

## **CAPÍTULO II**

### **2.1. ANTECEDENTES DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.**

El paso por la PGR de los procuradores Jorge Carpizo Mc Gregor, Antonio Lozano Gracia, Jorge Madrazo Cuéllar y Rafael Macedo de la Concha, ha significado cambios fundamentales en la estructura administrativa y operativa de la institución. Carpizo y el INCD Jorge Carpizo Mc Gregor (1993-1994), creó, el 11 de marzo de 1993, el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), que ocupó el lugar de la Subprocuraduría Especial de Lucha Contra el Narcotráfico.

Le dio vida al programa de Puntos de Revisión Carreteros (Precos), aplicado en sus inicios en 13 estados. Creó también el programa de Atención a Organismos No Gubernamentales, y con él se concluyó la construcción y equipamiento de la sede definitiva del Centro de Planeación para el Control de Drogas (Cendro).

Creó también el Sistema Integral de Información Estadística, que más tarde cambió su nombre por el de Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUCD), que hasta la fecha existe. Lozano y las subprocuradurías En el periodo José Antonio Lozano Gracia (1994-1996) se creó la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, el 7 de noviembre de 1996.

Esta modificación le dio vida a la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO) y a la Unidad Especializada Contra Lavado de Dinero (UECLD). Con ello se pusieron en marcha medidas como la intervención

telefónica, el espionaje electrónico, la infiltración de agentes, las operaciones encubiertas, el arraigo domiciliario y, sobre todo, el sistema de Protección a Testigos.

Éste permite hacer acusaciones sin que la persona señalada sepa quién le imputa hechos de delincuencia organizada. A la vez Lozano Gracia eliminó todos los beneficios de ley (libertad bajo fianza, libertad anticipada, reducción de la pena) para quienes se involucren en delincuencia organizada, salvo en los casos en que éstos se conviertan en testigos protegidos.

Además, Lozano creó las Subprocuradurías de Procedimientos Penales "A", "B" y "C", atendiendo 10, 11 y 11 entidades respectivamente.

Madrazo y la FEADS A Jorge Madrazo Cuéllar le correspondió modificar una vez más la estructura antidrogas de la PGR, al ordenar la desaparición del INCD tras el escándalo del general Gutiérrez Rebollo y sus nexos con el cártel de Juárez y crear la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS). El exombudsman reforzó las áreas de protección a los derechos humanos y creó el Centro de Control de Confianza, privilegiando la aplicación del polígrafo.

Le correspondió iniciar el proceso de entrega de Bienes Asegurados a la Secretaría de Hacienda, la cual creó el Servicio de Administración de Bienes Asegurados (Sera), que sustituyó a la Dirección General de Administración de Bienes Asegurados y Decomisados (DGABA).

Él siguió adelante con la limpia al interior de la Policía Judicial Federal (PJF) al aumentar a 2 mil 500 el número de efectivos cesados por conductas irregulares.

Macedo y el Ejército La llegada del general Rafael Macedo de la Concha a la PGR ha significado tres cambios fundamentales en su estructura y operatividad: el primero es la desaparición de la Policía Judicial Federal (PJF) y la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI), cuyos integrantes

tienen un perfil de profesionalización más elevado y sobre los que supuestamente existen mayores controles y vigilancia para prevenir actos de corrupción.

El segundo cambio se dará con la creación, en unas semanas más, de la Subprocuraduría contra el Crimen Organizado, organismo en el que se fusionarán la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO), la Unidad Contra Lavado de Dinero (UCLD), la Oficina Central Nacional de Interpol-México, y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS).

Pero el cambio más importante es la transformación del Centro de Planeación para el Control de Drogas (Cendro) en el Centro de Planeación e Inteligencia de la PGR y de otras dependencias federales que concentran en dicha instancia toda información sensible para la lucha contra el crimen organizado.

En México al igual que en todo el mundo, la inseguridad pública ha alcanzado niveles inimaginables, en especial la delincuencia organizada. Como sabemos, en nuestro país se expidió la nueva Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1996, como medio para contrarrestar y bajar el índice e impacto de la delincuencia organizada; norma cuyo artículo 2o., establece que:

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.

Siendo las conductas que el numeral anterior señala como delitos para ser consideradas como delincuencia organizada:

Terrorismo, terrorismo internacional; delitos contra la salud; falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita; acopio y tráfico de armas; tráfico de indocumentados; tráfico de órganos; corrupción de personas; pornografía; turismo sexual; lenocinio; trata de personas; asalto; secuestro; tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho; y robo de vehículos.

