no son vinculantes; aunado al hecho, que conforme a las leyes procesales vigentes en nuestro país, la víctima sólo tiene posibilidad de intervenir en los procedimientos penales en calidad de coadyuvante del Ministerio Público, dependiendo

²⁰⁸ *Idem*.

totalmente de este órgano técnico especializado, a fin de ver alcanzadas sus legítimas pretensiones procesales.

En medio de esta lacerante realidad, cabe resaltar también que México ratificó la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas*, en enero de 1986. Desde entonces, el gobierno ha pretendido tomar una serie de medidas preventivas y punitivas para poner freno a la práctica de la tortura y los malos tratos en nuestro territorio. En este sentido, la reforma a la ley adjetiva penal de 1991, así como la inclusión del precitado instrumento jurídico multilateral a nuestro ordenamiento jurídico, trajo como consecuencia que el legislador federal determinara que las autoridades judiciales, únicamente podrán estimar como válidas, aquellas confesiones rendidas ante el Representante Social de la Federación o ante el Juez de la causa durante la tramitación de un juicio, desde luego, en presencia de su abogado defensor o de una persona de confianza del acusado y cumpliendo con todas y cada una de las diversas formalidades establecidas por la ley. La reforma también incrementó las penas por tortura, dispuso el pago de una indemnización para las víctimas y estableció el derecho de los miembros de las comunidades indígenas que no entiendan nuestro idioma, para que sean asesorados por un perito traductor quien fungirá como intérprete.

No obstante, según Amnistía Internacional, en México no ha desaparecido la práctica reiterada de la tortura física y psicológica en contra de los inculpados de los delitos; de lo cual podemos referir que los métodos de tortura más frecuentes y que aún subsisten en nuestro país, son las descargas eléctricas, semiasfisia con bolsas de plástico o mediante inmersión en agua, amenazas de muerte, simulacros de ejecución, golpes con objetos afilados, palos o culatas de fusil, violación y otros abusos sexuales, introducción de agua carbonatada por la nariz de la víctima (*tehuacanazo*) y golpes en ambas orejas simultáneamente.

Otra problemática que actualmente nos aqueja, es el hecho de que los defensores de los derechos humanos, así como los integrantes de los diversos organismos no gubernamentales y promotores de los derechos humanos, han sido víctimas en repetidas ocasiones, de actos de intimidación y hostigamiento dadas sus

actividades de protección de los derechos humanos. Este tipo de situaciones, restringen enormemente la circulación de los defensores de los derechos humanos a lo largo y ancho del país, y como corolario, trastocan la teleología misma de esta pretendida cultura de derechos humanos en nuestro país.

Por otro lado, históricamente los derechos humanos sólo han recibido la atención gubernamental cuando éstos, por intervención de la prensa o de alguna organización no gubernamental, se convierten en escándalos nacionales o internacionales, baste recordar las terribles violaciones de los derechos humanos suscitadas en la entidad federativa de Chiapas, en la masacre de Acteal, municipio de Chenalhó, suscitada el 22 de diciembre de 1997.

En tratándose de delincuencia organizada, es común observar que se dan diversas detenciones ilegales y reclusiones por encima de los límites establecidos legalmente; tortura y violaciones del debido proceso en los procedimientos penales, entre ellas el empleo de confesiones coaccionadas. Los agentes del Ministerio Público permanecen inertes frente a las acusaciones de detenciones ilegales, reclusiones por encima de los límites temporales legalmente establecidos, malos tratos y tortura.

Es común escuchar, que muchos grupos y organizaciones de defensa de derechos humanos, han sido estigmatizados como "defensores de delincuentes", cómplices y, de alguna manera, culpables de la situación de la desenfrenada delincuencia que vivimos hoy en día. Discurso político que en la mayoría de las veces busca justificar la aplicación de una política de "mano dura" o cero tolerancia.

Las violaciones a los derechos humanos no sólo se dan por parte de las autoridades investigadoras del delito, sino también son susceptibles de violarse por las instancias encargadas de la impartición de justicia, en el caso concreto de la delincuencia Organizada, por parte del Poder Judicial de la Federación, a virtud de tratarse de un delito de competencia federal, cuando se niega a imponer una sanción al responsable de un delito comprobado, ésta es otra interesante faceta a considerar cuando nos referimos a derechos humanos y delincuencia organizada.

Frente a la intensa presión pública por el control de la delincuencia, la idea de restringir los derechos del acusado, ha sido una constante en la mayoría de los gobiernos acosados por la delincuencia transnacional organizada, de la cual México no escapa, por ello, se ha llegado al punto de decretar leyes limitativas de los derechos del acusado en los procedimientos penales, o más comúnmente, de aumento desmedido en las sanciones penales; no escapa de la atención de nadie, la desafiante inquietud social existente hoy en día, en donde se proclama la aplicación de la pena de muerte para cierto tipo de delincuentes, contrario a la histórica postura humanista de nuestro país, y en flagrante afrenta a determinados instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, suscritos por nuestro país en reciente fecha, tal es el caso, por ejemplo, de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Existe la falsa creencia en que la "mano dura" resuelve el problema de la delincuencia. De esta manera, se llega al extremo de suponer que la pena de muerte, por ejemplo, sería una de las soluciones a la crisis de inseguridad, sin embargo, desde una perspectiva criminológica, resulta evidente que dicha medida ha probado ser ineficaz.

"...El derecho penal, por su parte, y las declaraciones de los derechos humanos, por la suya, nacieron y han vivido en torno a ciertos bienes fundamentales: la vida y la libertad. Proteger esos bienes, en un extremo, y reducirlos o suprimirlos en el otro, han sido las ocupaciones primordiales de aquel derecho -visto en su triple expresión, sustantiva, adjetiva y ejecutiva- y de esas declaraciones"⁹⁹.

Al respecto, consideramos que si bien es cierto que las actividades delictivas de las bandas cada vez mejor organizadas y con mayores recursos han lesionado a nuestro tejido social, lo que ha hecho necesario y de vital importancia contar con elementos que respondan eficazmente a esta realidad, sin embargo, lo cierto es también que no se debe llegar al extremo de combatir a la violencia con más violencia, pues esta circunstancia es generadora de un círculo vicioso interminable.

En otro aspecto, México vive un fenómeno de creciente militarización en todo el país. Las Fuerzas Armadas mexicanas han pasado a jugar un papel protagónico en el escenario nacional. El nuevo papel de los militares mexicanos se desarrolla en varios

⁹⁹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio "Temas y problemas de Justicia Penal", Op. cit. página 115.

frentes: crisis económica, ascendencia en el narcotráfico, surtimiento de grupos armados con fines rebeldes, tráfico de armas, crisis de la seguridad pública, arbitrariedad, corrupción e impunidad, usurpación de funciones de civiles, entre otros. En este orden de ideas, ante el avance de la delincuencia y del crimen organizado, varios gobiernos estatales han nombrado como directores policíacos a funcionarios con formación militar, cabe destacar aquí que nuestro actual Procurador General de la República, el General Rafael Macedo de la Concha, fungió como Procurador General de Justicia Militar en el Sexenio pasado, muestra de la incursión activa de militares en tareas civiles de combate a la delincuencia; paralelamente, se incorporaron miembros del Ejército a tareas de combate al narcotráfico, sin embargo, no debe olvidarse que los cuerpos militares no están exentos de corrupción. La situación que vivimos de militarización que actualmente soporta nuestro país, evidencia el fracaso del poder civil en el contexto de la crisis del sistema político mexicano y sus instituciones; sin embargo, resultan ser aplicables las consideraciones legales emitidas con antelación, en torno a la participación de los militares en las fuerzas de reacción contra la delincuencia organizada que esgrimimos con antelación.

En otro orden de ideas, cabe puntualizar que de igual manera, la impunidad de los poderosos, los delincuentes violentos, el enorme abismo entre ricos y pobres, y la policía y los sistemas judiciales corruptos e ineficaces se han amalgamado en México para convertir a su ciudadanía en víctimas de una delincuencia aparentemente incontrolable. Históricamente, ha sido la incapacidad de la policía y los tribunales en el país de controlar a la delincuencia por medios legales lo que ha conducido a graves retrocesos en materia de derechos humanos a lo largo de nuestra historia, todo ello genera una evidente injusticia social y un descontento generalizado de la ciudadanía. Bajo la expresión mano dura contra la delincuencia organizada, se ha cobijado la idea de sacrificar las protecciones de los derechos humanos en beneficio de la lucha contra la delincuencia; la razón es evidente, el clamor popular refiere que hoy en día, un delincuente cuenta con mayor protección que un policía o que la propia ciudadanía. La violencia genera violencia; desde la óptica jurídica de los derechos humanos, resulta absurdo pretender frenar la violencia con medidas represivas y violentas. Un delito no se puede atacar cometiendo otros delitos.

Actualmente, tenemos plausibles pero mal planeados esfuerzos por mejorar las condiciones globales de las personas reclusas en Centros preventivos y de Readaptación Social en toda la República mexicana, sin embargo, siguen suscitándose el hecho de que la gran mayoría de la población penitenciaria que aún no ha sido condenada, conviven con los presos condenados en celdas hacinadas, violando lo dispuesto en el artículo 18 Constitucional. Estos problemas como el grave hacinamiento, la violencia oficial y las condiciones atroces en los centros penitenciarios, así como la corrupción, siguen provocando motines en las prisiones, cárceles y centros de detención policial, los cuales se saldaron con ejecuciones extrajudiciales por parte de la policía; de igual manera se han dado constantes fugas de presos.

