

---

## Capítulo 4

# Algunas referencias empíricas de la problemática del secuestro en otros países de América Latina<sup>163</sup>

### Introducción al estudio de la problemática del secuestro en los casos de El Salvador, México y Colombia

A partir de la década de los ochenta, los países de América Latina manifestaron un generalizado aumento en sus tasas de criminalidad. Desde ese momento,<sup>163</sup> la criminalidad convencional ha venido registrando —en mayor o menor medida, según los distintos países— una tendencia ascendente, tanto en los delitos contra la propiedad como contra las personas, así como también el ejercicio de modalidades que detentan un mayor uso de la violencia y de armas en su comisión. Esta última característica —que refiere no sólo a la incidencia sino también a la intensidad que adquiere el fenómeno de la criminalidad— no puede ser dejada de lado en el análisis, ya que el tipo particular de violencia ejercida en el accionar delictivo constituye un rasgo distintivo de las últimas décadas.

Al examinar las condiciones que gravitan sobre la aparición o desarrollo de la delincuencia, ha quedado claro que ésta no puede atribuirse a una única causa, sino a la interacción de un grupo numeroso y variado de factores. Ellos pueden ser clasificados en dos grandes grupos: por un lado, nos encontramos frente a un conjunto de elementos de naturaleza *macro* —común, en menor o mayor grado, a todos los países de la región—, y por otro lado, surgen ciertos rasgos específicos (vinculados a pautas políticas y culturales de cada país) que dan origen a distintas manifestaciones de la criminalidad.

---

<sup>163</sup> Tal como lo ha referido en repetidas oportunidades el presidente del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), doctor Elías Carranza, es preciso tener en cuenta que esta tendencia ascendente en las tasas de criminalidad de los países de América Latina se observa a partir de la década de los ochenta, la que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) denominara “la década perdida” en razón del deterioro generalizado en los indicadores económicos y sociales de los países de la región.

En relación con el grupo de variables *macro* vinculadas al aumento de las tasas de criminalidad, el Dr. Elías Carranza,<sup>164</sup> presidente del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), menciona que la sociología criminal ha venido verificando las siguientes correlaciones:

- más población joven = más delito;
- más ocio en la población joven (definido como tiempo fuera de la familia y de la escuela) = más delito;
- más desempleo = más delito (correlación vigente en países de medianos y bajos ingresos, también denominados *en vías de desarrollo*, y que suele no registrarse en países de altos ingresos donde persiste el sistema de *welfare state* o Estado de bienestar, que brinda adecuados sistemas jubilatorios o seguros de desempleo);
- más inequidad en la distribución del ingreso = más delito;<sup>165</sup>
- menos consumo per cápita = más delito;
- más urbanización (aumento de la densidad urbana) = más delito;
- menos puntaje en el índice de desarrollo humano<sup>166</sup> = más delito.

Asimismo, cabe agregar que, en la región latinoamericana, a la existencia de estas correlaciones se suma el hecho de que las variables que intervienen en ellas suelen presentarse no aisladas, sino en interacción entre sí, lo que potencia sus efectos negativos y, de este modo:

En toda la geografía regional encontramos numerosos grupos de población joven, fuera de la familia o fuera de la escuela, o fuera de ambas, en situación de desempleo, en sociedades con alta inequidad en la distribución del ingreso, en el infraconsumo, en contextos de alta concentración urbana.<sup>167</sup>

Ahora bien, en lo concerniente al segundo grupo de factores vinculados a la génesis de la criminalidad en América Latina y, particularmente, de su asociación con algunas de las formas violentas en que se manifiesta la problemática —entre las que se encuentra el secuestro— surgen otros factores que pueden adicionarse a los ya mencionados, y que remiten a patrones políticos y culturales específicos.

---

164 Conferencia titulada “Visión empírica de la justicia penal”, dictada por Elías Carranza en el marco del “Curso internacional de capacitación en reformas al sistema de justicia penal en América Latina”, del 26 de julio al 4 de agosto de 2004, en San José de Costa Rica.

165 Una reciente investigación patrocinada por el Banco Mundial ha verificado en diversos países del mundo la existencia de una correlación positiva entre la inequidad en la distribución del ingreso y el aumento del delito. Véase F. Bourguignon: “Crime As a Social Cost of Poverty and Inequality: A Review Focusing on Developing Countries”, en *Facets of Globalization*, World Bank Discussion Paper, n° 415, 2001, citado por Elías Carranza en la conferencia “Visión empírica de la justicia penal”.

166 El índice de desarrollo humano (IDH) es un instrumento creado por el PNUD que se propone medir el logro medio de un país en cuanto a tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, los conocimientos y un nivel de vida decente. Por cuanto se trata de un índice compuesto, el IDH contiene tres variables: la esperanza de vida al nacer, el logro educacional (alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada) y el PIB real per cápita (PPA en dólares).

167 Carranza, o. cit.

1. El caso de El Salvador se presenta como paradigmático en lo concerniente al impacto de las secuelas de conflictos armados que han padecido varios países de la región.

Este país vivió durante el período de doce años desde 1980 hasta 1992, una guerra civil entre un grupo guerrillero, denominado Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), y un ejército nacional, situación que dejó un saldo de 80.000 muertos.

Pese a la finalización del conflicto armado en el año 1992 y a la implementación parcial de los acuerdos de paz, en la actualidad El Salvador se encuentra en una coyuntura caracterizada principalmente por la presencia de altos niveles de violencia, que se traducen en el elevado índice de homicidios y lesiones de toda clase. De este modo, las secuelas de la guerra siguen siendo palpables y pueden verificarse en la transmisión de patrones culturales violentos, que han tendido a retroalimentarse incrementando el uso de la violencia común.

En este sentido, un analista salvadoreño ha afirmado que

la guerra civil militarizó la sociedad, deterioró la convivencia social y adiestró a los ciudadanos en el uso de la agresión como medio instrumental universal para dirimir las diferencias.<sup>168</sup>

Otra de las consecuencias del conflicto armado ha sido un amplio mercado negro de armas de fuego procedentes de los arsenales de grupos beligerantes durante la guerra. Se estima que durante el año 1999, 75% de los homicidios se explicaban en función de este elemento.

Por último, otra manifestación de la guerra que incidió sobre los niveles de delincuencia en este país, es atribuible a la poco planificada desmovilización de los grupos armados, a tal punto que el subinspector de la Policía Nacional Civil apuntaba, en 1995 que

la mayor parte de las bandas organizadas de delincuentes que operan en El Salvador están compuestos por miembros que pertenecieron a las Fuerzas Armadas o al FMLN.<sup>169</sup>

En el caso de este país, el delito de secuestro constituiría una de las tantas manifestaciones de una espiral de violencia que no logra erradicarse.

2. En el caso mexicano, el secuestro se encuentra en primer lugar dentro de los delitos de alto impacto con menor proporción de reporte al sistema institucional.

168 José M. Cruz, "Los factores posibilitadores y las expresiones de la violencia en los noventa", en *Estudios Centroamericanos, La cultura de la violencia en El Salvador*, año LII, n° 588, San Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, octubre 1997, pp. 977-992, en especial p. 980; en José María Rico y Laura Chinchilla, *Seguridad ciudadana en América Latina*, México, Siglo XXI, 2002, pp. 18-19.

169 Iván Alarcón Magin, "La perspectiva policial", en Elías Carranza (coord.), *Delito y seguridad de los habitantes*, México, Siglo XXI, 1997, p. 339; en José María Rico y Laura Chinchilla, o. cit., p. 19.

De acuerdo con las cifras divulgadas por la Procuraduría General de la República en 2004, cada año se reportan alrededor de 540 secuestros.<sup>170</sup> Sin embargo, este organismo estima que sólo se denuncia, aproximadamente, uno de cada tres secuestros,<sup>171</sup> en tanto que organizaciones no gubernamentales advierten que la cifra negra del delito es mayor y estiman que de cada cuatro secuestros sólo se reporta uno. La dimensión del secuestro en México ubica al país en segundo lugar en incidencia de este delito, sólo detrás de Colombia.<sup>172</sup>

Más allá de la gran incidencia que el secuestro representa en ambos países, puede advertirse que en México<sup>173</sup> el móvil de los secuestros parecería ser mayormente económico, a diferencia de lo que acontece en Colombia, donde la guerrilla juega un papel predominante en la comisión de este delito, y cuyas razones se encuentran enraizadas con cuestiones de índole política (tan solo 10% de los secuestros tienen causas exclusivamente económicas).

En tercer término, en Colombia,<sup>174</sup> a diferencia de otros países, el secuestro extorsivo y la extorsión no representan sólo problemas delincuenciales o de policía, sino que al igual que el narcotráfico, constituyen mecanismos básicos de financiación de acciones terroristas de las organizaciones armadas.<sup>175</sup>

Esta problemática aumentó considerablemente desde mediados de la década de los ochenta,<sup>176</sup> situación que se explica, en gran parte, por las nuevas modalidades de este delito implementadas por las agrupaciones armadas ilegales. Estas modalidades pueden clasificarse en tres conjuntos.

El primero se encuentra representado por las denominadas *pescas milagrosas*,<sup>177</sup> práctica en la cual los grupos guerrilleros secuestran personas de manera aleatoria, por medio de retenes ilegales en las carreteras del país. El segundo conjunto comprende a los secuestros en masa, que son más *rentables*, ya que requieren la

170 Estas cifras nacionales agregadas, así como la incidencia por Estados se dieron a conocer por la Procuraduría General de la República a principios de julio de 2004. Véase por ejemplo, en edición electrónica del periódico *Reforma*, de 2 de julio de 2004, sección "Nacional" (<[www.reforma.com](http://www.reforma.com)>).

171 *Ibidem*.

172 De acuerdo con el reporte "La industria del secuestro en Colombia", elaborado por la organización no gubernamental holandesa Pax Christi y presentado al Parlamento Europeo.

173 Información tomada del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), asociación civil con fines no lucrativos surgida del esfuerzo de cinco de las más importantes organizaciones de la sociedad mexicana: la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Fundación Este País, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

174 Información relevada del "Programa presidencial contra la extorsión y el secuestro", de la Vicepresidencia de Colombia, en su sitio web oficial: <[www.presidencia.gov.co/extorsion\\_secuestro/](http://www.presidencia.gov.co/extorsion_secuestro/)>.

175 Especialmente nos referimos a los tres grupos guerrilleros principales: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército del Pueblo (EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

176 Durante las décadas de los sesenta y setenta se presentaban muy pocos casos de secuestro. En contraste con ello, en el período 1980-2002 los secuestros crecieron aceleradamente: pasaron de 299, en 1984, a 2.986 en 2002.

177 Cuando la segunda cantera de víctimas potenciales (de muy altos recursos) empieza a mostrar síntomas de agotamiento surge la aparente popularización de las víctimas que caracteriza la última fase del secuestro en Colombia. Para más detalle véase Mauricio Rubio, *Del rapto a la pesca milagrosa: breve historia del secuestro en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes-CEDE, disponible en: <[www.econpapers.repec.org/paper/col1000138/001065.htm](http://www.econpapers.repec.org/paper/col1000138/001065.htm)>.

movilización de menos guerrilleros por secuestrado.<sup>178</sup> Finalmente, el tercer y último conjunto da cuenta de los secuestros de tipo *extorsivo político* por parte de los grupos armados ilegales, que persiguen un doble objetivo: la obtención de fuentes de financiamiento, por un lado, y por otro, la intimidación política.<sup>179</sup>

En el caso colombiano, terrorismo y delincuencia común parecen confluir en la ejecución de un mismo delito, mediante una práctica en la que las organizaciones armadas ilegales suelen tercerizar los secuestros extorsivos a través de bandas de delincuencia común, que actúan bajo la protección real o supuesta de estas organizaciones en la fase de captura de la víctima, para luego venderla a los grupos guerrilleros. Por ende, y en virtud de esta particularidad, la identificación de la autoría de estos secuestros presenta enormes dificultades.

Otro aspecto a destacar resulta de la compleja y variada vinculación entre el secuestro y el tráfico de drogas. En este país, los narcotraficantes han recurrido al secuestro con los más variados fines: con objetivos puramente políticos; como sustituto del comercio de droga en periodos de iliquidez; para financiar sus guerras contra el Estado o como un mecanismo corriente para cobrar deudas.<sup>180</sup>

En suma, podría decirse que el grueso del problema del secuestro en Colombia parecería seguir girando alrededor de organizaciones y no de delincuentes individuales. En este sentido:

Las razones para que se trate de un *delito colectivo* son múltiples: 1) requiere división del trabajo; 2) presenta enormes problemas de agencia, que se solucionan de manera eficaz sobre la base de ideología; 3) el adoctrinamiento es lo que asegura que el botín del secuestro sea propiedad colectiva de un grupo, y no de los individuos; 4) la reputación de violencia, insumo indispensable para consolidar la industria, la acumulan organizaciones, rara vez individuos.<sup>181</sup>

Como podrá advertirse, las características, formas de manifestación y magnitud en el desarrollo de esta problemática en los países seleccionados resultan disímiles entre sí y también respecto del fenómeno observado en la República Argentina.

Sin embargo, creemos que es relevante —desde una perspectiva integral del fenómeno de los secuestros extorsivos— ahondar en las distintas expresiones que tiene este delito en aquellos países que desde un largo tiempo atrás sufren las consecuencias de la constante presencia de esta manifestación delictiva, que se nutre de un alto contenido de violencia y genera un importante impacto en la calidad de vida de la población.

178 Según datos de la Policía Nacional, en el año 2000 se reportaron 354 casos de secuestros masivos.

179 Según documento del CEDE, el aumento de secuestros con fines extorsivos políticos a partir del año 1997 se relaciona con el sabotaje de los grupos guerrilleros al proceso electoral de 1997. En el período 1998-2000 esta modalidad de secuestro se generalizó de manera indiscriminada en contra de funcionarios públicos, comitivas políticas y autoridades electorales. Para más información véase Elvira María Restrepo, Fabio Sánchez Torres y María Martínez, *¿Impunidad o castigo? Análisis e implicancias de la investigación penal en secuestro, terrorismo y peculado*, documento CEDE 2004-09, Bogotá, febrero de 2004, ISSN 1657-7191 (edición electrónica).