Datos proporcionados por la Stratford Inteligente Unit, del 9 de abril del 2007, sitúa a México en primer lugar en la industria del plagio en el continente americano; se calcula que en el año 2005, hubo 1 mil secuestros en nuestro país; 43 víctimas fueron asesinadas cuando estaban en cautiverio, no obstante que el informe de Davos coloque a México, con relación al índice de crimen organizado, en el lugar 113, de 117 países evaluados.

La delincuencia organizada, como todos lo sabemos, carcome a algunos funcionarios públicos, pues sin la ayuda de éstos, difícilmente tendrían el éxito que ahora logran, puesto que no puede haber contrabando en gran escala, sino a la sombra de algunos funcionarios corruptos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; no puede haber narcotráfico, sino es a la sombra de algunos integrantes de las policías; no puede haber giros negros, sino a la sombra de algunas autoridades municipales, pues el narco-PIB equivale al 9 por ciento del tamaño de la economía; es decir, unos 73 mil millones de dólares.

Según el informe del Senado francés, el Observatoire Géopolitique des Drogues, ubica a México entre los "Estados narcos", lo que quiere decir que "un sector del aparato del Estado está implicado en esos ilícitos".

Por ello, los poderes federales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), y los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), deben, en su ámbito de competencia, realizar todo lo que esté a su alcance para detener el crecimiento de la inseguridad, que como el cáncer se expande de manera vertiginosa.

El sistema penal mexicano se presta para que personal de los tres Poderes ayuden a cometer ilícitos considerados como delincuencia organizada,

así tenemos que los tentáculos de esa amenaza pública llegan a alcanzar a políticos encumbrados que otorgan protección a delincuentes; a personal del Ministerio Público dependiente del Poder Ejecutivo, policías, llámese judicial o federal, preventiva, entre otras, que auxilian desde la imposición de trabas a la integración de la averiguación previa, hasta la consignación; a miembros del Poder Judicial, que lamentablemente no está exento de la corrupción, pues existen evidencias de que prestan ayuda durante los procesos penales que se siguen en contra de integrantes de la delincuencia organizada.

Ya para el año 2008 aunque desde octubre de 1996 entró en vigor la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, en la que se contempla la protección de testigos, es en los últimos meses cuando se ha intensificado la aplicación de beneficios para personas que tengan información de bandas de delincuentes.

En el año 2009, en el renglón del narcotráfico y delincuencia organizada, aunque se creó en la actual administración del presidente Zedillo, la Fiscalía Especializada de Delitos contra la Salud nacida del polvo que dejó el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) y la Unidad Especializada contra Delincuencia Organizada (UEDO), no han sido suficientes.

Las leyes, con todo y reformas han sido benignas con ellos, ante las inconsistencias legales, que dieron paso a una elucubración del ex procurador panista Antonio Lozano Gracia, para crear la Ley Contra el Crimen Organizado y el famoso renglón del "Testigo Protegido" en imitación a Estados Unidos.

Esa figura sólo ha servido a México para actuar con "doble moral", en el sentido que cuando agencias estadounidenses como la DEA, FBI, la Procuradora o el Departamento del Tesoro estadounidense exponen que "testigos protegidos" acusan a tal o cual funcionario inmediatamente las descalifican porque "son testigos sin moral y delincuentes comunes".

En marzo de 2001, las modificaciones a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada son urgentes y necesarias, ya que dicha legislación

constituye un precepto viciado de origen, que viola las garantías individuales contenidas en el artículo 16 constitucional, aseguró el penalista Raúl Carrancá y Rivas, ex director del seminario de Derecho Penal de la UNAM. Si la sola entrada en vigor de la ley contra el crimen organizado constituyó en sí misma una aberración, indicó Carrancá, cualquier modificación a su estructura podría ser aún más contraproducente, sobre todo si lo que se busca es hacer una copia de leyes y reglamentos al estilo norteamericano.

El jurista fue entrevistado sobre el proyecto de la Procuraduría General de la República (PGR) difundido el pasado martes para modificar sustancialmente la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de manera especial en lo referente al programa de protección a personas o de testigos protegidos.

El proyecto contempla, entre otras adecuaciones y cambios, dotar a los testigos protegidos de una identidad y lugar de residencia nuevos, así como dar a sus familiares protección y facilitarles el cambio de residencia, como ocurre en Estados Unidos.

Plantea, además, como uno de los avances en la materia, la posibilidad de que una autoridad administrativa le otorgue al testigo documentación de identidad nueva, como pasaporte o acta de nacimiento, de matrimonio o certificado de estudios a solicitud de una instancia judicial competente.

El proyecto de la PGR indica también la pertinencia de darle al testigo un nombre o clave especial para que pueda comparecer ante un juzgado sin que se conozca nunca su verdadera identidad, dirección, teléfono y otros datos personales.