En conclusión, la persistencia de las ejecuciones y desapariciones, la sistematicidad de la tortura y las detenciones arbitrarias, la perpetuación de la impunidad, la frecuente violación de la garantía al debido proceso, la falta de independencia del Poder Judicial, la corrupción de los órganos de procuración de justicia, las recientes reformas penales que restringen aún más las garantías individuales, el aumento de la militarización de las corporaciones policíacas y de las zonas indígenas del país, especialmente Chiapas, la persistencia de la actuación de los grupos paramilitares y su impunidad, y los ataques a defensores de derechos humanos y periodistas, son consideradas las principales violaciones a los derechos humanos en nuestro país. En sentido similar se ha pronunciado el Doctor Alejandro Gertz Manero cuando señala:

*"...Es necesario también que el Ministerio Público cumpla con sus tareas bajo la legalidad de un procedimiento penal y sujeto a los jueces, ya que sus actuaciones hasta el día de hoy han beneficiado al poder, pero han lastimado profundamente a la comunidad a quien dice representar y prueba de ello es el inmenso número de averiguaciones previas que no se integran, generando una impunidad que a todos nos ofende...El sistema policiaco... los ministerios públicos y mucha de la judicatura, no está ni estaba al servicio de la comunidad y de los mexicanos, estaba al servicio del poder. Y eso lo tenemos que cambiar fundamentalmente. Los policías no entendían y todavía hasta la fecha no entienden que sirven a la comunidad, ellos creen que sirven a los poderosos y para ellos el poder está reflejado en dos aspectos: el que les da la credencial y la oportunidad de ser impunes y el que les da el dinero para servirlos. Y es el poder real y el poder formal, no es el poder de la ciudadanía"*²¹⁰.

²¹⁰ Comparecencia ante la Cámara de Diputados del Secretario de Seguridad Pública, Dr. Alejandro Gertz Manero México, D.F. a 25 de septiembre de 2001

Por otra parte, la insistencia del Gobierno mexicano en negar estos problemas, cuestionan su verdadera voluntad para resolverlos y parecería indicar que en parte, se han tomado las medidas mencionadas como una forma de mejorar la imagen gubernamental y evitar el escrutinio internacional.

"...Cuando hablamos de la situación de derechos humanos en México, es necesario reflexionar en torno a varios ejes que cruzan la vida nacional...según recientes cifras del Banco Mundial (1998) más de la población mexicana (55%) vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, con menos de 20 pesos al día, situación que en las comunidades indígenas afecta casi a su totalidad (80% de sus habitantes). México está situado entre las 12 naciones donde viven el 80% de los más pobres del mundo. Como contraparte, el gobierno mexicano ha ido incrementando su gasto militar que, en 1995, representaba ya el 1% del PIB..."²¹¹.

Por ello, consideramos que independientemente de la existencia de un *ombudsman* nacional, como lo es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, deberá de existir un verdadero y permanente compromiso, de todos los órganos de gobierno y sus integrantes, a fin de velar por el respeto y difusión de los derechos humanos, en sus respectivas esferas competenciales, sin denostar la eficacia y profesionalismo de las tareas encomendadas. Esto es, no solamente se debe de buscar el cumplimiento exitoso de sus diversas tareas, sino el compromiso ético y moral de cumplimentarlas con respeto a los derechos individuales de las personas.

Estimamos que las acciones desarrolladas por los diversos organismos jurídico-administrativos de nuestro país, deberán ser el fiel reflejo de los valores que poseen. En ese orden de ideas, sólo mediante el respeto de la legalidad y de los derechos humanos de los habitantes de éste país, será como el gobierno federal podrá consolidar la confianza del pueblo al que pertenecen.

211 LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MEXICO, VISTA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL: Ponencia presentada por la Licenciada MARINA PATRICIA JIMÉNEZ Directora del Centro de Derechos Humanos "Fray Bartolomé de las Casas, Chiapas en el III FORO SOBRE DERECHOS HUMANOS SEUIA-ITESO; efectuado del 22-24 de Octubre de 1998 en Guadalajara Jalisco.

*La grandeza no pertenece al hombre insensible o extrahumano,
sino al que consigue transformar sus debilidades
en fuerza para la lucha y la victoria*

John Fitzgerald Kennedy

CAPITULO CUARTO.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE DELINCUENCIA ORGANIZADA.

I.- LAS NACIONES UNIDAS Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

A). ANTECEDENTES.

Hoy en día, la Organización de las Naciones Unidas toma un rol sumamente importante e insustituible para el combate a la delincuencia organizada, pues junto a los movimientos beligerantes en el orbe, o bien el racismo, la xenofobia, la hambruna y la intolerancia, se encuentra el *crimen transnacional organizado* como uno de los principales sectores negativos de la humanidad, que debe de ser desterrado de todas las naciones civilizadas.

Las "Naciones Unidas" fue un nombre concebido por el ex Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica Franklin D. Roosevelt y se empleó por vez primera en la "Declaración de las Naciones Unidas", del 1 de enero de 1942, durante la segunda guerra mundial, cuando los representantes de 26 naciones del mundo, establecieron el compromiso, en nombre de sus Gobiernos, de proseguir juntos la lucha contra las Potencias del Eje. El origen institucionalizado de la Organización de las Naciones Unidas se sitúa en el mes de junio de 1945, tras la suscripción de la denominada Carta de San Francisco; dicho documento multinacional fue redactado por los representantes de 50 países del orbe, reunidos en la ciudad de San Francisco del 25 de abril al 26 de junio de 1945, en la denominada Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. Los delegados basaron sus trabajos en las propuestas formuladas por los representantes de China, los Estados Unidos, el Reino Unido y la

Unión Soviética en lo que se conoció como la reunión de Dumbarton Oaks, celebrada en los meses de agosto a octubre de 1944.

La Carta de las Naciones Unidas fue firmada el histórico 26 de junio de 1945 por los representantes de los 50 países participantes; la delegación de Polonia, que no contó con representación en dicha cumbre, la suscribió con posterioridad, convirtiéndose así en el estado fundador miembro número 51. Luego, la Organización de las Naciones Unidas adquirieron existencia oficial el 24 de octubre de 1945, al quedar ratificada la Carta de San Francisco por parte de los gobiernos de China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y la ex Unión Soviética, posteriormente se adhirieron la mayoría de los signatarios; actualmente, casi todas las naciones del mundo pertenecen a las Naciones Unidas, en total, 188 países.

Cuando algún estado decide formar parte de dicha organización pacifista multinacional, conviene en aceptar las obligaciones de la Carta de las Naciones Unidas, que es un tratado internacional en el que se establecen principios fundamentales en materia de relaciones internacionales. De conformidad con la Carta, las Naciones Unidas tienen cuatro propósitos, a saber: mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos, y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones.

Los Miembros de las Naciones Unidas son países soberanos. Las Naciones Unidas no constituyen un gobierno supranacional ni poseen facultades legislativas sobre ninguna materia. Sin embargo, la Organización sí proporciona los medios necesarios que contribuyan a encontrar soluciones a los conflictos internacionales y a formular políticas sobre asuntos que afectan a todo el mundo.

Las Naciones Unidas tienen seis órganos principales²¹². 1). Asamblea General; 2). Consejo de Seguridad; 3). Consejo Económico y Social; 4). Consejo de

²¹² cfr. <http://www.un.org/spanish>. Sitio web en español de la Organización de las Naciones Unidas. En dicha página se establecen las siguientes particularidades respecto a estos órganos:

La Asamblea General.

Los Estados Miembros de las Naciones Unidas están representados en la Asamblea General, una especie de parlamento de naciones que se reúne para examinar los problemas más apremiantes del mundo. Cada uno de los Estados Miembros tiene un voto. Las decisiones sobre "cuestiones importantes", como la paz y la seguridad internacionales, la admisión de nuevos miembros o el presupuesto de las Naciones Unidas y el presupuesto para las operaciones de mantenimiento de la paz, se adoptan por una mayoría de dos tercios. Otras cuestiones se deciden mediante mayoría simple. En los últimos años se ha venido realizando un esfuerzo especial dirigido a que las decisiones se adopten por consenso en lugar de mediante votación formal.

En su periodo de sesiones de 1999 a 2000, la Asamblea examina 173 temas, entre los que figuran la mundialización, el desarme nuclear, el desarrollo, la protección del medio ambiente y la consolidación de las nuevas democracias. La Asamblea no puede obligar a ningún Estado a que adopte medidas, pero sus recomendaciones constituyen una indicación importante de la opinión mundial y representan la autoridad moral de la comunidad de naciones.

La Asamblea celebra su periodo ordinario de sesiones de septiembre a diciembre. Cuando es necesario, puede reanudar su periodo de sesiones, o celebrar un periodo extraordinario de sesiones o un periodo de sesiones de emergencia sobre asuntos de especial interés. Cuando la Asamblea no está en sesión, su labor la llevan a cabo sus seis Comisiones Principales, otros órganos subsidiarios y la Secretaría de las Naciones Unidas.

El Consejo de Seguridad

La Carta de las Naciones Unidas asigna la responsabilidad primordial en la tarea de mantener la paz y la seguridad internacionales al Consejo de Seguridad, que puede reunirse en cualquier momento, de día o de noche, siempre que la paz se vea amenazada. Con arreglo a lo dispuesto en la Carta, todos los Estados Miembros están obligados a acatar las decisiones del Consejo.

El Consejo está integrado por 15 miembros. Cinco de éstos son miembros permanentes: China, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. La Asamblea General elige a los otros 10 por periodos de dos años. En los últimos años, los Estados Miembros han deliberado acerca de cambios en la composición del Consejo, de manera que refleje las realidades políticas y económicas actuales.

La adopción de una decisión del Consejo requiere nueve votos a favor. Salvo en los casos de votaciones sobre cuestiones de procedimiento, no se puede adoptar una decisión si uno de los miembros permanentes la veta o se abstiene.

Cuando el Consejo examina una amenaza a la paz internacional, primeramente explora las posibilidades de solucionar la controversia por medios pacíficos. Puede recomendar principios para que se llegue a un acuerdo o iniciar una labor de mediación. En los casos de beligerancia, el Consejo procura una cesación del fuego. Puede enviar una misión de mantenimiento de la paz para que las partes mantengan la tregua y separar a las fuerzas beligerantes.

El Consejo puede adoptar medidas para hacer que sus decisiones se cumplan. Puede imponer sanciones económicas u ordenar un embargo de armamentos. En algunas ocasiones el Consejo ha autorizado a Estados Miembros a que empleen "todos los medios necesarios", incluidas medidas militares colectivas, para hacer que sus decisiones se cumplan.