180 Para más información, véase Rubio, o. cit.

181 *Ibidem*, p. 51.

En las páginas siguientes se pretende no sólo pasar revista al fenómeno desde una perspectiva exclusivamente descriptiva, sino también avanzar sobre las estrategias y mecanismos institucionales implementados a fin de contrarrestar este delito. Por esta razón, más allá de las particularidades de cada realidad social y cultural, resulta enriquecedor el acceso a las estrategias asumidas por otros países de la región, que lamentablemente poseen el triste privilegio de contar con una amplia experiencia en la materia. Evidentemente, las estrategias y modelos no son netamente exportables porque, como se adelantó, más allá de algunos factores comunes a la región en materia criminológica, en cada caso se presentan particularidades que acentúan las diferencias con el caso argentino. No obstante ello, es innegable la riqueza que ofrece el tratamiento de un fenómeno tan complejo en el estudio de casos de países de nuestra misma región.

## **2. Tratamiento en el contexto latinoamericano: los casos de Colombia, El Salvador, México y Venezuela**

En cada uno de los países considerados en esta investigación, la problemática de los secuestros ha presentado facetas de difícil comparación empírica, en orden a que los escenarios históricos, políticos, sociales y culturales en los que se han originado son disímiles entre sí. Estos antecedentes han incidido de manera notoria en el desarrollo de los diferentes mecanismos de prevención, investigación y represión de este tipo de delincuencia adoptados por los Estados en aras de brindar protección y seguridad a sus conciudadanos.

### *2.1. Colombia*

#### **2.1.1. Introducción**

Para elaborar un análisis ponderado de la realidad colombiana se ha tomado como fuente la investigación elaborada por Fedesarrollo y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE, de la Universidad de los Andes para la Fiscalía General de la Nación,<sup>182</sup> cuyo objetivo consistía en identificar las variables que coadyuvaran a explicar la capacidad actual del sistema de enjuiciamiento criminal para dilucidar los delitos de secuestro extorsivo.

En el estudio mencionado se sostuvo que el éxito de las investigaciones penales se puede definir de tres formas: a) la existencia de por lo menos un sindicato por expediente; b) la existencia de resolución de acusación para el sindicato; y c) la existencia de una condena.<sup>183</sup>

---

182 Restrepo, Sánchez Torres y Martínez, o. cit.

183 *Ibíd.*, p. 1.

También encontró que la práctica de pruebas técnicas de diversa índole contribuía significativamente al esclarecimiento del delito de secuestro.<sup>184</sup> Precisamente, el estudio identificó sobre la base de información primaria extraída de expedientes de secuestro extorsivo, las variables y características de la investigación penal asociadas al éxito de la justicia penal, a saber: la capacidad del sistema para vincular e individualizar un sindicado (que en adelante también se denominará *éxito 1*), acusarlo ante los jueces competentes (*éxito 2*) y que estos lo condenen (*éxito 3*).<sup>185</sup>

**2.1.2. La muestra<sup>186</sup> y algunos resultados preliminares**

Conforme señalan los autores indicados, la muestra se integró con 187 expedientes inactivos de la Fiscalía y por sentencias de los juzgados penales especializados de Bogotá, Medellín y Villavicencio referidos a secuestro. En el cuadro 3 se puede observar la descripción de la muestra. De los 187 expedientes de secuestro revisados, 65% se encontraban en la Fiscalía y 35% en los juzgados penales. Entre los expedientes revisados, 45% se localizaba en Bogotá, 27% en Medellín y 28% en Villavicencio.

**Cuadro 3.** Descripción de la muestra

Total de expedientes de secuestro	187
<b>Ciudad</b>	
Bogotá	45%
Medellín	27%
Villavicencio	28%
<b>Institución</b>	
Fiscalía	65%
Juzgados penales	35%

Fuente: Restrepo, Sánchez Torres y Martínez, *¿Impunidad o castigo?*, o. cit.

Corresponde destacar, por otra parte, que la elección de estos expedientes no fue aleatoria pues correspondió a una selección llevada a cabo por la Fiscalía General de la Nación para los expedientes de esta institución y del personal administrativo de los juzgados para las sentencias revisadas. Se eligieron Medellín y Villavicencio dado que las estadísticas internas de la Fiscalía indicaban que en el delito de secuestro estas dos ciudades presentaban las tasas más altas de judicialización de todo el país.

La elección de Bogotá obedeció a que es la ciudad capital y porque la investigación se coordinó desde esta ciudad. No obstante, el secuestro extorsivo no tenía en Bogotá un porcentaje alto de judicialización en comparación con el resto del país.

El cuadro 4 revela, para el caso del delito de secuestro, algunas estadísticas descriptivas de la muestra tomada. Por ejemplo, se encontró que en 46% de los casos

184 *Ibidem*, nota anterior, p. 1.

185 *Ibidem*, p. 4.

186 La información utilizada en este acápite ha sido extraída de la investigación elaborada por Restrepo, Sánchez Torres y Martínez, o. cit., pp. 5-6.

el delito fue denunciado por un familiar, comparado con 19% de la propia víctima y 8% de un testigo presencial. Para el caso del lugar en donde ocurrieron los hechos, se encontró que más de la mitad de los secuestros ocurrieron en el área urbana, 56%.

De acuerdo con lo señalado por los investigadores del CEDE, la mayoría de las investigaciones de secuestro se iniciaron por informe de los Grupos de Acción Unificada para la Libertad Personal (GAULA). En cuanto a pruebas técnicas practicadas en la investigación, se encontró que 16% de las investigaciones por secuestro tenían análisis de armas y explosivos, y las inspecciones judiciales fueron las más practicadas en este tipo de delito.

**Cuadro 4.** Estadísticas descriptivas de la muestra

<b>Total de expedientes</b>	<b>187</b>
<b>Número de sindicados</b>	<b>222</b>
<b>Hechos denunciados</b>	
Familiar	46%
Víctima	19%
Testigo presencial	8%
Entidad	
<b>Lugar donde ocurrió el hecho</b>	
Rural	44%
Urbano	56%
<b>La investigación se inició por informe de:</b>	
Fiscalía	
Policia	28%
GAULA	56%
DAS	
Otra autoridad	39%
<b>Pruebas practicadas</b>	
Análisis de armas o explosivos	16%
Inspección judicial	34%
Peritazgos	14%
Retratos hablados	27%
Informe contable	

Fuente: Restrepo, Sánchez Torres y Martínez, ¿Impunidad o castigo?, o. cit.

Nota: El cuadro original incluía también datos de terrorismo y peculado; los porcentajes de cada ítem se refieren al total de los tres delitos.

Un dato de suma importancia, extraído de las estadísticas de la muestra de expediente, ha revelado que sólo en una pequeña proporción de los casos se han practicado pruebas técnicas, lo que constituye, por tanto, una insuficiencia sustancial en la investigación penal. Esto ha sido reiteradamente señalado por los autores de la investigación empírica.

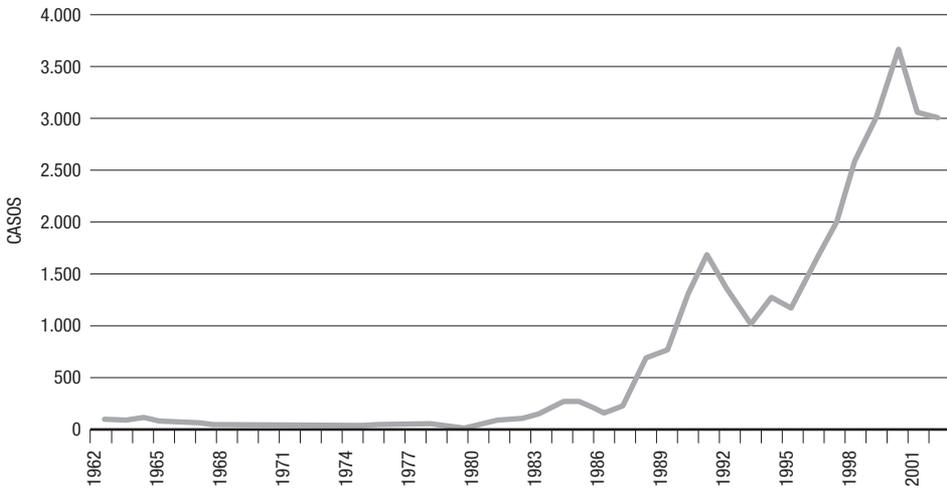
### 2.1.3. Evolución del secuestro según las estadísticas oficiales

Según surge de la investigación de la Universidad de los Andes, la cantidad de secuestros reportados en Colombia se incrementó considerablemente desde mediados de la década de los ochenta, según se advierte en el gráfico 3, que abarca

el período 1962-2002.<sup>187</sup> Se observa, asimismo, que durante las décadas de los sesenta y setenta se presentaban pocos casos de secuestro. Empero, en el período 1980-2002 los secuestros crecieron rápidamente y pasaron de 299, en el año 1984, a 2.986, en el año 2002. Se sostiene que

[...] este delito ha crecido a la par con el conflicto colombiano convirtiéndose en una de las principales fuentes de financiación de los grupos al margen de la ley, especialmente de los siguientes grupos guerrilleros: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); Ejército del Pueblo (EP) y Ejército de Liberación Nacional (ELN).<sup>188</sup>

**Gráfico 3.** Evolución del secuestro, 1962-2002<sup>189</sup>



Fuente: Policía Nacional y Fondelibertad.

En el período comprendido entre los años 1996 y 2000, el secuestro exhibió un acelerado ascenso y registró un total de 12.539 casos, de los cuales 1.006 fueron contra menores de edad. Entre 1996 y 1997 el secuestro se incrementó en 61.18%. Esto obedeció principalmente a los secuestros de tipo extorsivo político por parte de los grupos subversivos, que buscaban sabotear el proceso electoral de 1997.

Entre 1997 y 1998, la cifra de este delito se incrementó en 72%. Uno de los factores que marcó este considerable aumento fue el secuestro de 439 miembros de la fuerza pública. Los casos de mayor relevancia fueron los perpetrados en los ataques a Mitú (Vaupés), Miraflores (Guaviare), además de ataques a estaciones de policía, retenes ilegales y emboscadas.

187 Aunque existen otras estadísticas de secuestro como las de País Libre y las de Voces del Secuestro, los autores utilizaron para efectuar la investigación las institucionales por ser bastante confiables, y en general acordes con las estadísticas que sobre este fenómeno se manejan adentro y afuera del país.

188 Cf. Restrepo, Sánchez Torres, y Martínez, o. cit., p. 8.

189 Se han utilizado algunos de los gráficos más significativos de la investigación tomada como fuente.

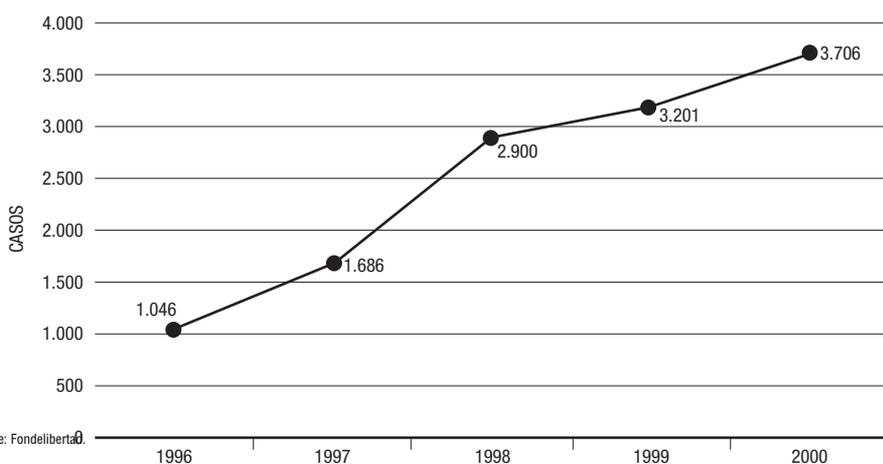
Hacia 1999 el secuestro aumentó en 10,37%. Durante ese año el ELN cometió los secuestros masivos de la iglesia La María en Cali, el vuelo 964 de AVIANCA, que cubría la ruta Bucaramanga-Bogotá, y la Ciénaga El Torno en el Magdalena.

En el año 2000 fueron denunciados 3.706 secuestros, 16% más que el año anterior. Este aumento se originó en numerosos secuestros colectivos; los de mayor impacto fueron los retenes de Rionegro y el Playón en Santander, el caso de los biólogos de la Universidad de Antioquia en el municipio de La Unión, el secuestro del kilómetro 18 en la vía que conduce de Cali a Buenaventura, Valle del Cauca, y el retén realizado en inmediaciones del municipio de Machetá, Cundinamarca.

Estos aumentos en el tipo delictual tienen su origen en las nuevas modalidades de este delito implementadas por los grupos armados ilegales tales como las *pescas milagrosas* y los secuestros en masa. Conforme surge de la información estadística de la Policía Nacional, en el año 2000 se reportaron 354 casos de secuestros masivos. Otra explicación de esta tendencia es el aumento de secuestros de tipo *extorsivo político* por parte de los grupos armados ilegales, con los cuales se busca sabotear procesos electorales y ejercer presión política.<sup>190</sup>

Seguidamente se ilustra la evolución del secuestro en Colombia en el período 1996-2000, según la información suministrada por el Sistema de Información de la Defensa Nacional, Fondelibertad.