Pero uno de los cambios más importantes sería el de la creación de la figura de jueces sin rostro, como sucede en Colombia o Perú para juzgar a narcotraficantes y terroristas.

Sobre este punto, el doctor Carrancá y Rivas consideró que sería grave impulsar una iniciativa de tal naturaleza, ya que para el ejercicio del derecho es vital conocer y saber quién lo acusa a uno y de qué, con qué elementos.

No es posible llevar un juicio, de la naturaleza que sea, aunque se trate de crimen organizado, sin que se sepa quién acusa a quién, sin que ese acusador o ese testigo den la cara al indiciado, enfatizó el catedrático de la UNAM.

Para el jurista, las fallas de origen de dicha legislación, a la que califica como inconstitucional, estaban íntimamente relacionadas con una de las finalidades de las prisiones: la de readaptación social del delincuente.

Al respecto señaló que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en su artículo 43, niega tal posibilidad, al establecer claramente que quienes sean procesados por hechos de delincuencia organizada no tendrán el beneficio de la readaptación social en ninguna de sus formas, ni como servicio a la comunidad ni bajo la forma de libertad preparatoria o por reducción de la condena.

En cuanto a la intención de dotar de nombres falsos o claves a los testigos, el penalista señaló que ello equivaldría a convertir a los testigos en encapuchados al estilo Marcos, gente sin rostro que puede ser cualquiera en un juicio basado en una ley que de origen presenta severas fallas técnicas.

En noviembre del 2001 se propuso Los jueces de distrito están preparados para convertirse en jueces especializados en asuntos exclusivamente relacionados con el crimen organizado y el narcotráfico, aunque precisaron que no están dadas las condiciones legales para crear la figura de los jueces sin rostro. "Nuestra mejor carta de presentación será cumplir con eficiencia nuestra labor", afirmaron.

En conferencia con la prensa, los integrantes de la mesa directiva del Congreso Nacional de Jueces de Distrito aseguraron que ante el indignante

asesinato de dos magistrados federales hace unos días en Mazatlán, "el consenso general de todos los jueces es que la seguridad personal de nosotros estriba simplemente en la medida en que en el marco de nuestra propia responsabilidad sigamos ajustándonos a lo que la ley establece. Esa es para nosotros nuestra máxima seguridad".

Llamaron al Congreso de la Unión para que revise la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y se amplié el plazo actual, que es de 12 horas, para que los juzgadores autoricen las intervenciones telefónicas en este tipo de asuntos.

En lo relativo al controvertido tema de los giros negros, asunto en que son recurrentemente criticados por otorgar suspensiones que permiten la apertura de los establecimientos mientras dura el proceso administrativo que origina la clausura de los mismos, el juez Rodrigo Cruz Ovalle destaca la "innovación de criterios" para conceder o negar una suspensión a ese tipo de negocios.

Precisa que el juez antes de conceder o negar la suspensión debe tomar en cuenta y valorar en su conjunto los hechos notorios que aparecen dentro del desarrollo del proceso de amparo.

Es importante, dijo, que en este congreso el cual reúne a los más de 250 jueces de distrito federales que hay a nivel nacional se hayan introducido cuestiones valorativas, como son el orden público y el interés social, que debe convertirse en la regla de oro para conceder o negar la suspensión.

Además, el juez Humberto Suarez Camacho precisa que la suspensión a favor de esos lugares se conceder únicamente respecto de las actividades que están autorizadas por las licencias de funcionamiento, es decir, que los establecimientos no estarán autorizados para realizar actividades "fuera de lo que dispone su autorización y las normas legales que los regulan".

En abril del 2002 se hizo necesario el fortalecer la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada para que se subsanen las lagunas legales existentes, sobre todo en lo que se refiere al Programa de Testigos Protegidos, en el cual se hace necesario que se pueda incluir hasta el cambio de identidad, indica María Concepción Cruz Gámez, coordinadora general jurídica de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO).

Entrevistada en el contexto de los trabajos de la primera Reunión Nacional del Grupo de Planeación y Análisis Estratégico para el Combate al Delito de Secuestro, la funcionaria de la Procuraduría General de la República (PGR) destaca que las prioridades para la UEDO son el combate al narcotráfico, secuestro, tráfico de indocumentados y de menores, que son los delitos que están presentando problemas de incidencia.

Puntualiza que aun cuando la UEDO está pendiente de otros actos ilícitos como el tráfico de órganos, la dependencia no ha recibido denuncias al respecto; aunque hay una red de análisis de información y se da seguimiento a todo lo que se publica en los medios informativos, no tenemos antecedentes de que realmente haya habido tráfico de órganos, se dice que sí, pero nosotros no hemos llegado a corroborarlo o a abrir una averiguación.