El Consejo también recomienda a la Asamblea General su candidato para el cargo de Secretario General y propone la admisión de nuevos miembros en las Naciones Unidas.

El Consejo Económico y Social

Bajo la jurisdicción de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social coordina la labor económica y social de las Naciones Unidas y del sistema de las Naciones Unidas. En su calidad de foro central para examinar las cuestiones internacionales de carácter económico y social y formular recomendaciones normativas, el Consejo Económico y Social desempeña una función fundamental en la tarea de fomentar la cooperación internacional para el desarrollo. El Consejo también realiza consultas con organizaciones no gubernamentales, y de ese modo mantiene un vínculo vital entre las Naciones Unidas y la sociedad civil.

Integran el Consejo 54 miembros, que la Asamblea General elige por periodos de tres años. Se reúne todos los meses, y en julio celebra un periodo sustantivo de sesiones durante el cual una reunión especial de Ministros examina

Administración Fiduciaria 5). Secretaría General; y 6). La Corte Internacional de Justicia. Los primeros cinco radican en la propia sede de la Organización de las Naciones Unidas, sita en la ciudad de Nueva York, el último de estos, se encuentra establecido La Haya (Países Bajos).

las cuestiones económicas y sociales más urgentes. Desde 1998 se celebra una serie de sesiones sobre cuestiones de carácter humanitario.

Los órganos subsidiarios del Consejo sesionan periódicamente y lo mantienen informado. Por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos supervisa la observancia de los derechos humanos en todo el mundo. Otros órganos se concentran en cuestiones como el desarrollo social, la condición de la mujer, la prevención del delito, las drogas y la protección del medio ambiente. Cinco comisiones regionales promueven el desarrollo económico y fortalecen las relaciones económicas en sus respectivas regiones.

El Consejo de Administración Fiduciaria

El Consejo de Administración Fiduciaria se estableció para brindar supervisión internacional a 11 Territorios en fideicomiso administrados por siete Estados Miembros y garantizar que se tomaran las medidas apropiadas para preparar a esos Territorios para la autonomía o la independencia. Antes de 1994 todos los Territorios en fideicomiso habían alcanzado la autonomía o la independencia, ya sea como Estados autónomos o uniéndose a países vecinos independientes. Ese año alcanzó la autonomía el Territorio en Fideicomiso de las Islas del Pacífico (Palau), administrado por los Estados Unidos de América, que ingresó a las Naciones Unidas como 185º Estado Miembro. Tras haber completado en gran medida su labor, el Consejo de Administración Fiduciaria, que ahora consta sólo de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, ha enmendado su reglamento de manera que le posibilite reunirse según sea necesario.

La Corte Internacional de Justicia

La Corte Internacional de Justicia, también conocida como la Corte Mundial, es el principal órgano judicial de las Naciones Unidas. Integrada por 15 magistrados elegidos por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, la Corte dirime controversias entre los países. La participación de los Estados en un proceso es voluntaria, pero si un Estado acepta participar, queda obligado a acatar la decisión de la Corte. La Corte también proporciona opiniones consultivas a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad a solicitud de estos.

La Secretaría

La Secretaría lleva a cabo la labor sustantiva y administrativa de las Naciones Unidas con arreglo a la dirección de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y los demás órganos. Al frente de la Secretaría está el Secretario General, quien brinda orientación administrativa de carácter general.

Actualmente la Secretaría consta de siete departamentos y varias oficinas, con una plantilla de aproximadamente 8.900 funcionarios financiada con cargo al presupuesto ordinario, procedentes de unos 160 países. Los lugares de destino son: la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y las oficinas de las Naciones Unidas en Ginebra, Viena y Nairobi.

El sistema de las Naciones Unidas

El Fondo Monetario Internacional, el grupo del Banco Mundial y otras 12 organizaciones independientes conocidas como "organismos especializados" están vinculados a las Naciones Unidas mediante acuerdos de cooperación (véase la lista, pág. 14). Estos organismos, entre los que figuran la Organización Mundial de la Salud y la Organización de Aviación Civil Internacional, son órganos autónomos creados mediante acuerdos intergubernamentales y tienen responsabilidades de amplio alcance a nivel internacional en las esferas económica, social, cultural, educacional, de salud y esferas conexas. Algunos de ellos como la Organización Internacional del Trabajo y la Unión Postal Universal, son más antiguos que las propias Naciones Unidas.

Además, varias oficinas, programas y fondos de las Naciones Unidas, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), trabajan con miras a mejorar las condiciones económicas y sociales de los pueblos de todo el mundo. Estos órganos presentan informes a la Asamblea General o al Consejo Económico y Social.

Todas estas organizaciones cuentan con sus propios órganos rectores, presupuestos y secretarías. Junto con las Naciones Unidas, se conocen como el sistema de las Naciones Unidas, y proporcionan un programa de acción cada vez más coordinado sin dejar de ser diverso.

Esta compleja organización mundial desde sus inicios, tuvo la inherente teleología del mantenimiento de la paz, el fomento a la cooperación, la resolución pacífica de los conflictos con base en el respeto a la soberanía de los pueblos y a las libertades de los hombres. A continuación, nos referiremos brevemente respecto de algunas de las principales acciones emprendidas por Naciones Unidas en relación a este tópico:

B). ACCIONES DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DELINCUENCIA ORGANIZADA.

Las Naciones Unidas han realizado esfuerzos considerables para promover los estudios sobre las nuevas tendencias delictivas y el funcionamiento del Sistema de Justicia Penal. Así, de conformidad con la Resolución **3021/XXVIII** de la Asamblea General, la Secretaría General llevó a cabo el primer estudio mundial sobre tendencias delictivas, que abarcó del período de 1970-1975; posteriormente se han realizado tres estudios más que abarcaron los períodos de 1975 a 1980, 1980 a 1986 y 1986 a 1990.

En veinte de diciembre de 1988, se llevó a cabo la Convención contra el Tráfico Ilegal de Drogas y Sustancias Psicotrópicas (mejor conocida como la Convención de Drogas de Viena en 1988). A este instrumento jurídico internacional, podemos considerarlo como el tratado multilateral modelo que habrá de coordinar y regular los esfuerzos y la cooperación entre los Estados signantes; entre otras medidas importantes se contempló por vez primera los temas de confiscación y pérdida de la propiedad vinculadas con esta actividad, la asistencia legal mutua, la facilitación de los procesos de extradición, mejorar el control de precursores químicos y el combate frontal y asistido contra el lavado de dinero. Esto es, se insta a las partes a adoptar las medidas necesarias, incluidas las de orden legislativo y administrativo, que, de conformidad con las disposiciones fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, sean necesarias para hacer frente con la mayor eficacia a los diversos aspectos de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas que tengan una proyección internacional.

Las Naciones Unidas establecieron en 1988 la "*Red de Información de las Naciones Unidas sobre Delincuencia y Justicia Penal*", lo anterior en cumplimiento a la Resolución **1986/11** del Consejo Económico y Social. Su objetivo, es el facilitar la comunicación e intercambio de información y datos entre los miembros de la red del programa.

Entre 1989 y 1992 bajo la coordinación de un grupo de trabajo internacional de las Naciones Unidas, se realizó el segundo estudio internacional sobre el delito *-el cual se enfocó principalmente al delicado tópico de la victimización en los delitos-* misma que abarcó de forma conjunta a un grupo de cuarenta países desarrollados y en vías de desarrollo. En dicho estudio se ponderó respecto a los estudios e información, relativos a procesos que generan delincuencia y procesos que reducen la delincuencia²¹³.

En siete de septiembre de 1990, en el marco del Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba; los miembros de esta agrupación multinacional, realizaron un plan de acción de forma conjunta con el Instituto Europeo de Prevención del delito y lucha contra la delincuencia, y la División de Prevención del Delito y Justicia Penal, que consistía en examinar y evaluar la experiencia nacional en el ámbito de la justicia penal, asimismo organizar seminarios, reuniones y cursos prácticos regionales e interregionales, así como establecer un programa de cooperación técnica para la informatización de la administración de justicia penal.

Mediante resolución del Consejo Económico y Social **1993/32**, mediante la cual se adoptó el plan de Trabajo del Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en el Cairo, Egipto del 29 de abril al 8 de mayo de 1995, se incluyó la optimización del programa de cooperación internacional y asistencia para la gestión del sistema de justicia penal.

Alarmada por la rápida propagación y la amplitud geográfica de la delincuencia organizada en sus diversas formas, tanto a nivel nacional como internacional, lo que

²¹³ V. Zvekle y A. Alvazzi del frate, eds; "*Criminal Victimization in the developing world*", publicación 55 del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre delincuencia y justicia, Roma, Italia, 1995.

constituye una seria amenaza para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los hombres; la Organización de las Naciones Unidas decidió aprobar, con el consenso de ciento cuarenta y dos países concurrentes a la *Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada*, celebrada en la ciudad de Nápoles, Italia, del 21 al 23 de noviembre de 1994, una serie de directrices trazadas para guiar la legislación nacional en torno a la conveniencia y celeridad requeridas para combatir a este cáncer delictivo mundial. De igual manera, se tenía implícita la recomendación imperativa de que los Estados deberán vencer la ley del silencio y las prácticas de intimidación de la delincuencia organizada para poder luchar eficazmente contra ella. Por vez primera se planteó formalmente la necesidad de introducir nuevas medidas y estrategias gubernamentales a fin de alentar a los miembros de estas organizaciones delictivas, a fin de lograr su colaboración y testimonio dentro de los procesos penales instaurados en contra de otros miembros de éstas organizaciones criminales; de igual manera se propuso el inicio de programas de protección a testigos y a sus familiares, así como la concesión de algunos beneficios penales adicionales para quienes hubieren colaborado eficazmente en la acusación de otros integrantes de estas bandas organizadas.

En la resolución **A/Conf.187/4/Rev.3** emitida por el Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y Tratamiento del delincuente, mejor conocida como *"Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia frente a los retos del siglo XXI"*, celebrada en dicha ciudad europea de los días 10 al 17 de abril del año 2000, se hizo mención expresa respecto al problema de la Delincuencia Organizada y sus vinculaciones entre sus diversas formas, en donde se declaró lo siguiente:

"...