**Gráfico 4.** Evolución del secuestro en el período 1996-2000



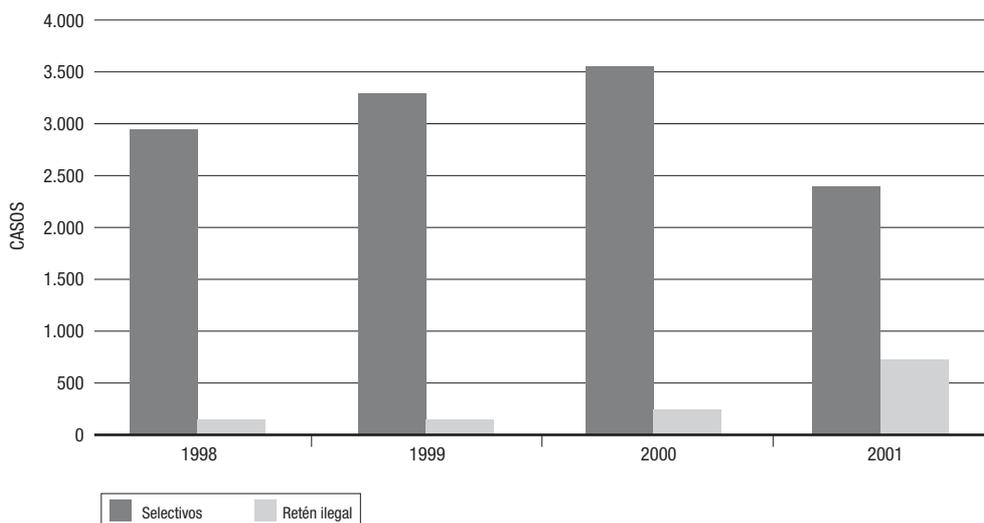
Fuente: Fondelibertad.

El gráfico 5 ilustra sobre los secuestros realizados de manera selectiva y en retenes ilegales durante el período 1998-2001. Se puede observar que en el año 2001 los secuestros selectivos disminuyeron significativamente en comparación al año anterior, pasando de 3.524 a 2.362. No obstante, los secuestros realizados en retenes

<sup>190</sup> Cf. Restrepo, Sánchez Torres, y Martínez, o. cit., p. 8.

ilegales (secuestros indiscriminados) aumentaron 270%. Este incremento es el resultado de la generalización de las nuevas modalidades de secuestro.<sup>191</sup>

**Gráfico 5.** Secuestros selectivos e indiscriminados en el período 1998-2001



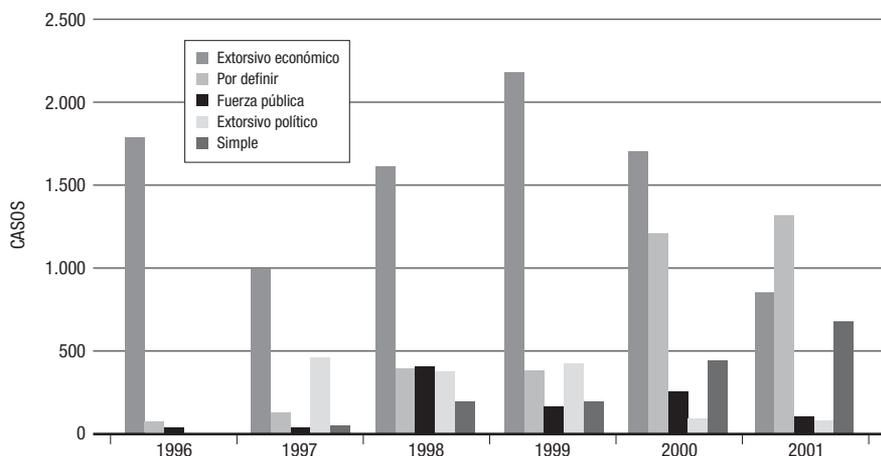
Fuente: Fondelibertad.

#### 2.1.4. Tipos de secuestro

Entre 1996 y 2001 se informó un total de 8.301 secuestros extorsivos con fines económicos. Esta modalidad de secuestro llegó a su máxima expresión en 1999, cuando aumentó 79% con respecto a 1996. Sin embargo, se observa la disminución constante de este tipo de secuestro en el período 2000-2002. Según Fondelibertad, en el año 2002 se realizaron 2.986 secuestros con fines extorsivos, 19% menos que en el año 2000. El aumento de secuestros con fines extorsivos políticos a partir de 1997 se encuentra vinculado con el sabotaje de los grupos guerrilleros al proceso electoral de ese año. A partir de allí, y durante el período 1998-2000, esta modalidad de secuestro se generalizó de manera indiscriminada en contra de funcionarios públicos, comitivas políticas y autoridades electorales. De la misma forma, la disminución de este tipo de secuestros en el año 2001 corresponde a un cambio de estrategia de los grupos armados ilegales, por el cual los secuestros están principalmente dirigidos en contra de alcaldes electos y funcionarios públicos.<sup>192</sup>

En el gráfico 6 se ilustra acerca de la evolución de los diferentes tipos de secuestro.

191 *Ibidem*, p. 9.  
 192 *Ibidem*, p. 10.

**Gráfico 6.** Tipos de secuestro en el período 1996-2001

Fuente: Fondelibertad.

Es importante destacar que el número de secuestros de tipo *por definir* se incrementó drásticamente y llegó a un máximo de 1.308 casos en el año 2001. No obstante, se podría especular que el tipo de secuestro que predomina en esta categoría es la de secuestro extorsivo. Una explicación probable por la cual no se define como tal, es que la familia del secuestrado oculta información sobre la extorsión, ya sea por amenazas o por miedo a represalias contra el plagiado, o porque la familia cree erróneamente que el pago es ilegal.<sup>193</sup>

Esta creencia se debe a que la ley 40 de 1993 (Estatuto Antisecuestro) imponía unas sanciones a quienes pagaran el secuestro. Estas normas sólo rigieron diez meses, pues fueron declaradas inconstitucionales, aunque mucha gente quizás no se enteró de su derogación.<sup>194</sup>

Puede observarse que este elemento parece haber favorecido la cifra negra, circunstancia que en su momento fue también considerada en el debate que se dio en Argentina para atacar este fenómeno. Como se ha observado al tratar el caso nacional, la opción que prevaleció fue el rechazo a este tipo de estrategias, con miras a privilegiar la vida de las víctimas.

### 2.1.5. Autores

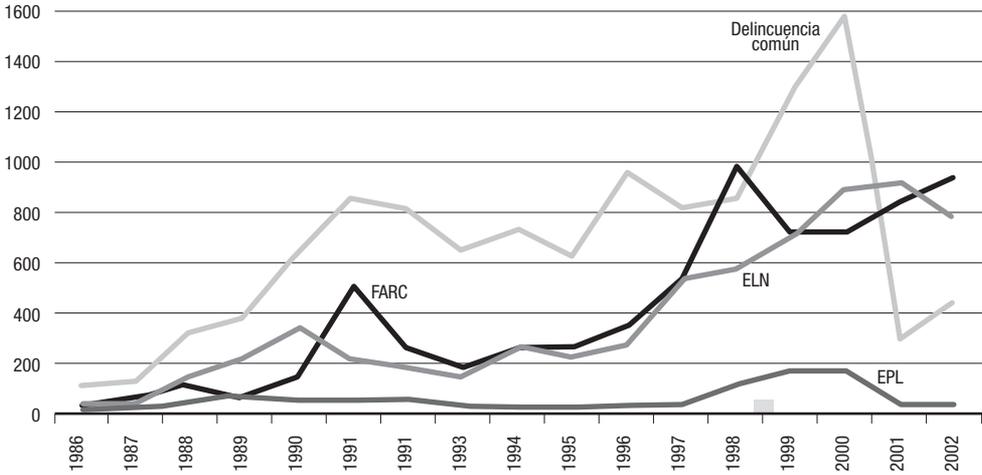
Durante el período 1986-2002, el mayor número de secuestros ha sido atribuido a la delincuencia común, con un total de 11.466 secuestros. En la identificación de la autoría de estos secuestros se presentan grandes dificultades ya que un gran número de estos grupos de delincuencia común actúa como agentes de los grupos guerrilleros en la fase de captura de la víctima, a los que luego venden el secuestrado.

193 Ídem.

194 Ídem.

Dentro de los grupos guerrilleros, las FARC son el grupo que realizó más secuestros durante el período 1980-2002 (6.985), seguido por el ELN (6.477). Por su parte, al EPL se le atribuyen 1.017 secuestros. El gráfico 7 muestra que, desde 1995, los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN aumentaron significativamente la práctica de este delito. Ello se puede asociar a una estrategia específica de los grupos subversivos, en la cual el secuestro no sólo representa una importante fuente de financiación sino que también se usa como herramienta de intimidación y presión política.<sup>195</sup>

**Gráfico 7.** Principales autores del secuestro en el período 1980-2002



Fuente: Policía Nacional y Fondelibertad.

El análisis de los autores de los secuestros, durante el período 1996-2000, muestra:

*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC):* Es el grupo subversivo que ha perpetrado más secuestros en el territorio colombiano, con un total de 3.425 entre 1996 y 2000, de los cuales 116 fueron contra menores de edad.

En el año 2000, la cifra se incrementó en 9%, con 880 nacionales y 14 extranjeros secuestrados. Los gremios más afectados fueron los comerciantes, empleados, ganaderos y funcionarios públicos. En el departamento de Cundinamarca la actuación de este grupo insurgente se incrementó en 150%, pasando de 61 a 153 casos; los frentes 22, 42 y 54 fueron los principales agentes del secuestro en esta región. El número de secuestros en el departamento de Bolívar ascendió en 136% y en Antioquia, donde las FARC vienen cediendo terreno al ELN, disminuyó en 36%. En el Meta bajó en un 30%.

Entre 1996 y 2000 murieron en poder de las FARC un total de 151 personas secuestradas.

195 *Ibidem*, p. 10-11.

*Ejército de Liberación Nacional (ELN)*: En el período comprendido entre 1996 y 2000, el ELN ha realizado un total de 2.910 plagios,<sup>196</sup> de los cuales 72 fueron contra menores de edad.

Durante el año 2000 el accionar de este grupo se intensificó en 31%, sumando 949 secuestros de ciudadanos nacionales, 12 de extranjeros y 18 de menores de edad. La sociedad vallecaucana sufrió el secuestro masivo de 70 personas en el kilómetro 18 de la vía que conduce de Cali a Buenaventura. Este fue el caso de mayor impacto registrado en el país durante ese año.

Entre 1996 y 2000 murieron en poder del ELN un total de 118 personas.

*Ejército Revolucionario Guevarista (ERG)*: Tuvo su origen en 1993, en el departamento de Chocó y está conformado por desertores de la cuadrilla Ernesto Che Guevara, del ELN, y por algunos disidentes del EPL. Su área de influencia delictiva comprende los departamentos de Chocó, Antioquia y Risaralda. Entre 1997 y 2000 ha perpetrado un total de 25 hechos.

*Ejército Popular de Liberación (EPL)*: En el período comprendido entre 1996 y 2000, el EPL perpetró 596 secuestros, de los cuales 23 fueron contra menores de edad.

En el año 2000, este grupo insurgente incrementó la tasa de secuestros en seis casos sobre el año anterior y llegó a un total de 197. Sin embargo, en el departamento de Santander se incrementaron los secuestros extorsivos económicos en 126%. En su mayoría, estos hechos se realizaron mediante la ejecución de retenes ilegales. Este año extendió sus actos delictivos a los departamentos de Caldas y Risaralda, sumando 22 y 19 casos respectivamente. Cabe resaltar que, en el segundo semestre del año, la acción operativa de la fuerza pública contra este grupo dio como resultado la baja de varios insurgentes dedicados al secuestro, que tenían azotada la región del eje cafetero. Esta acción redujo significativamente el índice de este delito.

Entre los años de 1996 y 2000 han muerto en poder del EPL un total de 39 personas.

*Jaime Bateman Cayón (JBC)*: Grupo disidente del M-19, que delinque principalmente en el Valle. Cometió 41 secuestros entre 1996 y 2000, en su totalidad de tipo extorsivo económico. En 1996 secuestró 13 personas y al año siguiente disminuyó esa cifra en 23%. El año 1998 fue el de mayor actividad delictiva: el número de secuestros ascendió en 90%. Durante 1999 y 2000 decreció ostensiblemente su participación en el índice de secuestros: 7 y 2 casos, respectivamente.

Este grupo guerrillero ha sido duramente golpeado en su estructura por las actividades de las autoridades del Valle: en el año 2000, el GAULA Cali capturó a siete de sus integrantes, que eran los encargados de coordinar con bandas de delincuentes comunes la comisión de los secuestros. A través de labores de inteligencia

<sup>196</sup> Plagio (del latín *plagium*) significa 'acción y efecto de plagiar' (secuestrar a alguien). Plagiar (del latín *plagiare*), Amér.: 'Apoderarse de una persona para obtener rescate por su libertad' (Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima edición, tomo II, Madrid, Espasa Calpe, 1984, p. 1.071).

se ha podido establecer que existen divisiones en el grupo, que sus partes ahora delinquen en forma aislada, y que dejaron de existir las alianzas con bandas. A raíz del control ejercido por las autoridades en el departamento del Valle, intensificaron su actividad en los municipios de Corinto y Miranda (Cauca).

Entre 1996 y 2000 han muerto en poder del JBC dos personas secuestradas.

*Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP)*: Ha secuestrado a 139 personas en el período comprendido entre 1996 y 2000; 68% de estos secuestros han sido de tipo extorsivo económico.

En el año 2000 se registraron 52 casos, 16% más que el año anterior. Su actividad delictiva se concentra en el Tolima y en Bolívar, con 22 y 21 hechos respectivamente; 38 de los secuestros perpetrados en ese año fueron extorsivos económicos. La mayoría de los secuestros cometidos en el Tolima fueron mediante retenes ilegales.

Entre 1996 y 2000, una persona murió en cautiverio en poder del ERP.

*Grupos de delincuencia común*: Han cometido 1.658 secuestros, en su gran mayoría con fines económicos, de los cuales 489 fueron contra menores de edad.

En el 2000 aumentaron 22% su actividad respecto al año anterior —67 casos— con gran afectación en la población menor de edad que, sólo en este año, sumó 165 hechos. Uno de los factores que incidió en el fortalecimiento de estas bandas fue la alianza con los diferentes grupos subversivos con los cuales “comercializan” las víctimas de secuestro. Las ciudades más afectadas son Medellín, Cali, Bogotá D.C., Pereira, Ibagué y algunas poblaciones de Cundinamarca.

Han muerto en poder de los delincuentes comunes 85 personas secuestradas entre 1996 y el 2000.

*AUC*: Las Autodefensas han sido autoras de 491 casos de secuestro en el período comprendido de 1997 y 2000; en 1996 no reportó actividad. En la mayoría de los secuestros cometidos por este grupo no se ha logrado establecer la finalidad, ya que nunca se ha vuelto a tener noticia de las personas plagiadas, que quedan registradas como *en cautiverio*, en las bases de datos. Se presume que gran parte los secuestros perpetrados por este grupo han sido con fines homicidas.