Detalla que para un mejor desarrollo del combate a las organizaciones criminales es necesario que se lleven a cabo modificaciones a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, porque considera que algunas cosas tienen que ser reformadas y otras adicionadas, existen lagunas legales, como en el ámbito de protección de personas.

Sobre el particular determina: La ley establece términos muy generales en torno a cómo se va a proteger a los que intervienen en el procedimiento penal y a los que se requiera, pero, dijo, es necesario considerar protección para los familiares cercanos de los testigos, situación que hasta este momento no está legislada. Lo ideal, agregar, sería que hubiera, como en España,

reserva total de la identidad del testigo siempre, porque el problema aquí en México es que se revela ya durante el proceso.

Dijo que también se requiere que dicha protección sea total a las personas que testifican en contra de miembros importantes de la delincuencia organizada, además de que se debe prever el cambio de identidad, pero de manera legal, y que se desarrolle en la práctica.

Al participar en esta reunión nacional en materia de combate al secuestro, la funcionaria asegura que en México se ha detectado a 16 bandas que estarán trabajando dentro del esquema que la legislación federal contempla como delincuencia organizada, es decir, constituidas "realmente como una empresa criminal, con planeación, que actúa no por impulso, sino con un plan establecido".

Algunas bandas, comentan, se han desmembrado o actúan ya muy diezmadas, como las que dirigían los Arizmendi o la de Andrés Caletre.

En octubre de 2003, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada le permitió a México acabar con la gran impunidad que gozaban los cárteles de la droga hasta 1995, sostuvo el representante de la oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y ex director de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) de la Procuraduría General de la República (PGR), Samuel González.

El gobierno mexicano pudo contener a los grandes cárteles y desarticular el boom del tráfico de estupefacientes con la aplicación de esta legislación, considerada entre las 10 mejores de todo el mundo, afirma el representante del organismo con sede en Ginebra y experto a nivel mundial en la lucha contra el crimen organizado.

A ocho años de la creación de la UEDO, el ex funcionario de la PGR asegura que esta unidad y la ley que la creó han tenido éxitos muy importantes en todas las acciones que se han desarrollado contra el crimen organizado. En

primer lugar hay que subrayar que las estrategias y las políticas desarrolladas por la UEDO y ahora por la Sub procuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), bajo la conducción de José Luis Santiago Vasconcelos, son y han sido totalmente adecuadas, añade.

Ninguno de los problemas que se dijeron al inicio del combate a la delincuencia organizada bajo esta novedosa forma se dio, particularmente con respecto a utilización abusiva de las leyes, indica y afirma que por el contrario, la ley y la unidad han sido utilizadas bajo el principio de subsidiaridad, como estuvo planeada, y ha tenido éxitos.

Sin la ley y el esquema actual de combate a la delincuencia organizada sería imposible dar los resultados que se tienen actualmente, resalta Samuel González al apuntar que eso quiere decir que las medidas eran adecuadas en aquel momento y que no ha habido ningún efecto secundario grave, como algunos sostuvieron que iba a suceder.

Por eso, agrega, si México no hubiera creado la ley de combate al crimen organizado, el panorama en este momento sería verdaderamente negro. Estaríamos hablando de un Estado sin resultados y quizá sometido a la delincuencia organizada, pero el Estado mexicano ha tenido un extraordinario trabajo en esta materia durante los ocho años pasados y de ellos hay pruebas concretas. Pero, a pesar de esos logros, el narcotráfico parece no ceder en México Yo creo que sí. No comparto la idea de que el narcotráfico en México no está cediendo. Al revés, se puede ver en muchísimos elementos un análisis en el que se demuestra que las organizaciones criminales mexicanas han perdido terreno respecto al nivel mundial que tenían en 1994, 1995 o 1996, donde tenían un control férreo del paso hacia Estados Unidos de toda la droga. Hoy no lo tienen así y se demuestra con un sólo dato: los colombianos están actuando directamente y otras organizaciones dentro del país, cosa que antes no sucedía. La gente percibe que el narcotráfico está en todas partes se le insiste.

Lo que pasa es que son fenómenos de percepción. Uno es el fenómeno de la parte criminal, de la que hemos estado hablando. Otro es el fenómeno muy desafortunado de salud pública, donde hay graves problemas, mucho más problemas porque ha crecido el consumo. Pero son dos aspectos de un fenómeno que hay que analizar de manera distinta.

Lo hecho en México contra el narcotráfico, como la expresión más fuerte de la delincuencia organizada, es muy amplio e importante. No solamente se ha golpeado a la antigua célula en Cancún del cártel de los Carrillo Fuentes, se ha golpeado a todo el Cártel del Golfo, se ha hecho una desarticulación bastante importante.