4.- Reconocemos la necesidad de una coordinación y cooperación más estrechas entre los estados en la lucha contra el problema de la delincuencia mundial, teniendo presente que las medidas para combatirla constituyen una responsabilidad común y compartida. A este respecto, reconocemos la necesidad de elaborar y promover actividades de cooperación técnica para ayudar a los países en sus esfuerzos por robustecer sus sistemas nacionales de justicia penal y su capacidad de cooperación internacional.

...

17.- Reafirmamos que la lucha contra el blanqueo de dinero y la economía delictiva, es un elemento esencial de las estrategias para combatir la delincuencia

organizada, principio consagrado en la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada.

...".

La puesta en pie de la Corte Penal Internacional, cuyo estatuto fue aprobado el 17 de julio de 1998 por la *Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional*; muestra el sentido hacia el que está evolucionando la comunidad internacional en este terreno. Hasta el año 2001, más de 90 países lo han firmado, entre ellos nuestro país -en siete de septiembre del año 2000, México suscribió ad referendum dicho tratado, sin que hasta la fecha haya ratificado ese instrumento internacional- de igual manera hasta el año próximo pasado, sólo cinco países lo habían ratificado. La Corte penal Internacional será establecida cuando 60 países ratifiquen su estatuto, para entonces, éste Tribunal Internacional tendrá jurisdicción sobre crímenes de guerra y contra la humanidad cometidos universalmente. Por ello, afirmamos que la creación de una justicia penal internacional constituye uno de los más trascendentes cambios en el plano del derecho internacional desde la aprobación de la Carta de San Francisco.

Paradójicamente con los lamentables hechos terroristas acontecidos el año próximo pasado en la ciudad de Nueva York de nuestro vecino país del Norte, precisamente en dicha ciudad fue también adoptada el nueve de diciembre de 1999, una resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, relativo a la tipificación de la provisión o recolección de fondos para ser utilizados en actividades terroristas; mejor conocida como "*Convención contra el financiamiento del terrorismo*". A la fecha, han suscrito este instrumento Internacional más de 40 Estados, entre ellos destaca Argentina, Canadá, Francia, India, Alemania Federal, México, Perú, España, la Federación de Rusia, Reino Unido y Estados Unidos entre otros. Con la elaboración de éste instrumento jurídico multilateral, el concierto de naciones refrendó su política de rechazo y condena, en forma firme e inequívoca, al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones.

La Organización de las Naciones Unidas, a través de su órgano más importante, como lo es la Asamblea General, decidió designar su quincuagésimo quinto periodo de sesiones a la realización de la denominada "*Cumbre del Milenio*" celebrada en la ciudad

de Nueva York en septiembre del año 2000, con el fin de considerar cómo fortalecer la función del órgano mundial en lo que respecta a hacer frente a los desafíos del siglo XXI. Además, esta Cumbre prestó una atención especial a las medidas dirigidas para erradicar la pobreza; la aplicación concreta de estas medidas debe ser un aspecto fundamental de los trabajos de la Asamblea General, la que debe consolidarse como el Órgano más importante de la Naciones Unidas. Las Naciones Unidas deben lograr que todos los países del mundo, sin excepción, logren un satisfactorio acuerdo para implementar un solo frente internacional en contra de éstos grupos organizados. Según *Kofi Annan*, Secretario General de la Organización, la Cumbre del Milenio brindó la oportunidad de formular "un nuevo compromiso moral" con los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y de dar un nuevo impulso político a la cooperación internacional; así, los más de 188 países participantes pudieron formular y afirmar un proyecto común inspirador de las Naciones Unidas en esta nueva era.

Finalmente, en diciembre del año 2000, 148 países de todo el mundo se reunieron en la ciudad de Palermo, Italia, a fin de sumar esfuerzos y asistir a una Conferencia Política de alto nivel para la firma, por parte de los Estados asistentes, de una *Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Transnacional Organizada*; en la cual, de los 148 países presentes, 121 firmaron la nueva Convención Contra la Delincuencia Transnacional Organizada, y unos 80 países firmaron uno de sus protocolos adicionales. Respecto a este novedoso instrumento internacional, considerado como la herramienta jurídica internacional más moderna a fin de procurar su erradicación, abundaremos de nueva cuenta en el siguiente apartado.

C). COMENTARIOS PERSONALES.

No obstante todas estas acciones reales y concretas para logra alcanzar los ideales de niveles de vida más elevados y con condiciones de progreso económico y social para todas las naciones del mundo, hoy en día, contamos con una realidad sumamente diferente. Al respecto podemos precisar que actualmente, tres cuartas partes de la población mundial, vive en países en vías de desarrollo; más de mil trescientos millones de personas subsisten en condiciones de extrema pobreza; por otro lado, mientras que los veinticuatro países más ricos del mundo, tienen en su

conjunto un *ingreso per capita* de US\$ 23,420 anuales, por otro lado no debe perderse de vista que de igual manera, si conjuntáramos a los cuarenta y nueve países más pobres del mundo, éstos tendrían un *ingreso per capita* aproximado de solamente US\$ 360 anuales²¹⁴, lo que representa una proporción de 63 a 1. La disminución de tales diferencias, debe ser uno de los retos más importantes que tiene la colectividad mundial enfrente de sí.

En este orden de ideas, la Organización de las Naciones Unidas indudablemente debe cambiar, debe convertirse en una Organización que brinde soluciones solidarias a problemas humanitarios de todo el mundo. Hasta este momento, esta institución multinacional ha demostrado eficaces resultados, principalmente en áreas tales como el tratamiento de la situación de los refugiados, desplazados internos, víctimas civiles de conflictos armados o personal de asistencia internacional que sufre amenazas o coacciones, no obstante, se requiere urgentemente que esta organización *in examine* amplíe su esfera de acción y que el tema de la Delincuencia Transnacional Organizada, sea incluido de manera más frecuente en su agenda internacional.

“...¿Qué Naciones Unidas queremos? ¿Por qué y para qué necesitamos a las Naciones Unidas en este nuevo milenio? Las Naciones Unidas que queremos deben ser nuestro principal instrumento para hacer frente a los múltiples retos de la globalización. Su carácter universal coloca a nuestra Organización en posición ideal para ello. Sería imperdonable que no estuvieran a la altura de esta tarea, que se va a librar en terrenos muy diversos...”²¹⁵.

Las Naciones Unidas que todos los habitantes de este planeta queremos, no son una Organización que se quede incólume o estática frente a reiteradas y notables violaciones masivas de los derechos humanos fundamentales del hombre, mucho menos una organización con una mínima capacidad de respuesta frente a fenómenos de tal envergadura, tales como la delincuencia organizada, en los lugares donde se produzcan. Cuando así lo ha hecho, ésta ha quedado marginada en la toma de decisiones fundamentales en momentos de crisis, usurpando esa importantísima facultad un organismo eminentemente bélico como lo es la Organización del Tratado

²¹⁴ Cfr. <http://www.un.org/spanish> Página web en español de la Organización de las Naciones Unidas.

²¹⁵ Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores de España, Josep Piqué, en el 55 Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas Nueva York, 14 de Septiembre de 2000.

del Atlántico Norte (OTAN); situación de hecho que resulta ser nociva en demasía para los ideales de paz y bienestar plasmados en la carta que le dio creación.

A este respecto, también el Consejo de Seguridad debe modificarse, para lograr una mayor eficacia en la solución de los mas graves conflictos a nivel mundial, pero no sólo desde una visión monopolizada o privilegiada para algunos países, sino que debe de abrirse al diálogo y al debate plural, en torno a los delicados temas sobre los cuales la humanidad tiene cifradas sus expectativas, así como en torno a su actual estructuración y funcionamiento; en donde todos los países del mundo sean escuchados; principalmente que se logre un verdadero consenso entre todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad sobre los casos en los que no deberá de ser utilizado el veto, a fin de bloquear una Resolución del Consejo destinada a detener violaciones masivas de los derechos humanos. Esa transformación, a fin de que pueda desempeñar plenamente sus funciones en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, deberá cimentarse en principios y valores reconocidos internacionalmente como el diálogo, la tolerancia, el consenso, la democratización (*para permitir ampliar el número de miembros no permanentes procedentes de todos los grupos regionales, y especialmente del mundo en desarrollo*), la eficacia en sus funciones; y la transparencia.

El papel de la Asamblea General -*como único órgano en el que están representados todos los Estados miembros*- debe traducirse en llegar a ser el principal motor de debate y de impulso político de las Naciones Unidas. No se debe de dejar al margen de estas trascendentes actividades a la sociedad civil, que si bien es cierto en la mayoría de los países evidencia una actitud francamente apacible e indiferente respecto a temas de trascendental importancia, lo cierto es también que en ella encontramos un potencial enorme a fin de que todos los proyectos emprendidos por Naciones Unidas lleguen a una satisfactoria conclusión, con esto lograremos acercar en mayor medida a la Organización de las naciones Unidas con los ciudadanos de todo el mundo y obtener así un mayor compromiso con su labor por parte de éstos.

En un mundo cada vez mas interdependiente, no hay alternativa a la **cooperación multilateral**. Las Naciones Unidas deben estar a la altura de lo que los

pueblos que las fundaron esperaban de ellas. Los Estados aquí representados debemos afrontar esta responsabilidad, construyendo una Organización capaz de aportar soluciones a los retos que la globalización plantea a la humanidad en el nuevo milenio.

II.- CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA.

En diciembre del año 2000, 148 países de todo el mundo se reunieron en Palermo, Italia, a fin de sumar esfuerzos y asistir a una Conferencia Política de alto nivel para la firma, por parte de los Estados asistentes, de una *Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Transnacional Organizada*; en la cual, de los 148 países presentes, 121 firmaron la nueva Convención Contra la Delincuencia Transnacional Organizada, y unos 80 países firmaron uno de sus protocolos adicionales.

“...México expresa su beneplácito por la conclusión de las negociaciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y de los protocolos para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños y contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementan la Convención.

Sin embargo, deseo dejar constancia de nuestra profunda preocupación por la falta de voluntad política de algunos Estados que impidió concluir el protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones...”²¹⁶.