En el año 2000 secuestraron a 280 personas, 109% más que el año anterior. Los departamentos más afectados fueron Antioquia, Casanare, Córdoba, Bolívar, Magdalena, César, Santander, Norte de Santander y Caquetá. Secuestraron principalmente a agricultores, indígenas y empleados. Se observa que entre 1998 y 2000 cambiaron la finalidad de sus secuestros, intensificando los de tipo extorsivo económico: 10 en 1998, 35 en 1999 y 43 en 2000.

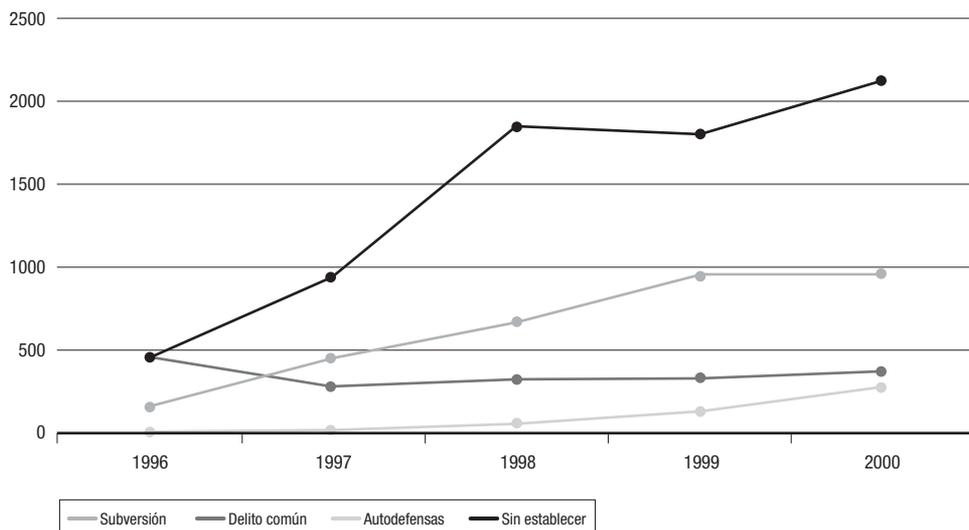
Han muerto en poder de esta organización un total de 74 personas secuestradas, entre 1997 y 2000.

*SSE*: En cuanto a los secuestros sin establecer el autor, se ha determinado que en 60% estos casos son cometidos por la subversión, pero las autoridades no logran determinarlo oficialmente debido a diferentes factores, tales como la falta de cola-

boración ciudadana, falta de pruebas y desviación de las investigaciones por parte de los delincuentes.

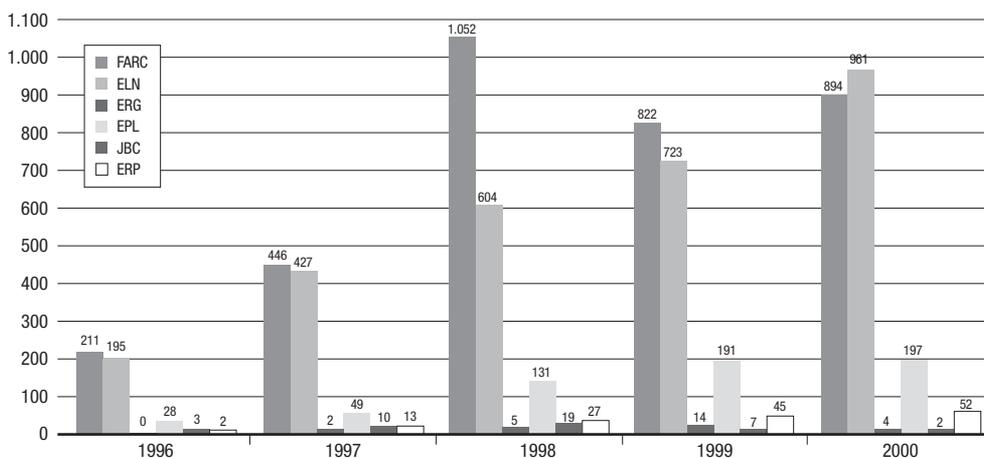
El gráfico 8, suministrado por el Sistema de Información de la Defensa Nacional, Fondelibertad, discrimina por autores el incremento de los secuestros en el período 1996-2000.

**Gráfico 8.** Secuestros por autoría genérica en el período 1996-2000



Fuente: Fondelibertad.

**Gráfico 9.** Secuestros según autor en el período 1996-2000



Fuente: Fondelibertad.

### 2.1.6. Situación de las víctimas

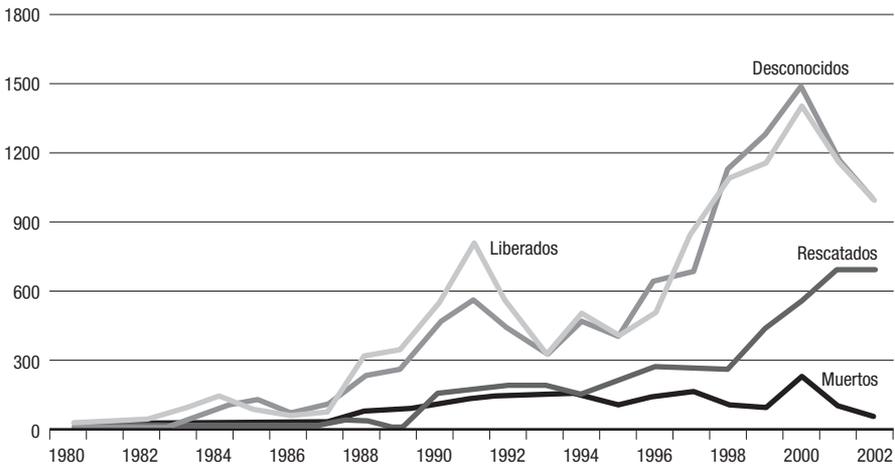
En el gráfico 10, elaborado por los investigadores del CEDE, se exhibe la evolución de las víctimas del secuestro según su situación para el período compren-

dido entre 1980 y 2002. Se puede observar un importante aumento en el número de víctimas rescatadas, situación que según los investigadores se explica por la creación de los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA) en el año 1996, entrenados para realizar operaciones de rescate y dismantelamiento de las bandas criminales especializadas en el secuestro.

Al mismo tiempo, el gráfico muestra que *el número total de personas fallecidas en cautiverio durante el período 1980-2002 ha sido de 2.052*. Esto representa un promedio de 103 víctimas por año. Este promedio se ha mantenido estable a través del tiempo.

Del total de secuestros registrados en el período 1980-2002, 16% de las víctimas fueron rescatadas (4.540), 41% fueron liberadas, 7% murió en cautiverio y se desconoce la situación del 36% restante. En este último grupo se incluyen víctimas que fueron liberadas pero sobre las cuales no se dio aviso a las autoridades o víctimas sobre las que no fue posible determinar su paradero, y plagiados que aún permanecen en cautiverio.

**Gráfico 10.** Situación de las víctimas del secuestro, en el período 1980-2002



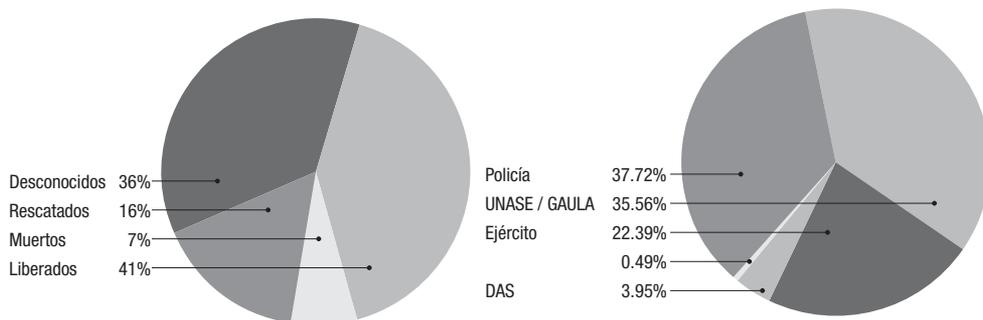
Fuente: Policía Nacional y Fondelibertad.

**2.1.7. Sindicados e imputados**

A partir del año 1993 se observa una tendencia creciente en el número de imputados aprehendidos, que ya en ese año tuvo un aumento de 125% con respecto al año anterior. Una hipótesis plausible sobre este incremento en las aprehensiones puede obedecer a la institucionalización de la Fiscalía General de la Nación, que empezó a funcionar en 1992, y a la eficiencia de la Unidad Nacional Antisecuestro (UNASE) y del GAULA, creado en 1996.

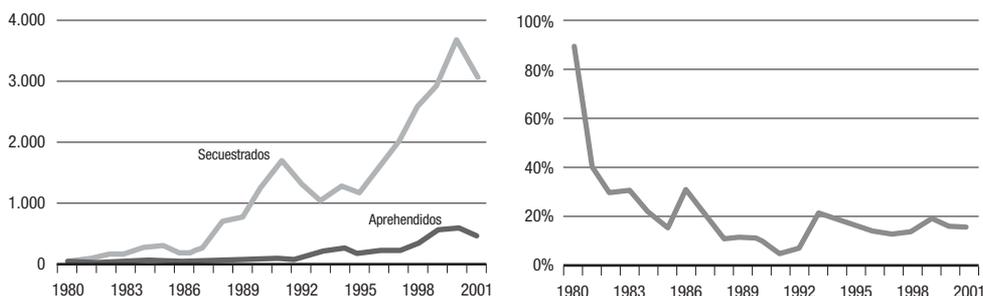
El indicador —aprehendidos en relación con el número de secuestros— aumentó en la década de los noventa, estabilizándose en un nivel de 0.14 aprehendidos por cada secuestro realizado.

**Gráfico 11.** Situación de las víctimas y rescates. 1980-2002



Fuente: Policía Nacional y Fondelibertad.

**Gráfico 12.** Secuestrados, sindicados y tasa de aprehensiones, 1980-2002



Fuente: Policía Nacional, Fondelibertad y cálculos propios.

### 2.1.8. La probabilidad de identificar un sindicado en los procesos de secuestro

Para el desarrollo de este punto hemos seleccionado las variables más significativas entre aquellas que influyen en el éxito de la investigación. Entre ellas se destaca el *número de víctimas*, dado que la existencia de más de un secuestrado tiene un efecto negativo sobre la probabilidad de identificar a un imputado. De los datos de las víctimas, la única variable significativa es la del rescate del secuestrado,<sup>197</sup> que tiene un efecto positivo importante, ya que generalmente en los lugares en donde se realizan los operativos de rescate se encuentran pruebas importantes para el éxito del proceso y para personas involucradas en el secuestro, las cuales son capturadas y judicializadas inmediatamente.<sup>198</sup>

Entre las pruebas técnicas, la inspección judicial, las pruebas de armas y los peritajes en general, tienen un efecto positivo y significativo. Los análisis de armas son los más efectivos en aumentar la probabilidad de identificar un sindicado. De las demás pruebas adjuntas al expediente, solamente el reconocimiento de personas, los

197 Cf. Restrepo, Sánchez Torres y Martínez, o. cit., p. 14.

198 *Ibidem*, p. 15.

retratos hablados y los testimonios de testigos presenciales tienen un efecto significativo.<sup>199</sup>

Por otra parte, los resultados muestran que los testimonios suministrados por testigos presenciales tienen un impacto positivo sobre la probabilidad de identificar un sindicado.

Asimismo se advierte que la variable *tiempo* es muy importante —indica si los testimonios fueron suministrados antes de tres días de ocurridos los hechos— y se resalta la importancia de suministrar la información rápidamente, ya que el tiempo entre la ocurrencia del secuestro y la recolección de los testimonios es un factor que afecta la probabilidad de que el expediente tenga éxito en la instrucción y lleve a instancias de juzgado.<sup>200</sup>

### 2.1.9. La gestión de la Fiscalía General de la Nación<sup>201</sup>

La Fiscalía General de la Nación (FGN) nació en 1991, con la sanción de la nueva Constitución política y comenzó a operar en forma efectiva el 1º de julio de 1992. Posteriormente, en la órbita de su Dirección Nacional de Fiscalías se creó la Unidad de Fiscalía Delegada contra el Secuestro y la Extorsión, mediante la resolución n° 0-893, del 21 de junio de 2001.

A esta unidad le corresponde investigar los delitos de secuestro, extorsión y conexos por asignación especial del fiscal general de la Nación. En ella se encuentran adicionalmente adscritos los despachos de la Fiscalía Delegada GAULA Bogotá, la Fiscalía Delegada GAULA Cundinamarca y la Fiscalía Delegada GAULA Fusa, quienes conocen las investigaciones de secuestro en la etapa preliminar.

Los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA) son los grupos de elite conformados por personal de la Policía Nacional y de las fuerzas militares, que llevan a cabo operaciones de rescate de secuestrados y desmantelamiento de las diversas organizaciones criminales.

Por otra parte corresponde recordar que la ley 282, de 1996, dispone la conformación de un Consejo Nacional contra el Secuestro (CONASE), cuya función es la de crear y conformar los grupos especiales encargados de actuar contra los autores y partícipes en los delitos de extorsión y secuestro, y atribuye facultades especiales a los fiscales delegados.

199 Ídem; quienes aclaran que no obstante, al analizar los resultados del éxito en secuestro, se muestra que los retratos hablados son una variable significativa y positiva para acusar al sindicado, lo que sugiere que aunque esta sola prueba no sirve para identificar un sindicado, analizada en conjunto con otras es importante para lograr acusar al sindicado identificado.

200 Sobre la importancia del tiempo en la investigación criminal, véase Adrián Marchisio (director), *La duración...*, o. cit.

201 Los datos han sido tomados del informe *El combate del secuestro en Colombia: magnitud, aciertos y errores*, elaborado por la Contraloría General de la República de Colombia, octubre 2004, pp. 31-32; para mayor información véase <www.contraloriagen.gov.co>.