Desde su cargo en la oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Samuel González es uno de los artífices del establecimiento de políticas, lineamientos y mejores prácticas o estrategias contra la delincuencia organizada a nivel. En estos ocho años y medio he estado tal vez en unos 25 países del mundo, capacitando a fiscales, policías y jueces de más de 56 diferentes países, especialmente respecto a la implementación de la Convención de Palermo que comenzó a operar desde el 29 de septiembre pasado, precisa.

México, asienta, está entre los diez países del mundo con leyes más avanzadas contra la delincuencia organizada. Sin embargo, aclara que ello no quiere decir que no se deba mejorar; hay otros instrumentos también muy potentes y existen deficiencias que hay que superar.

En el 2004 a fin de evitar vacíos legales que benefician a narcotraficantes, el Ejecutivo envió al Congreso una iniciativa de ley que crearía jueces especializados en delincuencia organizada, informó ayer Rafael Macedo, procurador general de la República. La propuesta de reforma se encuentra en análisis en el Senado de la República como parte de los cambios que propuso el procurador a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Dentro del paquete de reformas a dicha ley se propusieron cambios al secreto bancario, en materia de testigos protegidos, agentes infiltrados e informantes, arraigos, intervención de comunicaciones privadas, destino de bienes asegurados y operaciones encubiertas, entre otros puntos.

Macedo dijo sumarse al llamado del secretario de la Defensa, Clemente Vega García, quien el pasado martes se manifestó en favor de aplicar penas más severas contra este tipo de delincuentes.

El titular de la PGR expresó su certeza de que en el campo de la autoridad "velamos siempre por que las resoluciones que dictan los jueces estén apegadas a la legalidad".

Afirmó que "haremos todo lo necesario para evitar que a través de estas resoluciones haya impunidad de parte de los delincuentes".

En la oportunidad citada, tras dar a conocer la captura del narcotraficante Javier Torres Félix, el general Vega García estableció: "Creo que si hay algo a lo que hay que ponerle atención en este país es que el Poder Judicial pueda ver la posibilidad de que las penas sean más duras y no favorezcan tanto a los delincuentes." Por ello, pidió que las leyes "sean para defender a la sociedad, sean para buscar tranquilidad y no para que una persona, por pequeños detalles o detalles mayores, pueda salir de la cárcel". Torres Félix, el lugarteniente de Ismael El Mayo Zambada, ya había sido detenido en dos ocasiones anteriores pero fue puesto en libertad.

Al respecto, Macedo indicó que "una de las tareas fundamentales es ver que todo presunto responsable de participar en delitos debe ser sancionado y sentenciado". Indicó que incluso ya hay una iniciativa sobre la factibilidad de que existan jueces especializados en delincuencia organizada, "que conozcan los procedimientos y las formas de operar de las organizaciones criminales para evitar que encuentren en cualquier aspecto legal un vacío en el que puedan obtener impunidad".

Los motivos que fundamentan, primeramente la propuesta de crear tribunales especializados en delincuencia organizada comenzó a tomar más fuerza después de que cambió la estructura de la PGR y se creó una subprocuraduría que se encargara de atender exclusivamente ese tipo de delitos.

Al justificar la iniciativa que envió al Congreso, el Ejecutivo explica que los delitos previstos en el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada son complejos no sólo en cuanto a su investigación, sino también por lo que se refiere a su enjuiciamiento.

La práctica jurídica ha reflejado la necesidad de contar con jueces y magistrados especializados en delincuencia organizada, en virtud de que la estructura y forma de operar de estos grupos criminales dificulta la correcta administración de justicia, según se detalla en la propuesta de reforma. Pero se aclara que el Poder Judicial será quien determine la circunscripción territorial de los juzgados y tribunales especializados.

Ya para el 2007 haciendo un análisis de los 11 años de la Ley Federal Contra la Delincuencia organizada algunos han aparecido muertos sin explicación alguna; otros fueron ejecutados luego de revelar los secretos de la mafia; unos más fueron abandonados a su suerte por la Procuraduría General de la República (PGR) tras utilizarlos como delatores de varios delincuentes, y buena parte de los actuales testigos protegidos deambulan por las calles sin protección, sin dinero y con el temor de ser levantados o asesinados por los jefes del narcotráfico.