1.a) ANTECEDENTES.

Sirvieron como antecedentes de este magno esfuerzo internacional la resolución **54/129**²¹⁷ de la Asamblea General, al convocar la Conferencia política de alto nivel para la firma, indicó que en el programa de la Conferencia y su organización se habían de prever oportunidades para que los delegados de alto nivel examinaran cuestiones relacionadas con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia

²¹⁶ Extracto de la intervención del Embajador Mexicano Manuel Tello, representante permanente de México ante el Pleno de la Organización de las Naciones Unidas, 55º Período de Sesiones de la Asamblea general, durante la consideración del tema 105 “Prevención del delito y justicia penal”; con motivo de la adopción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional y sus protocolos, 15 de Noviembre de 2000, Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica.

²¹⁷ Adoptada el veintiocho de enero de dos mil, en el seno del Quincuagésimo Cuarto período de sesiones de la Asamblea General

Organizada Transnacional y sus protocolos, en particular las actividades de seguimiento, para su aplicación efectiva y la labor futura.

De igual manera, la base instrumental de ésta convocatoria mundial, a la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la delincuencia Transnacional Organizada, celebrada en la ciudad europea de Nápoles, Italia, del 21 al 23 de noviembre de 1994, en donde se le pidió a la Comisión de Prevención del delito y justicia penal que iniciara los mecanismos de creación de diversos instrumentos internacionales en contra de éste cáncer social.

La Comisión sobre la Prevención de la Delincuencia y Justicia Criminal del Consejo Económico y Social, así como la Asamblea General de Naciones Unidas, basados en la Resolución 53/111 de nueve de diciembre de 1998, establecieron un Comité *Ad Hoc* intergubernamental de composición abierta, con el propósito de redactar una convención comprensible internacional contra la delincuencia organizada transnacional y tres protocolos adicionales. La Asamblea General pidió al Comité *Ad Hoc* que elaborara una Convención Contra la Delincuencia Transnacional Organizada que debería estar finalizada para finales del año 2000. El Comité mantuvo 11 sesiones en Viena desde enero de 1999 a octubre de 2000. 120 países que acudieron a los diferentes encuentros, así como un cierto número de ONG internacionales que jugaron un papel clave en el proceso consultivo, especialmente durante las deliberaciones del Protocolo sobre el Tráfico de Personas.

El Comité *Ad Hoc* finalizó el texto de la Convención Madre y de dos de sus Protocolos adicionales en octubre de 2000. En su Resolución 55/25 de 15 de Noviembre de 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó *La Convención Contra la Delincuencia Transnacional Organizada, El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños y El Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*. La Conferencia política de Alto Nivel para la Firma de la Convención y sus dos Protocolos tuvo lugar en Palermo, Italia, entre el 12 y el 15 de diciembre, siguiendo lo establecido en la Resolución de la Asamblea General.

La Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional constituye la herramienta jurídica internacional más reciente, donde se comprende todo lo relacionado con la prevención, investigación, enjuiciamiento y sanción de delitos asociados a la criminalidad organizada; se ha cubierto "una importante laguna que existía en el ordenamiento jurídico internacional, pues resulta ser un instrumento jurídico global

Ninguna convención organizada por las Naciones Unidas, había tenido jamás tantos signatarios inmediatamente después de quedar abierta a la firma, y menos de un mes después que la aprobara formalmente la Asamblea General. El proceso de redacción de la convención, ocupó un periodo cronológico relativamente breve de menos de dos años, el cual se desarrolló con un ánimo expectante, pero a la vez con espíritu sumamente positivo; incluso, podemos afirmar se logró consenso entre las Naciones participantes, sin haberse comprometido la calidad y contenido del nuevo instrumento, sin haberlo hecho por ello menos funcional. Colombia, Bolivia y Guatemala fueron los primeros países latinoamericanos que ratificaron la Convención contra la Delincuencia Organizada durante la primera jornada de la conferencia organizada por Naciones Unidas en la ciudad de Palermo, Sicilia.

La negociación de la Convención de Palermo puso en evidencia la voluntad común de todos los países de luchar en contra de la criminalidad transnacional, pero también las diferencias de percepción entre los países industrializados, los países en transición y los países en desarrollo. De esta negociación surgió claramente que las causas socioeconómicas de ciertas formas de criminalidad (como la explotación de migrantes o el tráfico de mujeres y niños) no podían abordarse únicamente con respuestas evasivas propias del derecho penal. Estamos en el centro de problemas que el subdesarrollo, la vida precaria, la marginación, pero también la exaltación del dinero plantean al mundo entero, en un contexto en el que, bajo la presión del mercado y de actores no estatales, el papel de los Estados tiende a desaparecer y en las fronteras son cada vez más permeables.

Si bien no puede decirse que esos compromisos tienen real eficacia ni operatividad concreta automática, ya que dependen de su implementación en las

jurisdicciones internas de los estados, cuyas políticas se suelen ver en muchos casos condicionadas por razones de diversa índole, lo cierto es que son un paso importante e indispensable, que sólo implicará un progreso significativo con la implementación de una jurisdicción penal internacional.

B). ANALISIS DE LA CONVENCION.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se integra de cuarenta y un artículos. En el texto del artículo 1º de dicho instrumento internacional, podemos advertir que su finalidad es el de promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente a la delincuencia organizada transnacional.

Dentro del cuerpo normativo integrador de dicha Convención, específicamente en su artículo 2º, advertimos la existencia de diversas interpretaciones auténticas, respecto de algunos tópicos de uso común en el tratado; tales como "grupo delictivo organizado", el cual es definido como 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 convención, con miras a obtener directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

El ámbito de aplicación de esta herramienta jurídica multinacional, acordes con las previsiones legales establecidas en el dispositivo normativo 3º, comprende a todos los delitos de carácter transnacional que entrañen la participación de un grupo delictivo organizado. Un delito será considerado como transnacional si éste es cometido en más de un estado; o bien si se comete en un solo estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación dirección o control se realiza en otro estado; finalmente, también revestirá el carácter de transnacional, cuando dicho ilícito se cometa dentro de un estado, pero a su vez entrañe la participación de un grupo delictivo organizado que realiza este tipo de actividades en más de un estado.

El principal acierto de los redactores de dicho instrumento jurídico multinacional, consistió en el hecho de haber podido examinar al detalle, las mejores prácticas preventivas y represivas de dicho fenómeno delincencial en todo el mundo, para después, incorporarlas a una herramienta internacional donde se contenía lo más moderno en la lucha contra el crimen transnacional.

Un avance importante lo fue, el acuerdo para declarar como delito la simple participación en un grupo del crimen organizado, no importa si el individuo cometió o no personalmente un delito. Otro importante tópico que llamó la atención de los diversos plenipotenciarios signantes, lo fue en relación al tema del secreto bancario, donde se establece: de forma directa: *"Los estados no se abstendrán de actuar... por razones de secreto bancario"*. Este puede ser uno de los elementos más efectivos de la Convención de Palermo, dado que el crimen organizado pierde mucho de su atractivo si las ganancias que de él se derivan no pueden conservarse de una manera segura.

La nueva convención ofrece una estructura para la confiscación y decomiso de las ganancias del crimen organizado y de la propiedad o el equipo usados en actos delictivos.

El artículo más largo de la convención se dedica a la ayuda legal mutua, y se ocupa de una amplia gama de modos prácticos en los que los estados pueden cooperar entre sí. Además, artículos separados cubren las investigaciones conjuntas y el uso de técnicas de investigación especiales.

Las técnicas modernas que han demostrado ser útiles en arreglos de cooperación bilaterales, ahora se elevan al nivel de norma mundial. Por ejemplo, se permite la transmisión electrónica de solicitudes de un país a otro.

La intimidación de los testigos potenciales ha sido un obstáculo importante para el enjuiciamiento exitoso del crimen organizado. La Convención de Palermo requiere de los estados establecer procedimientos para la protección física de los testigos. Además de las prácticas más comunes en este sentido, se alienta a los estados a que usen técnicas modernas, tales como los enlaces de video. También son vulnerables a las

represalias o la intimidación las víctimas que declaran contra los grupos del crimen organizado. Los países firmantes deben proveer ayuda y protección cuando sea necesario, al igual que indemnización y restitución si resulta apropiado.

La convención incorpora un nuevo elemento que refleja el modo de pensar actual, en torno a cómo luchar contra el crimen organizado. Por primera vez, artículos específicos se ocupan de la prevención del crimen. Los vínculos entre el crimen y la pobreza se atienden especialmente, y se recalca la importancia de la opinión pública como instrumento de prevención.

Con la firma de la Convención Internacional, se inicia una época definitiva en la que todos deseamos que la humanidad diezme o, por lo menos, venza las mafias y todas las organizaciones transnacionales dedicadas a cualquier actividad delictiva. Para ello indiscutiblemente no bastará con la firma de un acto formal como la Convención referida sino que será necesario la construcción de políticas concretas por parte de cada estado que lleven a los delincuentes organizados hasta las cárceles y que conduzcan sus grandes fortunas, estén ellas donde estén, a las tesorerías nacionales en calidad de bienes confiscados.

El alcance del crimen transnacional y su rápido crecimiento es motivo de seria preocupación; sin embargo, la respuesta que va tomando forma y cobrando impulso es motivo de optimismo. Así, la convención es la piedra fundamental de una estrategia internacional en contra del crimen organizado transnacional. Este esfuerzo necesitará la dedicación de cada país, porque ningún éxito real puede alcanzarse si hay eslabones débiles en la cadena. Esta dedicación sólo persistirá si refleja un compromiso de parte del público de asegurar que no nos encaminamos hacia un mundo en que la democracia y la seguridad de las personas se vean socavadas por estas nuevas amenazas.

III.- MÉXICO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

Tal y como lo hemos señalado a lo largo de todo el presente trabajo de investigación, en tratándose de la lucha contra un fenómeno criminógeno de enormes magnitudes, como lo es el de la delincuencia organizada; es imposible concebir al aislamiento o marginación internacional como una estrategia viable para su eventual erradicación. Al contrario, por lo que respecta a nuestro país, éste deberá buscar los mecanismos idóneos para integrar un *sistema de coordinación y organización* con otros países, así como un frente común entre su propia sociedad y el gobierno.