Si se analizan empíricamente los casos iniciados en la Fiscalía General de la Nación durante el año 2003, se observa que

[...] por el delito de secuestro ingresaron a investigación previa 11.448 nuevos procesos, de los cuales 3.111 (27%) correspondieron a secuestro extorsivo, 8.196 (72%) a secuestro simple y 141 (1%) a secuestro agravado. En consecuencia, la carga laboral para el período en esta etapa fue de 18.960 procesos; [...] [del total de casos] no continuaron trámite dentro de la FGN 4.625, de los cuales 3.610 salieron por auto inhibitorio al no hallarse mérito para continuar el proceso; y por cambios de competencia quedaron por fuera de la FGN, 1.015 procesos.<sup>202</sup>

**Cuadro 5.** FGN. Procesos por secuestro, investigación previa 2003

Tipo de secuestro	Acumulado del año anterior	Nuevos ingresos	Carga liberal
Agravado	46	141	187
Extorsivo	3.189	3.111	6.300
Simple	4.277	8.196	12.473
Total	7.512	11.448	18.960

Fuente: Cisad. Of. DSE, Planeación FGN, 2004.

En el período analizado —año 2003— ingresaron en la etapa de instrucción 3.060 procesos que, conjuntamente con los provenientes del año anterior, alcanzaron un total de

5.170 procesos de carga laboral, de este volumen las salidas efectivas<sup>203</sup> de la FGN por secuestro fueron de 741 procesos; por secuestro simple salieron 364 procesos, con resolución de acusación 201 y por cambio de competencia 163; las salidas efectivas para secuestro extorsivo fueron de 330 y para agravado de 47. Del total de 377, salieron con resolución de acusación 240 y por cambios de competencia 137.

En síntesis, se dictaron 441 resoluciones de acusación en el año 2003, de una carga laboral de 5.170 procesos en etapa de instrucción, es decir, se elevó a juicio 8,5% de los procesos activos en la FGN.

**Cuadro 6.** FGN. Procesos por secuestro, instrucción 2003

Tipo de secuestro	Acumulado del año anterior	Nuevos ingresos	Carga liberal	Salidas efectivas
Agravado	63	243	306	47
Extorsivo	992	1.070	2.062	330
Simple	1.055	1.747	2.802	364
Total	2.110	3.060	5.170	741

Fuente: Cisad. Of. DSE, Planeación FGN, 2004.

202 *Ibidem*, p. 31.

203 Salidas efectivas: se encuentran determinadas por las resoluciones de acusación y las salidas por competencia fuera de la Fiscalía General de la Nación, cf. nota 34 del informe *El combate...*, o. cit., p. 32.

Cabe destacar que en el año 2003 la Unidad Nacional contra el Secuestro y la Extorsión emitió 438 medidas cautelares, 347 órdenes de captura y dictó 225 resoluciones de acusación.<sup>204</sup>

Los procesos vigentes en la FGN al término del año 2003 por secuestro extorsivo y simple ascendieron a 16.270; en el ilícito extorsivo la cifra ascendió a 5.304 procesos. En cambio, en secuestro simple el número de procesos alcanzó 10.966 casos; las seccionales con mayor volumen fueron las de Villavicencio, con 1.478, y Barranquilla, con 1.401.

### **2.1.10. Las políticas de persecución penal y prevención implementadas por el gobierno**

Actualmente, en Colombia se encuentran vigentes dos sistemas de enjuiciamiento:

a) el *inquisitivo*, que se aplica a aquellas conductas cometidas hasta el 31 de diciembre de 2004. En este caso, el delegado de la Fiscalía investiga y acusa ante el señor juez de conocimiento, quien emite el fallo; en la eventual situación de que fuere condenatorio, un juez de ejecución de penas será quien materializará la condena.

b) el *acusatorio*: cuya vigencia operativa es desde el 2 de enero de 2005. En este sistema, quienes conocen inicialmente y recolectan evidencia son los integrantes de la Policía Judicial y el fiscal delegado —en armonía con la recolección de evidencias materiales del delito y otros medios probatorios, si considera que se cometió el delito—, que se dirige a un juez de control de garantías donde formula la imputación. Posteriormente, en la etapa de juicio los sujetos procesales entendidos como tales son: el abogado de la defensa, el procesado y el fiscal. Este desarrolla la imputación ante el juez de conocimiento, quien dictará el fallo.

En el ámbito normativo, la política criminal se basa en la Ley Antisecuestro, n° 40, de 1993, que se puede subdividir en:

- incremento de penas a los autores del secuestro extorsivo; se eleva la pena que tenía en el Código Penal —de 6 a 15 años—, a una pena de 25 a 40 años;
- nuevos tipos penales;
- tratamiento diferencial a los procesados por secuestro;
- prohíbe la amnistía e indulto para secuestradores;
- beneficios por colaboración eficaz;
- medidas tendientes a evitar el pago de rescate;
- creación al interior de la Fiscalía de unidades con dedicación exclusiva para investigar el delito del secuestro;
- creación de una central única de inteligencia, análisis e información en tema de secuestro;

204 Fiscalía General de la Nación, *Informe de gestión 2004*.

- creación de una comisión de seguimiento conformada por miembros del Congreso, para evaluar y supervisar las políticas gubernamentales y judiciales;
- creación de un programa de asistencia a los secuestrados y sus familias; programa de recompensas;
- realización de campañas publicitarias de prevención del secuestro.

En 1996, la ley n° 282 recogió todos los aspectos contenidos en su antecesora e incluyó:

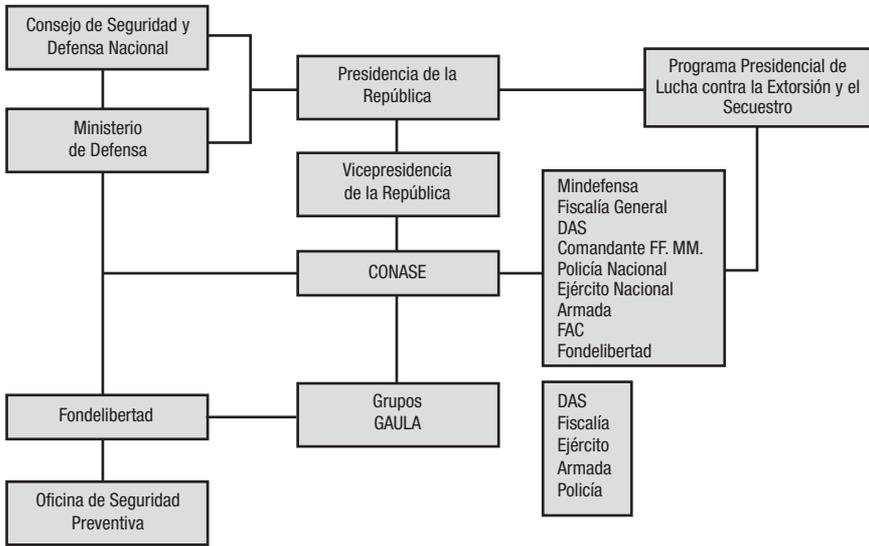
- creación del Consejo Nacional de Lucha Contra el Secuestro (CONASE), un organismo asesor, consultivo y de coordinación contra el secuestro, en materia de política criminal.
- creación de la figura del *zar antisequestro* —decreto n° 1465, de 1991—, legalmente llamado *director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal*, dependiente de la Presidencia de la República.
- creación de los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA).
- implementación del pago de recompensas para quien suministrara información que identificara o permitiera ubicar a los secuestradores.
- obligación notarial de poseer un registro mensual de los secuestrados, para evitar cualquier negocio con los bienes de una persona en cautiverio.
- creación de un fondo con objeto de tomar un seguro que permitiera pagar los salarios y prestaciones sociales del secuestrado.
- Fondo Financiero para la Defensa de la Libertad Personal, Fondo Libertad, para canalizar recursos de apoyo a los GAULA.
- creación del Centro Nacional de Datos, a cargo del Fondo Libertad, para estadísticas y seguimiento de casos.

La estructura organizacional en materia de políticas gubernamentales antisequestro es presentada en el gráfico 13, elaborado por la Contraloría General de la República de Colombia.<sup>205</sup>

El decreto n° 1512 del año 2000, que reestructuró el Ministerio de la Defensa Nacional, reguló la estructura de la lucha contra el secuestro adscribiendo el CONASE y el Fondo Libertad al Ministerio de Defensa, y suprimió la figura del *zar antisequestro*, que fuera creada por el decreto n° 1465, del año 1991.

205 Disponible en <[www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)>.

**Gráfico 13.** Mapa institucional de la política antisequestro



Fuente: Contraloría General de la República de Colombia.

Finalmente, la ley n° 733, del año 2002, modificó el recién elaborado Código Penal de la siguiente forma:

- incremento de las penas mínimas para la extorsión, el secuestro simple y el extorsivo;
- aumento de penas;
- prohibición de la aplicación de beneficios para los sindicados por estos delitos;
- reducción a la mitad de los términos —plazos— correspondientes a la etapa de instrucción y de juicio, para casos de flagrancia;
- prohibición de otorgar amnistía o indulto a quienes cometieren delitos de secuestro o extorsión.

Con el dictado de estas normas, el Estado de Colombia ha establecido ciertas pautas para la prevención y represión del secuestro, con el objeto de diseñar un esquema eficaz que permita desarticular las organizaciones encargadas de cometer este tipo de delitos y así reducir notablemente el índice de estos.

Las particularidades de cada una de estas medidas pueden ser observadas en el apéndice legislativo que contiene las normas vigentes más importantes.

Asimismo, consideramos que la mejor forma de conocer las últimas acciones emprendidas por el gobierno colombiano para enfrentar esta especial manifestación delictiva es acudir al documento aprobado por el señor presidente de la República de Colombia, Dr. Álvaro Uribe Vélez, en la sesión del Consejo de Seguridad Nacional celebrada el 4 de marzo de 2003, y que se transcribe a continuación.

## *Política contra la extorsión y el secuestro extorsivo*

### *A. La extorsión y el secuestro extorsivo como amenazas a la seguridad democrática*

1. El secuestro y la extorsión ahuyentan la inversión y tienen un grave impacto psicológico: los individuos, las familias y la sociedad viven con una sensación de permanente vulnerabilidad. El temor al secuestro y a la extorsión fragmenta la sociedad.
2. Sin embargo, el término secuestro abarca dos tipos de fenómenos distintos: el 32% de los 2.986 secuestros reportados en el año 2002 corresponde a casos de secuestro simple y el 64% corresponde a secuestros extorsivos. El secuestro simple registrado responde generalmente a denuncias entabladas por padres que reclaman la custodia de sus hijos o a otro tipo de estrategias que se basan en tal tipificación para resolver conflictos de índole intrafamiliar. Este tipo de secuestro requiere un tratamiento diferente al que debe dársele a la lucha contra las organizaciones criminales organizadas para extorsionar y secuestrar sistemáticamente.
3. En Colombia, a diferencia de otros países, el secuestro extorsivo y la extorsión no son sólo problemas delincuenciales o de policía: al igual que el narcotráfico, constituyen mecanismos básicos de financiación de las acciones terroristas de las organizaciones armadas. En el año 2002, más de 2.000 colombianos de todas las condiciones sociales fueron secuestrados por los grupos subversivos y por las autodefensas ilegales (1.836 y 183 respectivamente). El pago de rescates por éstos financia el terrorismo.
4. El secuestro extorsivo no es sólo utilizado para financiar el terrorismo. El secuestro extorsivo es una amenaza directa a la democracia y a la voluntad democrática de la población: 145 funcionarios públicos y dirigentes políticos fueron secuestrados el año anterior, entre ellos una candidata presidencial, 16 alcaldes, 27 concejales, un gobernador y 18 diputados, mientras que 5 miembros del congreso permanecen en cautividad. Adicionalmente 71 miembros de la Fuerza Pública fueron secuestrados el año anterior, 33 de las Fuerzas Militares y 38 de la Policía Nacional.
5. Las organizaciones armadas ilegales subcontratan extorsiones y secuestros extorsivos con bandas de delincuencia común que actúan bajo la protección supuesta o real de estas organizaciones. Por ello, una parte importante de los 1.924 secuestros extorsivos que se cometen al año en Colombia, 526 son de autoría indeterminada. Terrorismo y delincuencia común confluyen en una industria inhumana que, como el asesinato de civiles, no tiene justificación y pone en peligro la estabilidad de la Nación.

### *B. Objetivos de política*

6. El objetivo general de esta política es reducir el número de casos de extorsión y secuestro extorsivo.
7. Objetivos específicos: el objetivo general de política se alcanzará mediante una serie de lineamientos estratégicos orientados a (i) incrementar los costos de comisión de estos delitos y (ii) consolidar la confianza de la ciudadanía y la credibilidad de la comunidad internacional en la capacidad del Estado colombiano para enfrentar la extorsión y el secuestro extorsivo.
8. Todas las acciones y las actividades contra la extorsión y el secuestro extorsivo de las diversas entidades gubernamentales estarán explícitamente orientadas al logro de estos objetivos y deberán desarrollarse en el marco de los siguientes lineamientos estratégicos.

*C. Lineamientos estratégicos:*

*Desarticular judicialmente las organizaciones*

**9.** El secuestro extorsivo y la extorsión son industrias criminales organizadas que tienen la capacidad de aprender y de reaccionar velozmente. Los nexos entre las organizaciones armadas ilegales y la delincuencia común —que ha cometido el 15% de los secuestros con autor establecido en 2002— configuran complejas estructuras de criminalidad organizada, vinculadas financiera, estructural y operativamente a las actividades bélicas y terroristas. A medida que dichos grupos y redes evolucionan van dejando a su paso estructuras, conocimiento y tecnologías de fácil escalamiento, replicación e innovación.

**10.** El eje de la lucha es desarticular las organizaciones criminales dedicadas sistemáticamente a la comisión de estos delitos.

**11.** Para este fin se constituirán mesas de trabajo interinstitucionales que, actuando como estructuras de apoyo para la centralización y el análisis de la investigación y de la información de inteligencia estratégica y operacional, conduzcan a la desarticulación de bandas y organizaciones específicas. Estas estructuras de apoyo, desde su inicio, estarán asociadas a un fiscal o equipo de fiscales.

**12.** Este trabajo se articulará a la Unidad de Información y Análisis Financiero —UIAF— del Ministerio de Hacienda para conocer en detalle los flujos de dinero de las organizaciones criminales y las estructuras criminales y para aplicar la extinción de dominio sobre la totalidad de los recursos utilizados o extraídos de la extorsión y el secuestro.