Desde su creación en 1996, pero particularmente en los últimos tres años, el programa de la PGR arrastra vicios y fallas que, en vez de corregirse, se han ido agravando. Con frecuencia, los testigos protegidos se quejan de que en la Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) son obligados a declarar en contra de personas que no conocen, según consta en

diversas denuncias presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Instrumento para combatir al crimen organizado, el programa cayó, por distintas causas, en una crisis tan profunda que parece irreversible debido a la corrupción interna, a la manipulación de expedientes y declaraciones que son “cuadradas” según asientan las denuncias hechas llegar a Proceso, para incriminar a personas, o bien para omitir datos y señalamientos cuando aparecen implicados en el narcotráfico altos funcionarios del gobierno de Felipe Calderón.

Esto no se puede poner. La persona a la que usted se refiere es intocable, le dijeron en la SIEDO a un testigo cuando había declarado que el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, presuntamente estuvo relacionado durante el sexenio pasado en el negocio de la efedrina con personajes afincados en el estado de Morelos.

Este ejemplo ilustra cómo, a 11 años de haberse creado la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada uno de los proyectos legales más ambiciosos para combatir al narcotráfico y otros delitos federales, terminó desvirtuada al punto de que varios testigos han renunciado al programa “por las presiones” que reciben dentro de la PGR, porque no les pagan y por algo peor: no les brindan protección.

Un año después de que fue aprobada dicha ley, empezaron a advertirse signos de descomposición en el programa de testigos protegidos al que dio origen, ya que éste paralizó las tareas de investigación y facilitó a la PGR el combate a los cárteles de la droga mediante delaciones y negociaciones con los delincuentes, a cambio de premios como perdonar algunos delitos o reducir las penas carcelarias.

Sin ley reglamentaria ni mecanismos para el cambio de identidad, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el programa de testigos protegidos

derivaron en una desprotección que, aparentemente, también ocasionó la muerte de Jaime Olvera Olvera.

En el 2008 La Cámara de Diputados aprobó la minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga ocho ordenamientos legales de la llamada miscelánea penal, que da herramientas a las autoridades para un combate eficaz contra el crimen organizado. Por 314 votos a favor, cuatro en contra y cero abstenciones fue aprobada la minuta que reforma diversos ordenamientos de la llamada miscelánea penal que pretende poner en sintonía la modificación constitucional en la materia de seguridad con las leyes secundarias.

El presidente de la Comisión de Justicia, César Camacho Quiroz, presentó el dictamen que modifica el Código Federal de Procedimientos Penales; la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; y la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

Del mismo modo, el Código Penal Federal; la Ley de la Policía Federal Administrativa de los Servidores Públicos; y la Ley Federal de Procedimientos Contencioso Administrativo.

Camacho Quiroz expuso que la miscelánea penal fija normas para el cateo y el arraigo, de manera que cualquier persona podrá detener al indiciado en el momento, o inmediatamente después de estar cometiendo el delito. Asimismo, afina detalles sobre cómo preservar la escena del crimen y de cómo contar con agentes de la policía infiltrados e identidad reservada en el combate a la delincuencia organizada.

Del mismo modo, establece la creación de un registro de detenciones, pero fija que la actuación de la policía seguirá sujeta bajo la conducción y el mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos federales. Respecto al sistema penitenciario, dijo, los presos por delitos relacionados con el narcotráfico y el crimen organizado tendrán video vigilancia, comunicaciones

restringidas y no estarán en cárceles cercanas a su domicilio, sino en penales de máxima seguridad.

Además, a los ex convictos vinculados con el narcotráfico se les dará seguimiento personal a sus actividades fuera de la cárcel, y no podrán abandonar la entidad donde se encuentren e incluso se le pondrá un brazalete. En tanto, los reos del fuero común podrán estar en prisiones cercanas a sus hogares, pero si intentan escapar o participan en motines serán trasladados a cárceles de máxima seguridad. Así mismo, la miscelánea penal establece que las comunicaciones privadas entre particulares podrán ser aportadas voluntariamente a la averiguación previa o al proceso penal, cuando hayan sido obtenidas directamente por alguno de los participantes en la misma.

Camacho señaló que con los cambios se pretende sancionar con más rigor los delitos cometidos en el ejercicio de los funcionarios públicos, ya que éstos están sujetos a principio de legalidad y sólo pueden hacer lo que la ley les mandata. Agregó que en el Código Federal de Procedimientos Penales se regula la petición de orden de cateo que hace el Ministerio Público a la autoridad judicial, por lo que ya se puede hacer por cualquier medio, no sólo por escrito.

El arraigo domiciliario también se ajustó para homologar los supuestos para su procedencia, como lo mandata la Constitución, siempre que sea necesario para la investigación, protección de personas o cuando exista el riesgo de que el acusado pueda fugarse de la justicia.

También cambió lo relativo a que los particulares pueden usar como prueba la grabación de comunicaciones privadas entre particulares con dos requisitos: que tengan una relación directa con la comisión de un delito, y que el acusado sea uno de los que participa en la infracción.