El antecedente normativo más importante respecto a la **cooperación internacional**, lo encontramos en la Carta constitutiva de la Organización de las Naciones Unidas, mejor conocida como la *Carta de San Francisco*, firmada el 26 de junio de 1945, en donde se estableció en el Capítulo I "*Propósitos y Principios*", artículo primero, inciso 3, que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 1.- Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

...

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

..."

Significativamente, es a mediados de la década pasada cuando se crean los más importantes instrumentos y programas de cooperación internacional, desde luego en materia económica, entre ellos vale destacar al *Fondo Monetario Internacional*, al *Banco Internacional para la reconstrucción y desarrollo* (mejor conocido como Banco Mundial) y al *Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas*.

La delincuencia organizada se internacionaliza cada vez más, por lo que prácticamente se ha hecho imposible luchar contra ella en el simple plano nacional. Las organizaciones delictivas aprovechan todos los aspectos de los adelantos científicos y tecnológicos para colaborar a través de las fronteras nacionales e idear estrategias mundiales que ningún Estado por sí solo puede contrarrestar.

Los límites entre la seguridad interior y la seguridad exterior tienden a diluirse progresivamente. En un mundo cada vez más interdependiente, los grupos delictivos

organizados operan con métodos más sofisticados en la transnacionalización de sus actividades. Así pues, ha sido necesario encontrar un sistema de acción internacional contra el crimen, que concilie a la vez las exigencias de la práctica y de la eficacia, con el respeto de la soberanía de los Estados.

Los Estados no podemos permanecer inmóviles y necesitamos de la *cooperación internacional* para combatir juntos a la delincuencia organizada transnacional. A la globalización del fenómeno, se impone la globalización de la reacción. Estimamos que el compromiso internacional, será el único mecanismo posible para lograrlo, de modo de que los estados partes de este esfuerzo multilateral se obliguen recíprocamente a adoptar las medidas necesarias para luchar eficazmente contra los numerosos frentes que presenta ese fenómeno, enfocando sus energías en tres ejes rectores principales: ***prevención, control y punición.***

Por ello, se advierte fácilmente como hoy en día las naciones democráticas han adoptado sistemas normativos similares para hacer frente a la delincuencia organizada, y con ello salvaguardar los principios políticos y jurídicos sobre los cuales se construyen las democracias modernas.

"...los programas en contra de la delincuencia organizada, se han enfocado en el nivel internacional, a la consecución de una estructura estatal reforzada y especializada para el combate, basada en la recopilación permanente y minuciosa de información orientada a desorganizar y dismantelar a las organizaciones criminales, con lo que se trata de superar la tradicional estrategia de concentrar esfuerzos de investigaciones concretas por cada delito que éstos cometen..."²¹⁸.

Así, cuando el acto delictuoso tenga lugar en jurisdicciones diferentes, a los criminales transnacionales sólo se les puede encausar con éxito si todas las partes del rompecabezas investigativo están en su sitio y se hallan intercomunicadas entre sí. Esto requiere **cooperación internacional judicial y policial.**

"...La cooperación internacional se ubica en un nuevo escenario mundial, caracterizado por el fenómeno de la globalización, el que acentúa la extensión y profundización de las interdependencias e interconexiones entre los estados y las sociedades, que conforman el sistema mundial. En este marco, las tendencias a la regionalización o a la constitución de bloques regionales y subregionales, abren nuevas

²¹⁸ MORENO HERNÁNDEZ, Mousés; "Delincuencia Organizada y medios de control en México", artículo publicado en la revista Bien Común y Gobierno, publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., año 6, número 68, julio de 2000, página 11.

*e innovadoras posibilidades para fortalecer la cooperación regional política y económica, en forma paralela a los procesos de integración*²¹⁹.

En este orden de ideas, la sociedad mexicana juega un papel muy importante en este esfuerzo globalizado y globalizante de erradicación, pues deberá participar con la autoridad en todos sus esfuerzos, planes y estrategias que elabore, esto desde una perspectiva netamente localista, pero desde un plano internacional la sociedad mexicana deberá vigilar estrechamente a sus gobernantes a fin de lograr el cabal cumplimiento de sus responsabilidades y obligaciones internacionales. El rubro de la cooperación internacional debe convertirse en una pieza clave de la política exterior de todo país.

Frente a un mundo cada vez más interrelacionado, resulta insoslayable que cada vez que se quiera modificar la legislación interior de nuestro país, se deberá de examinar el comportamiento y avances de los demás países frente a problemas similares; así, las medidas propuestas para afrontarlos y el resultado obtenido, de igual manera deberán de entrar en juego, pues no sólo por el hecho de provenir de una nación en donde dicha medida dió resultado *-dadas las particulares condiciones sociales, económicas e incluso jurídicas-* esto será una garantía de que en nuestro país se van a producir los mismos resultados. No adoptar medidas realistas en una ley, lleva a la adopción de prácticas estatales ocultas, o a simulaciones y a que la autoridad escape del control necesario sobre sus actos. Empero, conscientes estamos de que no debemos de ser cerrados al cambio, pues éste en la mayoría de los casos resulta ser necesario y útil, porque ayuda a perfeccionar nuestros propios instrumentos, sólo que estos deberán de venir siempre acompañados de un profundo proceso de reflexión y análisis, a fin de contribuir a evitar dolorosas frustraciones y costosos experimentos sociales.

Hemos mencionado al término **globalización**, el cual por tratarse de un tema sumamente recurrido en tratándose del análisis de cualesquiera particularidad del actual concierto de naciones, consideramos necesaria su profundización y desarrollo.

²¹⁹ Agencia de Cooperación Internacional de Chile, Centro Internacional de investigación para el desarrollo. Documento presentado en el Primer Encuentro de Cooperación Internacional, 11 de septiembre de 1997, página 1.

La globalización no debe ser considerada sólo como una estrategia en la lucha contra la delincuencia organizada, sino como un hecho, que vincula estrechamente a todos los países del mundo, desde luego, partiendo de una perspectiva multidisciplinaria, toda vez que se entran en juego muchos y muy variados rubros, tales como la globalización de los servicios de salud; la globalización de los servicios financieros; la globalización de la tecnología, la ciencia o las artes; la globalización de las costumbres, idiomas o tradiciones, en fin, es otro fenómeno social muy complejo estrechamente vinculado a la delincuencia organizada. En otras palabras, debemos de entender al fenómeno de la globalización, no solamente como una oportunidad de interrelación o de integración de índole limitada, sino como un verdadero proceso de transculturización e intercambio social, tecnológico y científico.

Por todo esto, hoy en día se habla del desafío de participar en dicho mecanismo de integración y a la vez, mantener la propia identidad nacional. Partiendo de una idea globalizada y globalizante de los esfuerzos multilaterales para erradicar a éstos grupos gangsteriles, resulta ser que dichos fenómenos integracionistas globalizantes, de igual manera colaboran para agravar este cáncer social.

"Los mismos medios tecnológicos que fomentan la mundialización y la expansión transnacional de la sociedad civil, también proporcionan la infraestructura para ampliar las redes mundiales de la sociedad "incivil", vale decir, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, el lavado de dinero y el terrorismo"²²⁰.

Si la problemática global de las mafias nos ocasiona un grave daño a todos, por ello, todos debemos participar. La delincuencia organizada y globalizada es altamente peligrosa por corromper a todos los niveles y todas las esferas de todos los países.

"...hoy día el fenómeno de la Delincuencia representa el problema toral que aqueja a toda sociedad, a nivel mundial, el cual se acentúa con mayor gravedad en aquellos países donde no se practica una política criminológica, es más, en algunos no existe mínimamente un programa nacional en que se plantearan las propuestas de prevención, control y regulación..."²²¹.

²²⁰ *Discurso pronunciado por Kofi A. Annan, Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas en el marco de la celebración de la Conferencia Política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) celebrada en Palermo Italia, del 12 al 15 de Diciembre de 2000*

²²¹ MARTINEZ GARNELO, Jesús. *"Policía Nacional Investigadora del delito"*. Op. cit. página 1

Por ello, debemos de aceptar los desafíos que esta mundialización nos está lanzando. Estos deben contribuir a la reorganización de los esfuerzos, recursos y políticas internacionales a fin de consolidar un sistema de cooperación internacional ágil, dinámico y garante de los principios de libertad, soberanía y autodeterminación, pero garantizando al mismo tiempo la seguridad de los ciudadanos. La lucha contra la criminalidad y las nuevas formas de delincuencia es ahora y más que nunca competencia de los Estados: la cooperación internacional, que se ha vuelto indispensable debido a la integración de la delincuencia en la economía mundial, sólo tendrá sentido si se basa en mecanismos jurídicos cuyo fundamento sólo pueden ser Estados que asumen plenamente sus funciones reales de policía y justicia.

"...La cooperación internacional es el principal medio de lucha contra tráfico ilícito de estupefacientes. En los últimos años, la comunidad internacional se ha dotado de unos principios básicos: el respeto a la jurisdicción territorial de los Estados, la reciprocidad, la responsabilidad compartida y un enfoque integral, en conformidad con el Derecho, son los elementos que deben guiarnos hacia el objetivo común de una sociedad libre de drogas..."²²².

Por ello, sostenemos que una adecuada política internacional de lucha contra la delincuencia debe basarse en los siguientes criterios:

- a). *Formulación de planes globales e integrales.*
- b). *Impulsar una mayor cooperación entre Estados mediante políticas flexibles, que permitan reaccionar con rapidez ante los movimientos cambiantes de la delincuencia organizada.*
- c). *Vigilar por el pleno respeto al Derecho Internacional en la materia y fomentar una normativa coordinada en los diversos ordenamientos jurídicos nacionales.*
- d). *Consolidar una política de responsabilidad compartida con otros pueblos y gobiernos que se enfrentan al mismo problema.*

Pese a todo lo anterior, no debemos perder de vista que hoy en día existen muchos obstáculos que se oponen a esa cooperación internacional, por ejemplo podemos señalar la existencia de diferentes sistemas legales, el exceso de procedimientos burocráticos, la corrupción, el desinterés o la apatía, la ineficiencia en los sistemas

²²² Intervención del Presidente del Gobierno de España ante la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas. Nueva York, 8 de Junio de 1998.

judiciales, la falta de recursos o de capacitación, e incluso, la diferenciación de idiomas, entre muchos otros.