**13.** La prioridad será desarticular las cinco estructuras que concentran el mayor número de secuestros extorsivos.

**14.** Para apoyar el logro de estos objetivos se destinarán recursos para (i) adquirir equipos de inteligencia e investigación electrónica acordes con los avances tecnológicos; (ii) capacitar equipos conjuntos de las Fuerzas Militares, la Policía, el DAS, el CTI y la Fiscalía en investigación, acopio de pruebas y manejo de escenas de crimen y (iii) ejecutar planes de pago de recompensas por resultados.

**15.** Se formalizarán alianzas con las empresas de telefonía fija y móvil para mejorar la calidad y la oportunidad de la inteligencia y la investigación técnica.

*Incrementar los rescates de personas en cautiverio*

**16.** Se incrementará el número de rescates exitosos realizados por los organismos de seguridad del Estado para (i) devolver la libertad a más secuestrados; (ii) disminuir el número de días que permanecen cautivos los secuestrados; (iii) disminuir los recursos financieros que ingresarían a las arcas de las organizaciones criminales y (iv) consolidar la confianza de los colombianos en los organismos de seguridad del Estado y la credibilidad del Estado ante la comunidad internacional.

**17.** La decisión sobre realización de rescates se basará en niveles de información mínima requerida y en criterios que permitan determinar las probabilidades de éxito de cada intento de rescate. Si la información requerida no existe, se complementará con información de investigación e inteligencia para que dicha decisión pueda ser tomada. Se evaluará la necesidad de aquiescencia de los familiares para realizar los operativos de rescate.

**18.** Para dar curso efectivo a este lineamiento estratégico, se evaluarán y redefinirán las estructuras, ubicaciones y jurisdicciones de los Grupos GAULA y se armonizarán sus protocolos con las unidades operativas y regionales de la Fuerza Pública, el DAS y la Fiscalía. Se mejorarán los niveles de entrenamiento operativo y se mantendrá la

capacidad de reacción mediante simulacros periódicos. La readecuación de esta estructura también será de utilidad para la desarticulación de las organizaciones dedicadas a la comisión de estos delitos.

**19.** Así mismo, se implantarán esquemas y se realizarán ejercicios programados y aleatorios de lucha contra la corrupción y contra inteligencia en los grupos GAULA y cada uno de los organismos involucrados en la lucha contra estos crímenes y en aquellos desde los cuales las organizaciones criminales con capacidad de infiltración puedan interferir la labor de las autoridades o facilitar las actividades delictivas.

*Mejorar la información para la toma de decisiones*

**20.** Se mejorará la calidad de la información sobre estos delitos para hacer un mejor uso de ésta en la toma de decisiones. Para ello, se debe (i) estandarizar los criterios de clasificación y manejo de las estadísticas y (ii) obtener permanentemente información detallada sobre cada uno de los casos existentes.

**21.** Se pondrá en funcionamiento un sistema de información descentralizado compartido por todas las organizaciones con responsabilidades en la lucha contra la extorsión y el secuestro, que recoja la información relevante de la cadena de valor de estos delitos y que permita obtener distintos tipos de informes que apoyen la toma de decisiones. La prioridad es construir una base de datos que permita hacerle seguimiento a cada caso individual de secuestro extorsivo existente en el país.

**22.** Con el fin de determinar con mayor precisión la estructura de costos de la comisión de estos delitos, permitir la anticipación de nuevas formas de operación y apoyar la toma de decisiones, se realizarán análisis sistemáticos sobre su evolución, sobre sus características, comportamientos, patrones geográficos y temporales y sobre los modus operandi existentes. En particular, sobre el fenómeno de la extorsión se sabe aún muy poco, razón por la cual acciones iniciales en este sentido priorizarán la recopilación y análisis de información para precisar el alcance de las acciones del Estado en el diseño de esta política.

*Implementar un sistema de recepción y seguimiento de casos*

**23.** Se implementará un sistema de recepción y seguimiento de casos para (i) asegurar una relación directa, estable y amable con las víctimas y sus familiares; (ii) producir una mejor información judicial, táctica y estratégica; (iii) direccionar adecuadamente las denuncias y (iv) asegurar que los Grupos GAULA se concentren en casos de extorsión y secuestro extorsivo.

*Consolidar una agenda internacional contra la extorsión y el secuestro extorsivo*

**24.** Se propiciarán de instancias y gobiernos internacionales (i) pronunciamientos contra las organizaciones que practican el secuestro extorsivo y la extorsión y contra las prácticas que favorecen o facilitan estos delitos y (ii) apoyos efectivos por parte de estos actores relevantes internacionales.

**25.** Se construirán redes de cooperación internacional contra la extorsión y el secuestro extorsivo que incluyan, entre otros, apoyos en información de inteligencia, capacitación en protocolos operativos y protocolos de investigación y de inteligencia, entrenamientos e información tecnológica.

*Incrementar la capacidad preventiva del Estado y la ciudadanía*

**26.** Se realizarán campañas masivas de información y concientización, en especial para que la ciudadanía (i) denuncie oportunamente los casos de extorsión y secues-

tro; (ii) informe a las autoridades la existencia de actividades sospechosas y (iii) entienda que cuenta con todo el apoyo del Estado para no ceder al pago extorsivo.

**27.** El Gobierno Nacional abrirá canales de comunicación simples y efectivos para facilitar la denuncia de estos delitos. Se realizarán campañas focalizadas de prevención para grupos de alto riesgo.

**28.** Se propiciará la adopción voluntaria de códigos de conducta en gremios, empresas, colegios, universidades, familias, entre otros, para detectar de la manera más rápida posible hechos o situaciones relativos a un secuestro o extorsión.

**29.** El Gobierno actualizará las tecnologías de alerta y comunicación disponibles y apoyará su uso mediante el mejoramiento continuo de los protocolos de reacción de los organismos de seguridad e investigación del Estado, especialmente aquellos que permitan incrementar la capacidad de realizar rescates en las primeras 24 horas después de ocurridos los secuestros.

**30.** A fin de mejorar los esquemas de prevención y de apoyar la desarticulación de organizaciones mediante acciones de contrainteligencia (i) se identificarán las alianzas realizadas por las organizaciones que cometen estos delitos para obtener información sobre sus víctimas potenciales y para facilitar la comisión de estos delitos y (ii) se identificarán las fuentes de información de los delincuentes en supermercados, cámaras de comercio, bancos, notarías y en organizaciones del Estado como las oficinas de instrumentos públicos y el Ministerio de Hacienda.

**31.** Se desarrollará un programa de seguridad e inteligencia carcelaria y penitenciaria que impida las extorsiones y los secuestros extorsivos cometidos desde las cárceles, minimice el aprendizaje criminal de los internos y provea información valiosa para la desarticulación de organizaciones delictivas.

#### *Normatividad*

**32.** Se identificarán los elementos jurídicos que son un obstáculo para implementar los lineamientos estratégicos mencionados anteriormente y se consolidarán los elementos necesarios para mejorar la lucha contra la extorsión y el secuestro, que serán presentados a consideración del Congreso en una nueva iniciativa jurídica contra la Extorsión y el Secuestro.

#### *Objetivos medibles*

**33.** El desarrollo de esta política se articulará, desde el comienzo, a la construcción de un sistema de seguimiento y evaluación, basado en indicadores de gestión y resultados robustos, que permita (i) entender los efectos de las políticas y de su implementación y (ii) tomar decisiones de redireccionamiento estratégico o de política.

#### *Esquema de trabajo*

**34.** Las decisiones de política sobre el manejo gubernamental de la lucha contra la extorsión y el secuestro serán aprobadas por el Presidente de la República y se formularán mediante documentos de política presentados al Consejo de Seguridad Nacional. Para asegurar la comunicación, la coordinación y el adecuado cumplimiento de las acciones de todos los organismos involucrados, el Consejo Nacional de Lucha Contra el Secuestro, CONASE, presidido por el Ministerio de Defensa Nacional, asignará recursos y tareas y realizará un seguimiento permanente de las políticas implementadas por las entidades en él representadas con el apoyo de la Vicepresidencia de la República.

### 2.1.11 Apéndice legislativo de Colombia

#### I. Código Penal, capítulo segundo “Del secuestro”

Conforme a la actualización realizada mediante la ley n° 733, del año 2002.<sup>206</sup>

**Artículo 168.** *Secuestro simple.* El que con propósitos distintos a los previstos en el artículo siguiente, arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, incurrirá en prisión de doce (12) a veinte (20) años y multa de seiscientos (600) a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Artículo 169.** *Secuestro extorsivo.* El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político, incurrirá en prisión de veinte (20) a veintiocho (28) años y multa de dos mil (2.000) a cuatro mil (4.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Artículo 170.** *Circunstancias de agravación punitiva.* La pena señalada para el secuestro extorsivo será de veintiocho (28) a cuarenta (40) años y la multa será de cinco mil (5.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin superar el límite máximo de la pena privativa de la libertad establecida en el Código Penal, si concurriere alguna de las siguientes circunstancias.

1. Si la conducta se comete en persona discapacitada que no pueda valerse por sí misma o que padezca enfermedad grave, o en menor de dieciocho (18) años, o en mayor de sesenta y cinco (65) años, o que no tenga la plena capacidad de autodeterminación o que sea mujer embarazada.
2. Si se somete a la víctima a tortura física o moral o a violencia sexual durante el tiempo que permanezca secuestrada.
3. Si la privación de la libertad del secuestrado se prolonga por más de quince (15) días.
4. Si se ejecuta la conducta respecto de pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad, cuarto de afinidad o primero civil, sobre cónyuge o compañera o compañero permanente, o aprovechando la confianza depositada por la víctima en el autor o en alguno o algunos de los partícipes. Para los efectos previstos en este artículo, la afinidad será derivada de cualquier forma de matrimonio o de unión libre.
5. Cuando la conducta se realice por persona que sea servidor público o que sea o haya sido miembro de las fuerzas de seguridad del Estado.
6. Cuando se presione la entrega o verificación de lo exigido con amenaza de muerte o lesión o con ejecutar acto que implique grave peligro común o grave perjuicio a la comunidad o a la salud pública.
7. Cuando se cometa con fines terroristas.
8. Cuando se obtenga la utilidad, provecho o la finalidad perseguidos por los autores o partícipes.
9. Cuando se afecten gravemente los bienes o la actividad profesional o económica de la víctima.
10. Cuando por causa o con ocasión del secuestro le sobrevengan a la víctima la muerte o lesiones personales.

206 *Diario Oficial*, n° 44.693, del 31 de enero de 2002.

11. Si se comete en persona que sea o haya sido periodista, dirigente comunitario, sindical, político, étnico o religioso, o candidato a cargo de elección popular, en razón de ello, o que sea o hubiere sido servidor público y por razón de sus funciones.

12. Si la conducta se comete utilizando orden de captura o detención falsificada o simulando tenerla.

13. Cuando la conducta se comete total o parcialmente desde un lugar de privación de la libertad.

14. Si la conducta se comete parcialmente en el extranjero.

15. Cuando se trafique con la persona secuestrada durante el tiempo de privación de la libertad.

16. En persona internacionalmente protegida diferente o no en el Derecho Internacional Humanitario y agentes diplomáticos, de las señaladas en los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por Colombia.

*Parágrafo.* Las penas señaladas para el secuestro simple, se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando concurriere alguna de las circunstancias anteriores, excepto la enunciada en el numeral 11.

**Artículo 171.** *Circunstancias de atenuación punitiva.* Si dentro de los quince (15) días siguientes al secuestro, se dejare voluntariamente en libertad a la víctima, sin que se hubiere obtenido alguno de los fines previstos para el secuestro extorsivo, la pena se disminuirá hasta en la mitad.

En los eventos del secuestro simple habrá lugar a igual disminución de la pena si el secuestrado, dentro del mismo término fuere dejado voluntariamente en libertad.

## II. Ley n° 282, capítulo I “Estructura y funciones”

**Artículo 1°.** *Consejo Nacional de Lucha Contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal.* Créase el Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal, CONASE, como órgano asesor, consultivo y de coordinación en la lucha contra los delitos contra la libertad individual, en especial el secuestro y la extorsión, el cual estará integrado por un Oficial Superior del Ejército Nacional y uno de la Policía Nacional, designados por el Ministro de Defensa Nacional; un delegado personal del Director del Departamento Administrativo de Seguridad; un delegado personal del Procurador General de la Nación; un delegado personal del Fiscal General de la Nación, y un delegado personal del Presidente de la República, que será el Director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal, quien lo presidirá.

*Parágrafo.* Cuando el CONASE lo juzgue conveniente por la índole del asunto que se va a tratar, podrá invitar a funcionarios y personas de otras entidades del Estado o privadas para que asistan a alguna de sus reuniones.

**Artículo 2°.** *Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal.* Incorpóranse a la presente Ley los artículos 1°, 3°, 5° y 6° del Decreto 1.465 de 1995, los artículos 2° y 3° del Decreto 1.653 de 1995 y el Decreto 67 de 1996.

El Programa Presidencial para la lucha contra el delito de secuestro tendrá carácter permanente y se denominará Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal.