En cuanto a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada se aprobó que el arraigo se homologue con lo establecido en la Constitución, que dicta

que sean 40 días, los cuales podrán ser prorrogables cuando existan las causas que le dieron origen, sin que exceda de 80 días.

En lo que respecta a las reformas al Código Penal Federal, se acordó que se establezcan tipos penales para garantizar el debido cumplimiento al mandato constitucional a los servidores públicos.

En la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, se acordó regular las normas especiales para otros internos que requieren medidas de seguridad especiales, e incluye a los de la delincuencia organizada y a otros que así lo requieran.

Por otro lado, la Ley de la Policía Federal Preventiva, la Ley Orgánica de la PGR y la Ley Federal de Procedimientos Contencioso Administrativo se reformaron para prever el cambio de régimen laboral para policías, peritos y agentes del Ministerio Público. Todas las bancadas manifestaron su aprobación a la llamada miscelánea penal, no así la de Convergencia, que en voz del diputado José Manuel del Río Virgen expresó su rechazo a la reforma por considerar que es parcial, y que al no ser integral resultará inútil.

Ya para el 2009 son varias los movimientos que se han visto en cuestión de la delincuencia organizada por mencionar una de ellas es la siguiente La Cámara de Senadores acordó citar a comparecer la próxima semana a los titulares de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) federal, Genaro García Luna, y de la Procuraduría General de la República (PGR), Eduardo Medina Mora, así como sostener reuniones “cerradas” con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, con motivo del segundo Informe de gobierno de Felipe Calderón.

Durante una reunión de las comisiones unidas de Justicia, Seguridad Pública, Marina y Defensa Nacional para analizar el segundo Informe presidencial, todos los partidos coincidieron en que el gobierno federal “carece de coordinación adecuada y visión integral para resolver el problema del crecimiento de la delincuencia organizada”.

En nombre del PRI, el senador Pedro Joaquín Coldwell subrayó que “lo que está en juego es el colapso del Estado constitucional mexicano; la delincuencia organizada está erosionando las bases del Estado y lo está sustituyendo; eso es gravísimo, es su pulverización”.

El presidente de la Comisión de Justicia, el panista Alejandro González Alcocer, manifestó que “el crecimiento del crimen organizado no empezó hace poco; tenemos décadas de descuido, de corrupción e impunidad en el país. Estamos empezando a llevar el rumbo adecuado justamente con la reforma constitucional; una de las metas es acabar con la impunidad y la corrupción”.

Abundó: “hay coincidencia con todos los grupos (parlamentarios) en que se carece de coordinación adecuada en el gobierno federal y de una visión integral en materia de seguridad pública, y precisamente se empieza a armar en este sexenio con el deseo, de parte del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, de empezar a trabajar otra vez cuestiones que normalmente se dejan de lado o que cada sexenio empiezan de nuevo”.

Defendió la participación de militares y marinos en tareas de seguridad pública. “No nos queda de otra que apostarle al Ejército y a la Armada, porque no ha habido o no tenemos ya esperanza en los cuerpos policiacos, y mientras se depuran y acabamos de organizar esto, como el Centro Nacional de Evaluación y Capacitación, no nos queda otra. Creo que hay que reconocerlo; no es lo deseable, esperamos que pronto podamos salir de esto, pero sin la participación de las fuerzas castrenses hoy estaríamos en condiciones totalmente deplorables o peor de lo que estamos”.

Ricardo Monreal, senador por el PRD, aseveró que “desde el inicio de la administración federal, la Sedena y la Armada son las instancias en las que está recayendo la responsabilidad de combatir al crimen organizado; más de 50 mil efectivos militares, la cuarta parte del Ejército, realizan de manera permanente desde hace 21 meses operativos y acciones en la guerra desatada contra la delincuencia mayor”.

Sin embargo, agregó, pese al esfuerzo de ambas instituciones militares, plenamente reconocido por el PRD, “la actividad delictiva de los cárteles no sólo no ha disminuido sino que se ha incrementado, lo que constituye la mejor prueba de que la política punitiva y militarizante del gobierno federal, basada en el Ejército y la Marina, es un fracaso”.