Por ende, sólo con una conciencia realista de lo que todavía queda por hacer, debemos proseguir el camino emprendido en busca de una verdadera comunidad internacional libre de la amenaza que representa la delincuencia organizada en todas sus modalidades.

“...Insinuar que quienes luchan por el imperio de la ley y la vigencia del Estado de Derecho están defendiendo delincuentes, es un argumento maniqueo e inmoral, que intenta escamotear la verdad y desvirtuar el papel que le corresponde al Estado en una sociedad democrática”²²¹.

CONCLUSIONES.

Una vez que hemos culminado la presente investigación en torno a la lucha contra la delincuencia organizada en nuestro país, procedemos a esgrimir nuestras conclusiones finales. Previa enunciación de las mismas, cabe puntualizar que el orden de aparición de las mismas, se encuentra en razón directa con el orden expositivo del presente trabajo de investigación.

Así las cosas, basados en la metodología empleada, así como en la diversidad de tópicos abordados en el desarrollo expositivo, nos permitimos sustentar las siguientes conclusiones.

PRIMERA .- En *“La Lucha contra la delincuencia organizada en México”*, desde una perspectiva eminentemente *social*, se debe de buscar consolidar un nuevo tipo de mentalidad en la colectividad, con la finalidad de que ésta sea capaz de oponer una resistencia igualmente organizada en contra de éste cáncer social. Sólo con el apoyo y firme decisión de la ciudadanía mexicana en su conjunto, en donde la pasividad, la indiferencia e incluso el conformismo que históricamente han prevalecido sean desterrados, se podrá aspirar a erradicar éste fenómeno criminógeno.

SEGUNDA.- En *“La Lucha contra la delincuencia organizada en México”*, desde una perspectiva estrictamente jurídica, el Gobierno de nuestro país tiene el ineludible y urgente compromiso de fomentar una cultura de legalidad y de respeto a las libertades individuales de la colectividad, a través de la cual, se logre recuperar la credibilidad de la ciudadanía en sus instituciones, acciones y directrices; las que a su vez, deberán de ser susceptibles de apreciarse y medirse por parte de la ciudadanía.

²²¹ FAUNDEZ LEDESMA, Héctor: *“El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos Institucionales y procesales”*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2ª edición, San José, Costa Rica.

T E R C E R A.- En "**La Lucha contra la delincuencia organizada en México**", los mecanismos, estrategias y políticas tendientes a su eventual erradicación, no pueden ser idénticos en todos los países, ni pueden ser de semejante aplicación a lo largo de las distintas etapas cronológicas; dado que la delincuencia organizada, presenta en sus diversas etapas históricas, geográficas y culturales, particularidades, proporciones y naturaleza propias. Esto es así, ya que por tratarse de un fenómeno que se presenta en el seno mismo de la sociedad, ésta misma colectividad es la que le transmite sus características imperantes *-determinadas por las condiciones económicas, sociales y políticas que priven en ese momento-* aunado al hecho de que tiende a evolucionar, tal y como evolucionan todas las estructuras sociales.

C U A R T A.- En "**La Lucha contra la delincuencia organizada en México**", conforme a nuestra legislación penal vigente, es precisamente la expresión *delincuencia organizada*, la que deberá considerarse como el término idóneo, base o concepto legal, para cualquier tratamiento relativo a éstos sindicatos del delito; desde luego, **de forma preferente, mas no excluyente**, con respecto a otras conceptualizaciones tales como crimen organizado, delincuencia transnacional o criminalidad de empresa, entre otros.

Q U I N T A.- En "**La Lucha contra la delincuencia organizada en México**", no se debe perder de vista que las actuales organizaciones criminales, tienen sus orígenes en los *grupos maffiosi* asentados en diversas regiones de Italia, principalmente en la isla de Sicilia; los cuales han sido ampliamente superados en base a un evidente proceso de evolución, inherente a toda forma de organización social, motivo por el cual, hoy en día se tienen nuevas y diversas peculiaridades de estos grupos parasociales, tales como el concepto de *acción global, diversificación de actividades, empresa criminal, vinculación con el sistema, mafia de guante blanco* o bien, el conocido *reciclamiento o lavado de capitales*.

S E X T A.- En "**La Lucha contra la delincuencia organizada en México**", la prevención del *fenómeno asociativo delictivo -entendido como la agrupación de varias*

individualidades que persiguen el mismo objetivo, con la inherente finalidad de actuar de forma conjunta- y sus nocivas consecuencias, debe ser una prioridad de las instituciones públicas legalmente facultadas para tal efecto.

S É P T I M A.- En "***La Lucha contra la delincuencia organizada en México***", se requiere revertir los nocivos efectos generados por la gama de factores de criminogénesis que imperan en nuestro país -v.gr. *económicos, cultural-educativos, de migración y sociodemográficos entre otros*-. Para lo cual, todos los sectores tanto públicos como privados de nuestro país, adquieren una gran responsabilidad y compromiso a fin de detectar, analizar y combatir con denotada interdisciplinariedad, los diversos factores que inciden en la generación y desarrollo de la delincuencia organizada.

O C T A V A.- En "***La Lucha contra la delincuencia organizada en México***", el Gobierno de nuestro país no ha estado al margen de la diversidad de esfuerzos y estrategias que en el plano internacional, ha generado este complejo fenómeno criminal. Prueba de ello lo constituye nuestra vigente *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, la que con todos sus atributos y defectos, debe ser considerada como la herramienta jurídica mas novedosa en nuestro país, a fin de prevenir y sancionar toda conducta vinculada con estos sindicatos criminales.

N O V E N A.- En "***La Lucha contra la delincuencia organizada en México***", resulta ser por demás ilógico e incongruente, que nuestra vigente *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, lejos de consolidarse como una legal y legítima medida de prevención, investigación y eventual sanción para los integrantes de éste fenómeno criminógeno; hoy en día constituya, en esencia, un catálogo normativo de naturaleza eminentemente represiva, generador de un verdadero régimen penal de excepción en nuestro país y vulnerador de una importante diversidad de Garantías Individuales contenidas en nuestra Carta Magna.

D E C I M A.- En "***La Lucha contra la delincuencia organizada en México***", es urgente la adecuación de la ley especial federal de la materia a nuestro marco constitucional vigente aunado a que se requiere urgentemente la inclusión de un capítulo de naturaleza esencialmente preventiva. Estimamos impostergable la

elaboración y aprobación del Reglamento de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en donde de forma pormenorizada se optimicen los diversos mecanismos y estrategias para el combate a éste cáncer social.

DECIMOPRIMERA.- En tratándose de "**La Lucha contra la delincuencia organizada en México**", toda reacción institucional o estrategia de acción diseñada por el Estado, a fin de erradicar la criminalidad organizada existente en nuestro territorio, deberá de hacerse basados en un cuidadoso proceso de reflexión y análisis interdisciplinario de su entorno, acompañados de una objetiva planificación a corto, mediano y largo plazo, y desde luego, de un eficaz proceso de implementación por parte de la autoridad gubernamental, tendiente a lograr la eficaz defensa social de la ciudadanía en concordancia con la planeación del desarrollo integral del país.

DECIMOSEGUNDA.- En tratándose de "**La Lucha contra la delincuencia organizada en México**", hoy en día subsisten las deficiencias originadas por la histórica postura *sectarial* con que los distintos gobernantes de nuestro país han pretendido abordar esta problemática. No existe una política criminal *integral* para enfrentarla, donde se comprenda desde la prevención general y especial del delito, hasta una readaptación social eficaz; al contrario, los esfuerzos han sido dispersos; la aplicación de los recursos ha sido deficiente y aislada; y no obstante de la existencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la lucha contra la delincuencia organizada en México sigue siendo *difusa*, ya que tanto la Federación, como los estados y los municipios, hasta la fecha, no han homologado sus recursos, estrategias y acciones para su combate.

DECIMOTERCERA.- En "**La Lucha contra la delincuencia organizada en México**", la *política criminal* deberá ser considerada como el bastión jurídico sobre el cual, se organicen adecuadamente los recursos tanto humanos, técnicos y económicos con que cuente la autoridad gubernamental. Esta medida, deberá de ponderar a la prevención del delito, por encima de la sola represión del mismo; se debe buscar su armonización con el catálogo axiológico contenido en nuestra Carta Magna y con la inherente teleología de nuestro sistema jurídico mexicano, sin excluir las medidas conducentes a consolidar el desarrollo social y económico de la sociedad.

DECIMOCUARTA.- En *"La Lucha contra la delincuencia organizada en México"*, la mayoría de las instituciones directamente relacionadas con esta delicada función social, aún padecen de problemas identificados con la falta de honradez y profesionalismo en el desempeño de sus integrantes, así como de falta de coordinación, corresponsabilidad e información en todos los niveles, aunados al hecho del ya existente binomio de impunidad-corrupción imperante en nuestro país. Estas prácticas han puesto en cuestionamiento a los aparatos encargados de la seguridad pública, y su desprestigio ha desvinculado a la sociedad de las instituciones de prevención de la delincuencia, procuración y administración de justicia.

DECIMOQUINTA.- En *"La Lucha contra la delincuencia organizada en México"*, debemos estar conscientes de que sin una adecuada capacitación para los cuerpos encargados de combatir a la Delincuencia Organizada, sin un intercambio oportuno de información, sin la instauración de un principio de responsabilidad compartida y sin una rigurosa profesionalización de los servidores públicos encargados de la prevención del delito, procuración y administración de justicia, así como de la ejecución de las penas y medidas de seguridad; todo esto aunado a una verdadera política de concientización y cultura de valores en la sociedad, cualquier esfuerzo por reprimir éste dañino cáncer social serán en vano.