**Artículo 3°.** *Funciones del director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal.* Sin perjuicio de las demás funciones que le hayan sido asignadas en otras disposiciones, el director del Programa Presidencial para la Defensa de la

Libertad Personal, en coordinación y con la asesoría del Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás atentados contra la Libertad Personal, cumplirá las siguientes funciones:

- a)** Coordinar las actividades de las agencias o entidades del Estado que desarrollan funciones relacionadas con la lucha por la erradicación de las conductas que atentan contra la libertad personal y en especial las relativas al secuestro y la extorsión;
- b)** Definir criterios con base en los cuales los organismos de seguridad lleven a cabo la recopilación y almacenamiento de los registros y datos estadísticos relacionados con las conductas delictivas que atentan contra la libertad personal, en especial el secuestro y la extorsión y con su contexto socioeconómico;
- c)** Llevar un registro de las personas reportadas como secuestradas, donde consten sus nombres completos e identificación, y enviarlo a todas las notarías del país. Este registro se debe actualizar, como mínimo, una vez al mes.  
Sin perjuicio de la obligación de denunciar el delito, el servidor público que conozca de la comisión de un delito de secuestro deberá reportarlo, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes, al director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal, con el fin de incorporar la información al registro a que se refiere el inciso anterior. El incumplimiento a esta obligación hará incurrir a la persona en falta grave sancionable con la destitución, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar;
- d)** Trazar políticas que sirvan de guía para la realización de las acciones conducentes al pronto rescate de las víctimas y a la captura de los responsables de los atentados contra la libertad personal, en especial los delitos de secuestro y extorsión;
- e)** Promover la cooperación internacional técnica y judicial, en especial la que tenga por finalidad la consecución de los recursos necesarios para el logro de los objetivos del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal;
- f)** Coordinará los recursos humanos y materiales que se hayan puesto al servicio de los Grupos y Unidades;
- g)** Asesorar al Gobierno Nacional, cuando éste lo requiera, en el trámite de las solicitudes de cambio de radicación de los procesos por delitos de secuestro y extorsión a que se refiere el artículo 17 del Decreto 2.790 de 1990, adoptado como legislación permanente por el Decreto 2.271 de 1991;
- h)** Impartir pautas de organización, administración, financiación y operación con el fin de que se cumplan de manera eficaz las actividades tendientes al buen desarrollo de las labores de inteligencia y operaciones que realicen los Grupos y Unidades, así como formular instrucciones para hacer efectiva la cooperación con las investigaciones a cargo de la Fiscalía General de la Nación;
- i)** Trazar políticas que orienten el buen funcionamiento y un mayor impacto del sistema de pago de recompensas;
- j)** Velar por el adecuado respeto al Derecho Internacional Humanitario;
- k)** Disponer la organización, establecimiento, supresión, ubicación y coordinación de los Grupos de Acción Unificada y de las Unidades que los conforman;
- l)** Elaborar, en coordinación con las demás entidades, un manual de prevención del secuestro que tendrá como fuente, entre otros, los datos sobre resultados de las investigaciones judiciales adelantadas por la Fiscalía General de la Nación. Para este efecto, no se podrá oponer la reserva de la instrucción, y

**m)** Formar parte del Consejo Superior de Política Criminal.

Para facilitar el cumplimiento de sus funciones, el director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal y el CONASE, contará con una Secretaría Técnica de carácter permanente que hará parte de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Esta Secretaría, además de las funciones que mediante decreto le asigne el Gobierno Nacional, tendrá a su cargo la comunicación, el seguimiento y verificación de las decisiones del CONASE y el acopio y sistematización de la información de inteligencia, judicial y estadística, que suministren las instituciones representadas en el Consejo y, en general, la información que sobre esta materia exista en el territorio nacional. Para tal efecto, contará con un Centro Nacional de Datos sobre Secuestro, Extorsión y demás Atentados con la Libertad Personal.

*Parágrafo 1º.* Mientras se implanta la Secretaría Técnica, el director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal podrá solicitar su concurso a las diferentes entidades públicas que componen el CONASE, para adelantar las actividades que le corresponden. Para tal efecto, dichas entidades comisionarán a los funcionarios que se requieran.

*Parágrafo 2º.* Las funciones a que se refiere este artículo se deberán desarrollar sin perjuicio de la autonomía administrativa y presupuestal y de la competencia que en materia investigativa y acusatoria les corresponde desarrollar a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Nacional de Policía Judicial.

*Parágrafo 3º.* El servidor público de la Rama Ejecutiva que no acate u obstaculice el cumplimiento de las funciones del Director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal, incurrirá en falta sancionable con la destitución, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.

**Artículo 4º.** *Grupos de Acción Unificada.* Créanse los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal, GAULA, cada uno conformado con el personal, bienes y recursos señalados mediante resolución del director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal, los cuales deberán ser aportados por la Fiscalía General de la Nación, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea y el Departamento Administrativo Nacional de Seguridad.

*Parágrafo.* En adelante, las funciones que vienen cumpliendo las Unidades Antisecuestro, UNASE, estarán a cargo de los GAULA y en consecuencia su personal, bienes y recursos, podrán ser incorporados a éstos, previa evaluación que para el efecto realice el CONASE.

**Artículo 5º.** *Organización de los GAULA.* Los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal, GAULA, para el cumplimiento de su misión se organizarán así:

- a)** Una Dirección Unificada a cargo del Fiscal respectivo y el Comandante Militar o Policial correspondiente, en lo de su propia competencia;
- b)** Una unidad de inteligencia y evaluación compuesta por analistas de inteligencia, técnicos en comunicaciones y operación de bases de datos, encargados de recolectar y procesar la información y proponer a la Dirección Unificada las diferentes alternativas de acción;
- c)** Una Unidad Operativa compuesta por personal de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional o el Departamento Administrativo de Seguridad. Cada Unidad actúa bajo el

mando de un Oficial y se encarga del planeamiento y la ejecución de las operaciones necesarias para el rescate y la protección de las víctimas y la captura de los responsables;

**d)** Una Unidad Investigativa compuesta por agentes, detectives y técnicos con funciones de Policía Judicial. Cada unidad actúa bajo la dirección del fiscal competente y se encargará de adelantar las investigaciones penales.

*Parágrafo.* Para apoyar las funciones de los GAULA en la detección de activos provenientes de delitos de secuestro y extorsión, se conformará un grupo interinstitucional integrado por funcionarios de las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control y de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

**Artículo 6º.** *Atribuciones especiales del fiscal delegado.* El fiscal delegado, además de cumplir con los procedimientos ordinarios, tendrá las siguientes atribuciones de carácter especial:

**a)** A partir de la fecha, asumir en forma exclusiva la etapa de investigación previa de los casos relacionados con los delitos de secuestro, extorsión y conexos, hasta lograr la identificación de los autores o partícipes, salvo en los casos de flagrancia o confesión, en los que será competente también para proferir resolución de apertura de instrucción y oír en diligencia de indagatoria al capturado. Si no existiere capturado, librára la correspondiente orden de captura.

Identificada la persona o recibida la indagatoria al capturado, según sea el caso, el Fiscal remitirá en forma inmediata la actuación a la Secretaría Colectiva de la Dirección Regional de Fiscalías, para que se haga llegar al Jefe de la Unidad Especializada Antisecuestro y Extorsión y se asigne el Fiscal de conocimiento;

**b)** Dirigir, coordinar y controlar todas las investigaciones;

**c)** Comunicar en forma inmediata al Director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal la iniciación de las investigaciones previas e informar sobre el desarrollo de las mismas.

De las investigaciones preliminares en curso continuarán conociendo los fiscales a cuyo cargo se encuentren radicados las diligencias a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, salvo que el Director Seccional de Fiscalías disponga lo contrario.

**Artículo 7º.** *Creación de cargos.* El Consejo Superior de la Judicatura creará los cargos de fiscales delegados y demás servidores públicos que la Fiscalía General de la Nación requiera para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley, y éstos deberán ser provistos dentro de los sesenta (60) días siguientes a su creación.

El Gobierno Nacional proveerá los recursos correspondientes que se destinen con este fin.

**Artículo 8º.** El Gobierno Nacional modificará la estructura y funciones del Ministerio de Defensa Nacional y del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, con el exclusivo propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para dar eficaz cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley.

En tal virtud, podrá crear, fusionar, reestructurar o suprimir dependencias y reorganizar los cuerpos encargados de investigación, inteligencia y operaciones.

**Artículo 9º.** *Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal.* Créase el Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal como una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

La administración del Fondo se sujetará a las reglamentaciones que sobre el particular adopte y expida el CONASE.

El Fondo estará bajo la administración de un gerente, que será un servidor público del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, designado por el Presidente de la República.

El objeto del Fondo será contribuir con los recursos necesarios para el pago de las recompensas y los gastos de dotación y funcionamiento de los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal, que no puedan atender las instituciones integrantes de los mismos. El Fondo atenderá los gastos correspondientes a la Secretaría Técnica que apoyará las funciones del Director del Programa Presidencial para la Defensa de la Libertad Personal y el CONASE.

Los recursos del Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal provendrán de los aportes que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación, así como las donaciones y recursos de crédito que contrate a su nombre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, los recursos provenientes de cooperación internacional, las inversiones que se efectúen y los demás ingresos que de acuerdo con la ley esté habilitado para recibir.

El Fondo también tendrá a su cargo la destinación provisional de bienes incautados que hayan sido utilizados para la comisión de delitos de secuestro o sean producto del mismo así como la administración y custodia de aquellos que, por resultar conveniente, no destine en forma provisional.

## 2.2 El Salvador

### 2.2.1 Introducción

Durante las negociaciones de paz y durante la ejecución de los acuerdos de paz, en la década de los noventa, en El Salvador se verificó la ocurrencia de casos mediáticos de secuestros que, según las fuentes oficiales, poseían neta connotación política.<sup>207</sup> Ello constituyó la justificación necesaria para que el Ministerio de Seguridad Pública disolviera el Departamento de Investigación del Crimen Organizado (DICO) y creara el Grupo de Apoyo, dirigido por un oficial de la Policía Nacional Civil (PNC), cuya composición y situación orgánica interna no ha estado definida con claridad a la sociedad, aunque se le encomendó la investigación de los casos de secuestro.<sup>208</sup>

Esta reestructuración de los órganos de seguridad pública, producto de los acuerdos de paz, posibilitó la adopción de una transparente e identificable estrategia de seguridad en el campo operativo. Esta estrategia consistió, por una parte, en desarrollar planes y acciones orientadas a la represión y prevención de infracciones coti-

207 Las versiones oficiales de la policía indican que los secuestros de importantes empresarios, algunos miembros del partido ARENA, habrían sido realizados por grupos organizados vinculados al extinto Partido Comunista Salvadoreño (PCS), posteriormente integrado al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Cf. Edgardo A. Amaya Cobar, *La Policía Nacional Civil de El Salvador a diez años de los acuerdos de paz (1992-2002)*, artículo escrito en el marco del proyecto de investigación comparativa sobre reforma policial en América Latina, auspiciado por la Washington Office in Latin America (WOLA), mimeo remitido por el autor.

208 Se ha denunciado la injerencia del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) en la investigación de los secuestros de tinte político, en donde conforme a entrevistas y a información periodísticas, el expediente se generaba en la OIE y se remitía a la Fiscalía General de la República. Cf. Edgardo A. Amaya Cobar, *La policía...*, o. cit., nota 21, p. 23.

dianas y, por otra parte, en un fuerte componente de lucha contra determinadas formas organizadas de delincuencia, tales como el secuestro y el narcotráfico.<sup>209</sup>

El denominado combate al crimen organizado puede sintetizarse en la lucha contra determinadas figuras delictivas, tales como el secuestro, la narcoactividad y el contrabando. La implementación de estas estrategias de seguridad permitió la creación de estructuras ad hoc en el año 2001 de la División Élite contra el Crimen Organizado (DECO) y el Grupo Especial Antinarcotráfico (GEA), así como la realización de importantes inversiones materiales en la dotación de equipo a estas divisiones.

Estas estrategias fueron acompañadas con múltiples y trascendentes reformas a la legislación penal, mediante las que se han ampliado las capacidades policiales para la realización de capturas (incluidas las sospechas), registros y allanamientos de morada, así como el uso de agentes encubiertos y agentes provocadores para la realización de ciertas actividades de investigación.

Las reformas se llevaron a cabo no sólo por impulso oficial y público del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobernación y la PNC, sino también por el apoyo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)<sup>210</sup> y los medios de comunicación, que propugnaron un endurecimiento de la legislación penal como solución del problema delincencial.

Asimismo corresponde destacar que se ha evidenciado una positiva afectación en los índices delincuenciales de determinados delitos tales como el secuestro y otras modalidades de criminalidad organizada, situación que ha permitido reflejar un incremento de la capacidad policial de investigación y tratamiento de los casos criminales. Sin embargo, esta observación positiva no se encuentra exenta de crítica en cuanto a la parcialidad de los resultados arrojados, puesto que los avances en la lucha a la criminalidad organizada, según los investigadores regionales, responden a una voluntad política y una dedicación de esfuerzo que no ha sido equitativo para todas las áreas de investigación policial.<sup>211</sup>

## 2.2.2 Los órganos de persecución penal

La Constitución Política de El Salvador ha establecido en su artículo 93, ordinal 3º, que corresponde al fiscal general de la República “dirigir la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil en la forma que determine la ley”.<sup>212</sup>

209 Edgardo A. Amaya Cobar, *La policía...*, o. cit., p. 14.

210 La ANEP es una gremial con una fuerte influencia política en el partido ARENA; en consecuencia, también posee injerencia en el Ejecutivo y en la Asamblea Legislativa. Su interés en la reforma de las leyes viene dado por la afectación directa que sufren por el secuestro, el contrabando y el robo de la mercadería muchos de los empresarios importadores integrantes del partido.

211 Cf. Edgardo A. Amaya Cobar, *La policía...*, o. cit., p. 18.

212 Este ordinal, antes de la reforma producida en junio de 1996 establecía: “Dirigir la investigación del delito y en particular de los hechos criminales que han de someterse a la jurisdicción penal. A tal fin, bajo la dirección de la Fiscalía General de la República funcionará un organismo de investigación del delito, en los términos que defina la ley.

El mismo plexo normativo dispone en su artículo 159, inciso 3º, que la Policía Nacional Civil tiene a su cargo “[...] la colaboración en el procedimiento de investigación del delito [...] con apego a la ley y estricto respeto a los derechos humanos”.

A su turno, la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil establece su artículo 1, inciso 2, que tiene como objeto “[...] la colaboración en el procedimiento para la investigación de delitos [...] con estricto apego a los derechos humanos” y, luego, en su artículo 11, inciso 2, prescribe: “Por la naturaleza de las funciones que están a cargo de ciertas dependencias pertenecientes orgánicamente a la Policía Nacional Civil éstas pueden quedar bajo la dirección funcional de otras autoridades”.

Por tanto, conforme al actual marco jurídico salvadoreño en materia de investigación criminal, la policía depende funcionalmente de la Fiscalía General de la República. Esto significa que la dirección de las investigaciones se encuentra en cabeza de la Fiscalía, correspondiéndole a la Policía materializar las investigaciones conforme al dominio de los recursos y técnicas que le son propios, por medio de sus unidades especializadas: a) División Antinarco tráfico (DAN); b) División de Investigación Criminal (DIC); y c) División Élite contra el Crimen Organizado (DECO).