Joaquín Coldwell señaló que “las respuestas hasta ahora aplicadas han sido notoriamente insuficientes y carentes de una estrategia integral. Sin dejar de reconocer la importancia de la convocatoria a un pacto nacional por la seguridad pública y las aportaciones valiosas de la sociedad civil, los senadores del PRI manifestamos nuestra disposición para realizar un esfuerzo legislativo que contemple una solución de fondo”.<sup>5</sup>

Anunció que el PRI presentará una iniciativa para instituir la “obligatoria y eficiente coordinación en los tres niveles de gobierno; las bases para la creación de un centro de inteligencia con autonomía técnica; las bases y criterios que deben regir la planeación estratégica que el Estado requiere, y medidas para una aplicación eficaz de las penas. Presentaremos una ley antisequestros que otorgue carácter federal a ese delito y establezca un cuerpo especializado para su combate. “Propondremos establecer en la Ley Federal de Telecomunicaciones la obligación, a cargo de los concesionarios de telefonía móvil, de llevar un registro de los usuarios de teléfonos celulares; una reforma integral al Ministerio Público para que se transforme en órgano de Estado”. La respuesta del Legislativo, “la tenemos que dar antes del 15 de diciembre”.

Esto ha sido un paseo desde que se implanto la ley Federal Contra la delincuencia organizada, fue una vista a grandes rasgos de los que año tras año se dio tanto reformas o propuestas.

---

<sup>5</sup> <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/42972>.

## **2.2. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DELINCUENCIA ORGANIZADA.**

La Comisión de Seguridad Pública aprobó el dictamen que reforma la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con el fin de que los plazos para la prescripción de los delitos cometidos por la delincuencia organizada no se apliquen para quienes se encuentren fuera del territorio nacional, si por esta circunstancia no es posible integrar una averiguación previa, concluir un proceso o ejecutar una sanción.

Lo anterior, por tratarse de delitos de gran impacto social, de gravedad y algunos de carácter transfronterizo, como los cometidos contra la salud, terrorismo, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio, asalto, secuestro, robo de vehículos, tráfico de armas, menores, indocumentados u órganos.

El documento, aprobado en la reunión de trabajo presidida por el diputado Rodrigo Medina de la Cruz, advierte que la delincuencia organizada ha dejado de ser un problema de carácter nacional para convertirse en internacional y transfronterizo. Añade que dicha ley no ha alcanzado sus objetivos de manera óptima.

La reforma plantea que 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 solicitar a la secretaría de hacienda y crédito público que coadyuve, cuando en su comisión se utilicen servicios de instituciones financieras.

La actual ley señala que la secretaria de hacienda y crédito público, a solicitud del Ministerio Público. Podrá realizar auditorías a personas físicas o morales cuando existan indicios de que son miembros de la delincuencia organizada. La reforma amplía la hipótesis para quienes participan con las organizaciones criminales en la comisión de alguno de los delitos citados.

Actualiza las menciones al Código Penal Para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y en toda la República, en materia de Fuero Federal, para sustituir este nombre por el de Código Penal Federal, brindando coherencia a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

El documento expone que dicha ley en sus diez años de vigencia ha sido un instrumento útil para el órgano que tiene la función de investigar y perseguir los delitos, pero que no ha alcanzado sus objetivos, sobre todo en lo que hace a los alcances de sus mecanismos procesales.

México es heredero de un presidencialismo y de un sistema de partido de Estado, que obstruyó durante más de 70 años toda forma de participación política y estableció en los hechos un régimen fuertemente autoritario y antidemocrático.

Ese sistema utilizó los peores métodos para sostenerse en el poder; se crearon organismos irregulares de represión, como la Brigada Blanca; se establecieron cárceles clandestinas; se utilizaron el equipo y las instalaciones del Ejército y de la policía para perseguir a los adversarios políticos; y se realizaron las peores violaciones de los derechos humanos: el genocidio, la desaparición forzada de personas, la ejecución extrajudicial y la tortura. Es decir, se implantó una política de Estado para eliminar a los adversarios políticos.

Las cosas no han cambiado significativamente: los conflictos sociales se han intensificado, lo que ha generado que la cifra de presos políticos aumente considerablemente. El acoso a los luchadores sociales en México es un problema grave.

Las autoridades los tratan como si la suya fuera una actividad delictiva o subversiva, y los someten a formas degradantes de persecución, que van desde acusaciones falsas de delitos como asesinato, narcotráfico o robo hasta calumnias, humillaciones y acusaciones públicas de estar relacionados con el terrorismo o la corrupción.

Por tanto, no es extraño que México, un pueblo con larga historia de lucha, tenga hoy en las prisiones a un gran número de defensores de los derechos humanos, de los derechos económicos, sociales y culturales, defensores del entorno ecológico, miembros de movimientos sociales... en pocas palabras, disidentes del sistema económico que prevalece en el país.

No hay que olvidar que en el país se han documentado casos, por los organismos internacionales de derechos humanos, en los que, por motivos más políticos que jurídicos, dolosamente se acusa a luchadores sociales de pertenecer a la delincuencia organizada.

Antes de las reformas los artículos estaban así:

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; y el previsto en el Artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal;

Reforma 11-05-2004

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.

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.

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.