DECIMOSEXTA.- En *"La Lucha contra la delincuencia organizada en México"*, la gama de acciones y estrategias elaboradas en el seno del Sistema Nacional de Seguridad Pública, deben estar siempre encaminadas a la real y efectiva colaboración entre los diversos organismos de todas las administraciones en los distintos niveles de gobierno de nuestro país, así como de los diferentes cuerpos policiales existentes. En este sentido se debe de lograr la unificación de los criterios, la agilización de los procedimientos jurisdiccionales y flexibilizar la cooperación y asistencia mutua. Debemos desterrar el añejo concepto de que en México, la lucha contra la delincuencia organizada constituye como un esfuerzo aislado de diversas Instituciones descoordinadas.

DECIMOSEPTIMA.- En "*La Lucha contra la delincuencia organizada en México*", los derechos humanos que hoy en día han asumido una cada vez mayor importancia y difusión en un plano internacional, deberán ser incorporados de forma estatal-nacional por parte de la autoridad gubernamental dentro de sus lineamientos generales de política criminal, específicamente en materia de delincuencia organizada; situación de hecho que en caso de verificarse en el mundo fáctico, indefectiblemente favorecería en lo tocante a la constitucionalidad y legitimidad de la actuación pública, frente a las constantes críticas sociales.

DECIMOCTAVA.- En "*La Lucha contra la delincuencia organizada en México*", la desconfianza en las instituciones castrenses de nuestro país, prevalece entre la población civil. La supuesta disciplina, alto nivel de organización, dureza, temple y capacitación del militar involucrado en operaciones relacionadas con la persecución de los delitos, más que alentar a la ciudadanía respecto a su eventual desaparición, pareciera que genera mucho más preocupación en el sector colectivo, pues impera la idea de que tales atributos inherentes a la fuerzas castrenses nacionales, son corrompidos por los tentáculos económicos de la delincuencia organizada, con lo cual aseguran la eficiencia y clandestinidad en sus operaciones. Por ello, se debe de lograr erradicar por completo la mala imagen de corrupción y abuso, que la sociedad civil en general tiene de ésta institución, a fin de reinsertar en la población de nuestro país, la confianza en dicha institución armada.

DECIMONOVENA.- De forma paralela a "*La Lucha contra la delincuencia organizada en México*", específicamente en lo relativo a la problemática que presente nuestro Sistema Penitenciario Federal, la solución no se encuentra en la mera política de ampliación de espacios o de innovación en la arquitectura física penitenciaria, sino que una real y efectiva solución, radica en el impulso de una reforma integral penitenciaria, donde se pondere sobre los fines de la pena a fin de que la prisión no siga siendo la regla, sino la excepción, estableciendo un sistema de penas o medidas alternativas de la misma.

VIGESIMA.- En "*La Lucha contra la delincuencia organizada en México*", por tratarse de un fenómeno globalizado y globalizante, se impone la globalización de la

reacción. El compromiso de la cooperación internacional es el único mecanismo posible para lograrlo, de modo de que todos los estados se obliguen a adoptar las medidas necesarias para luchar eficazmente contra los numerosos frentes que presenta ese fenómeno, focalizando las energías en tres ejes: prevención, control y punición.

BIBLIOGRAFIA.

- ADAME GODDARD, Jorge.** "Naturaleza, Persona y Derechos Humanos", 1er. Edición, Centro de Estudios Constitucionales, México-Centroamérica, UNAM, México, 1996. 178p.p.
- ADATO GREEN, Victoria et.al;** "Reforma Constitucional y penal de 1996"; UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Procuraduría de Justicia del Distrito Federal. México, 1997, 192 p.p.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo;** "Instrumentos Jurídicos contra el crimen organizado". 1er. Edición, UNAM-Senado de la República, LVI Legislatura, México, 1996. 141p.p.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo;** "Reforma Política de 1996 en México", Centro de Estudios Constitucionales México Centroamérica, UNAM., México, 1997, 282p.p.
- ANTHONY, Serge y, RIPOLL, Daniel.** "El combate contra el crimen organizado en Francia y en la Unión Europea"; Procuraduría General de la República, México 1995.
- ANTOLISEI, Francesco,** "Manual de Diritto Penale", (*Manual de Derecho Penal. Parte General*), Traducción de Jorge Guerrero et. al., Octava Edición, Themis, Bogotá Colombia, 1998.
- BONESANA, César (BECCARIA),** "Tratado de las Penas y los Delitos"; Editorial Porrúa, México, 1999, 408 p.p.
- CARNELLUTTI, Francisco;** "Teoría General del Delito", Editorial Argos, Cali Colombia, 302 p.p.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, y MARQUEZ HARO, Haydeé;** "La intervención telefónica legal", Segunda Edición, Procuraduría General de la República, México, 1996, 100 p.p.
- CASTELLANOS TENA, Fernando;** "Lineamientos Elementales de Derecho Penal"; Trigésimo Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, 314 .p.p.
- CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel;** "Monopolio del Ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México". Segunda Edición, UNAM, 1993. 284p.p.
- COLIN SÁNCHEZ, Guillermo,** "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales", Séptima Edición, Editorial Porrúa, México. 1998.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.** Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser.LV/II.100, 24 de septiembre de 1998, *México*, Documento de la ONU E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998.
- DAZA GOMEZ, Carlos.**"Teoría General del Delito". Segunda edición, Cárdenas Editor, , México, 1998, 444p.p.
- DIAZ DE LEON SAGAON, Marco Antonio;** "Código Penal Federal con Comentarios", Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Real Academia de la Lengua Española. Tomo I, Vigésima Edición; Madrid, 1984.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM – Editorial Porrúa, Décimo Tercera Edición, México, 1999.

FALCONE, Giovanni. **"La lucha contra el crimen organizado, La experiencia de Giovanni Falcone. (memoria)"**; Instituto Nacional de Ciencias Penales; México 1992. 129 p.p.

FERRE OLIVE, Juan Carlos, y, **ANARTE BORRALLO,** Enrique; **"Delincuencia Organizada. Aspectos Penales, Procesales y Criminológicos"**. Fundación EL Monte – Universidad de Huelva, Salamanca España 1999, 406p.p.

GARCIA RAMÍREZ, Sergio. **"Seminario de Actualización sobre la Reforma Constitucional y legal en materia de Delincuencia Organizada"**. Instituto de la Judicatura Federal, México, 1998. 122 p.p.

GARCIA RAMÍREZ, Sergio. **"Temas y Problemas de Justicia Penal"**. Seminario de Cultura Mexicana, México, 1996, 269 p.p.

GARCIA RAMÍREZ, Sergio. **"Delincuencia Organizada. Antecedentes y Regulación Penal en México"**. Editorial Porrúa-UNAM, México, 1997. 273 p.p.

GARRONE, José Alberto; **"Diccionario Jurídico Abeledo Perrot"**. Editorial Abeledo Perrot, Tomo I A-D, Buenos Aires, Argentina, 1986.

GONZALEZ RUIZ, Samuel et.al. **"Seguridad Pública en México"**; Primera edición, UNAM-MEXICO, Serie Justicia, México, 1994.

GUTIERREZ-ALVIS CONRADI, Faustino; **"La Criminalidad Organizada ante la Justicia"**, Universidad de Sevilla, Sevilla, España, 1996. 238 p.p.

GUTIERREZ-ALVIZ Y ARMARIO, Faustino. **"Diccionario de Derecho Romano"**. Cuarta Edición, Editorial Reus S.A., Madrid 1995.

HEINRICH JESCHECK, Hans, **"Tratado de Derecho Penal, Parte General"**, Cuarta Edición. Traducido por José Luis Manzanares Samaniego, Cuarta Edición, Granada España, Editorial Comares,

IANNI, A.J, Francis; **"A family business: kinship and social control in organized crime"**, editorial Routledge & Kegan Paul, Londres.

JAKOBS, Gunther. **"Sociedad, norma y persona en una teoría de un Derecho penal funcional"**. (traducción de Manuel Cancio Meliá). Editorial Civitas, Madrid, España, 2000.

JIMÉNEZ DE ASUA, Luis; **"Lecciones de Derecho Penal"**, Editorial Oxford, University Press, México, 2000.

KAPLAN, Marcos. "El abogado y la sociedad". Segunda edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1993.

MADRAZO, Jorge et.al. "Modernización del Derecho Mexicano. Reformas Constitucionales y legales. 1992". UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas – Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. México, 1993, 771p.p.

MCINTOSH, Mary. "La organización del Crimen". Editorial Siglo XXI, México 1997, 104p.p.

MUÑOZ CONDE, Francisco, et.al; "Derecho Penal, Parte General", Editorial Tirant lo Blanch, Valencia España, 1993.

NATIONAL TRADE AND PROFESSIONAL ASSOCIATIONS OF THE UNITED STATES, Vigésima Séptima Edición, Editorial Columbia Books Inc. Publishers, Washington D.C. 1992.

ORELLANA WARCO, Octavio Alberto; "Teoría del delito". Décima Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "Financial Havens, Banking Secrecy and Money Laundering". New York, N.Y. USA, 1998. 72p.p.

PALLARES, Eduardo. "Diccionario de Derecho Procesal Civil", Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1966.

PAVON VASCONCELOS, Francisco; "Diccionario de Derecho Penal". Segunda edición Editorial Porrúa, México, 1999.

PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl; "Teoría del delito". Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie G: Estudios Doctrinales, número 192, México, 2000.

REFORMA CONSTITUCIONAL Y PENAL DE 1996. UNAM-PGJDF, México 1996, Serie de Investigaciones Jurídicas, Serie E, Varios, número 78.

REYNOSO DAVILA, Roberto, "Teoría General del Delito", Tercera Edición, editorial Porrúa, México, 1998.

TORO, Alfonso; "Compendio de Historia de México", Decimonovena Edición, Editorial Patria, México 1979.

UNIVERSIDAD DE SONORA, División de Ciencias Sociales, "Crimen Organizado y secuestro. Dos reflexiones"; Editorial UNISON, Hermosillo, Sonora, 1995.

VILLABOS, Ignacio, "Derecho Penal Mexicano", Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1960.

LEGISLACION VIGENTE.

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ley de la Policía Federal Preventiva.