### 2.2.3 Tratamiento legal de la “criminalidad organizada”

En el sistema jurídico salvadoreño, el tipo penal de secuestro es una figura que, como el contrabando y el narcotráfico, se encuentra considerado en la categoría de *crimen organizado*. Esta situación importa recibir un tratamiento legal diferenciado en relación con la delincuencia común. Ello se manifiesta en las siguientes características: 1) leyes y tipos penales específicos; 2) órganos de prevención y persecución penal competentes y especializados; 3) mayor penalización y endurecimiento de la ejecución penal; y 4) reglas procesales específicas.

Tal es el caso del artículo 22-A del Código Penal que incorporó la siguiente definición sobre crimen organizado:

Se considera crimen organizado aquella forma de delincuencia que se caracteriza por provenir de un conjunto de personas dedicadas a mantener una estructura jerarquizada, con el propósito de planificar y ejecutar hechos antijurídicos con la finalidad de lucrarse con bienes y servicios ilegales o realizar actividades de terrorismo. También se considerará crimen organizado aquellas conductas que por sí o unidas a otras, cometidas por dos o más personas, tienen como fin o resultado cometer los delitos de homicidio, homicidio agravado, privación de libertad, secuestro, robo, robo agravado, extorsión, asociaciones ilícitas, falsificación o alteración de moneda, actos de terrorismo, comercio de personas, contrabando, lavado de dinero o activos, tráfico, fabricación y comercio ilegal de armas de fuego y los comprendidos en el capítulo IV de la Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas.<sup>213</sup>

213 Artículo introducido en el grupo de reformas aprobadas por el Poder Legislativo en febrero de 2001.

El secuestro, la privación ilegal de la libertad y la extorsión son delitos que se han incrementado en la última década en El Salvador, razón por la que han sufrido un constante aumento en sus penas.

Así, el Código Penal salvadoreño establece, en su artículo 149, que el secuestro posee una pena de treinta a cuarenta y cinco años de prisión, comparativamente superior a la pena prevista para el tipo penal homicidio simple —artículo 128 del CP— que se encuentra graduado entre un mínimo de diez y un máximo de veinte años de prisión.

En el caso de la figura de proposición y conspiración del delito de secuestro, el mismo cuerpo sustantivo establece una pena de diez a veinte años de prisión —artículo 149-A—, es decir, idéntica a la que tiene asignada el homicidio simple; y, en el caso de configurarse un concurso real de delitos, la suma de las penas impuestas puede alcanzar el *quantum* de hasta 75 años de prisión —artículo 71 del Código Penal.

En relación con el sistema vigente sobre ejecución penal, quedan excluidas de los beneficios de libertad condicional o libertad condicional anticipada, las personas condenadas por delitos de secuestro o las que pertenezcan a organizaciones ilícitas o con finalidad ilícita, bandas o pandillas criminales, así como que realicen su conducta en grupo de cuatro o más personas —artículos 92-A y 149 del Código Penal. Por otra parte, corresponde destacar que los condenados por estos tipos delictuales deben cumplir sus penas en centros de seguridad, bajo un régimen especial que incluye aislamiento en celda o pabellón especial, restricción a la libertad ambulatoria dentro del centro de detención, la prohibición de obtener información televisada y supervisión del material escrito, comunicaciones supervisadas, visitas familiares, realizadas ante custodios con separación que evite el contacto físico y prohibición de la visita íntima —artículo 103 de la Ley Penitenciaria.

Las disposiciones adjetivas específicas referidas al crimen organizado que contemplan las figuras del agente encubierto, agente incitador y provocador, se encuentran previstas en los incisos 6 y 7 del artículo 15 del Código Procesal Penal salvadoreño, con el exclusivo objeto de detectar, investigar y probar conductas vinculadas con el crimen organizado. Se destaca que, respecto del secuestro o extorsión, no procederá la sustitución de la detención provisional por otra medida cautelar.<sup>214</sup>

Cabe señalar que una de las disposiciones vinculadas con el crimen organizado prevé qué acciones realizar respecto al depósito de bienes secuestrados —vehículos, naves, aeronaves, etcétera— que, al ser útiles para el combate de este modus operandi delictual, pueden ser entregados a la policía para su uso, conforme lo prescribe el artículo 182, inciso 3, del Código Procesal Penal de El Salvador.

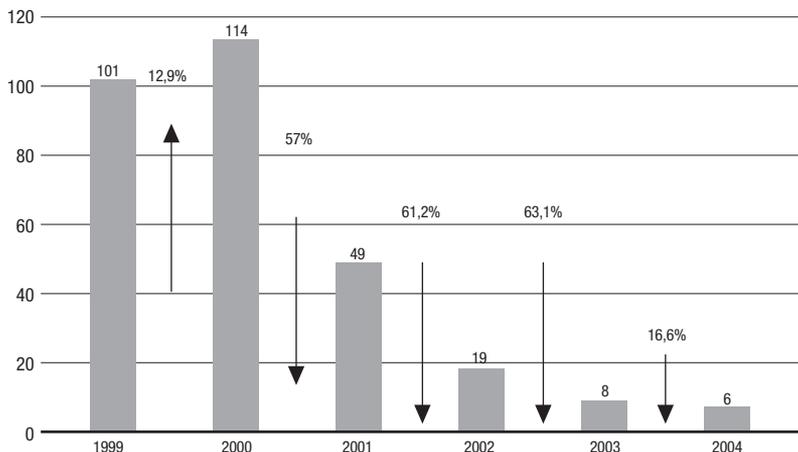
---

214 Véase decreto legislativo n° 752, de fecha 28 de octubre de 1999.

### 2.2.4. Algunos datos empíricos de la problemática salvadoreña<sup>215</sup>

A continuación se ilustra la tendencia del tipo penal en análisis, durante el período comprendido entre 1999 a 2003 y enero-noviembre de 2004, en donde claramente se observa el decrecimiento de este delito.

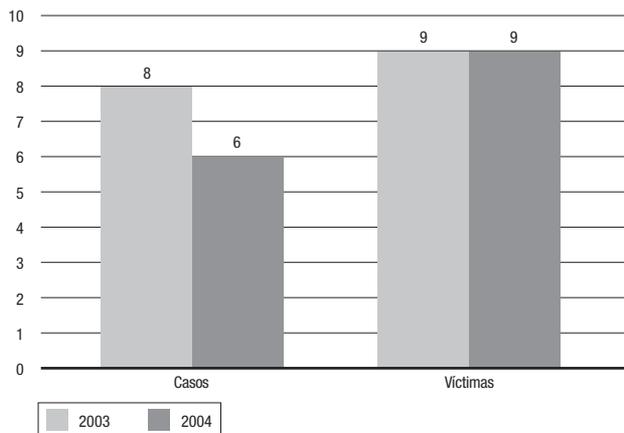
**Gráfico 14.** El Salvador. Tendencia de secuestros 1999-noviembre de 2004



Fuente: Policía Nacional Civil de El Salvador.

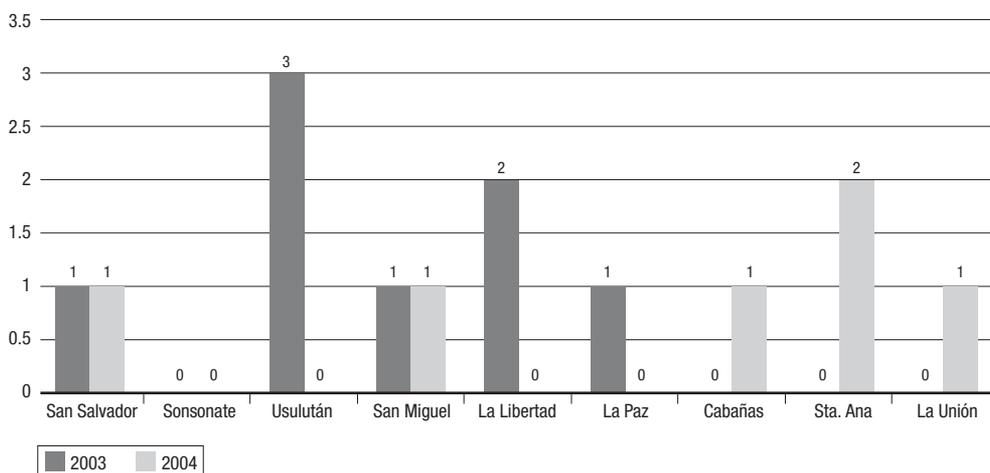
A continuación se muestran los casos de secuestros ocurridos en el Salvador, durante los años 2003 y 2004. Se destaca el incremento de víctimas en esta tipología delictual.

**Gráfico 15.** El Salvador. Secuestros, 2003-noviembre de 2004



Fuente: Policía Nacional Civil de El Salvador.

215 Información obtenida en consulta estadística a página web de la Policía Nacional Civil de El Salvador, disponible <<http://www.pnc.gob.sv/combatealsecuestro/secuestros.shtml>>.

**Gráfico 16.** El Salvador. Casos relevantes por departamento, 2003-noviembre de 2004

Fuente: Policía Nacional Civil de El Salvador.

## 2.2.5. Apéndice legislativo de El Salvador

### I. Código Penal

**Art. 149. Secuestro.** El que privare a otro de su libertad individual con el propósito de obtener un rescate, el cumplimiento de determinada condición, o para que la autoridad pública realizare o dejare de realizar un determinado acto, será sancionado con pena de treinta a cuarenta y cinco años de prisión, en ningún caso podrá otorgarse al condenado el beneficio de libertad condicional o libertad condicional anticipada.

**Art. 149-A. Proposición y conspiración en los delitos de privación de libertad y secuestro.** La proposición y conspiración para cometer cualquiera de las conductas descritas en los dos artículos anteriores, serán sancionadas, para el caso de privación de libertad con prisión de uno a tres años, y para el caso de secuestro, con prisión de diez a veinte años.

**Art. 150. Atentados contra la libertad individual agravados.** La pena correspondiente a los delitos descritos en los artículos anteriores, se aumentará hasta en una tercera parte del máximo, en cualquiera de los casos siguientes:

- 1) Si el delito se ejecutare con simulación de autoridad pública o falsa orden de la misma;
- 2) Si la privación de libertad se prolongare por más de ocho días;
- 3) Si se ejecutare en persona menor de dieciocho años de edad, mayor de sesenta, inválido, o en mujer embarazada;
- 4) Si se ejecutare con el fin de cambiar la filiación;
- 5) Si implicare sometimiento o servidumbre que menoscabe su dignidad como persona;
- 6) Si la víctima fuere de los funcionarios a que se refiere el art. 236 de la Constitución de la República; y,
- 7) Si se ejecutare en persona, a quien, conforme a las reglas del derecho internacional, El Salvador debiere protección especial.

**Art. 151. Atentados contra la libertad individual atenuados.** Si se deja voluntariamente en libertad a la víctima antes de las setenta y dos horas, sin que se hubieren obtenido los fines específicos de la privación de libertad, la pena de prisión a que se

refieren los artículos anteriores se reducirá hasta en una tercera parte del máximo. Si la liberación voluntaria procediere antes de las veinticuatro horas de la privación de libertad, sin que se hayan obtenido los fines específicos de ésta, se reducirá la pena de prisión hasta la mitad del máximo.

## II. Código Procesal Penal

**Art. 15. Legalidad.** Los elementos de prueba sólo tendrán valor si han sido obtenidos por un medio lícito e incorporados al procedimiento conforme a las disposiciones de este Código.

No tendrán valor los elementos de prueba obtenidos en virtud de una información originada en un procedimiento o medio ilícito. No obstante lo dispuesto en el presente inciso, cuando los elementos de prueba hayan sido obtenidos de buena fe, por hallazgo inevitable o por la existencia de una fuente independiente, podrán ser valorados por el Juez aplicando las reglas de la sana crítica.

Se prohíbe toda especie de tormento, malos tratos, coacciones, amenazas, engaños o cualquier otro medio que afecte o menoscabe la voluntad o viole los derechos fundamentales de la persona.

Todo lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

No obstante tratándose de operaciones encubiertas practicadas por la Policía Nacional Civil, se permitirá el uso de medios engañosos con el exclusivo objeto de detectar, investigar y probar conductas delincuenciales del crimen organizado, previa autorización por escrito del Fiscal General de la República.

Igualmente podrá autorizarse dentro del desarrollo de la investigación y bajo estricta supervisión de la Fiscalía General de la República, la incitación o provocación de conductas a efecto de poder comprobar los hechos delictivos que se investigan.

No obstante lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, si el vicio de la prueba consiste en no haber sido incorporada al proceso con las formalidades prescritas por este Código, la misma podrá ser valorada por el juez como indicio, aplicando las reglas de la sana crítica.

**Art. 182. Custodia o depósito.** No podrán ser depositarios los funcionarios o empleados judiciales, policiales o del Ministerio Público.

Los objetos y documentos secuestrados serán inventariados y puestos bajo segura custodia, a disposición del tribunal. El juez podrá ordenar el depósito si lo considera oportuno. Por excepción cuando la orden de secuestro recaiga sobre bienes caídos en comiso tales como vehículo de motor, naves, aeronaves, idóneos y apropiados u objetos útiles para el combate del crimen organizado, el Juez, previa solicitud de la Fiscalía General de la República, podrá ordenar su depósito a favor de la Policía Nacional Civil, quien deberá destinarlo inmediatamente y en forma exclusiva al combate del crimen organizado. Si el Juez estimare que tales bienes u objetos no son idóneos o apropiados para la Policía Nacional Civil, podrá ordenar su depósito a favor de la Fuerza Armada para sus fines institucionales.

Se podrá disponer la obtención de copias o reproducciones de los objetos y documentos secuestrados cuando estos puedan desaparecer, alterarse, sean de difícil custodia o convenga así al procedimiento.

Las cosas secuestradas serán aseguradas con el sello del tribunal y con la firma del secretario, para garantizar que no sean alteradas.

Si es necesario remover los sellos, se verificará previamente su identidad e integridad, dejando constancia.

## 2.3. México

### 2.3.1. Introducción

México es uno de los países latinoamericanos donde existe un mayor número de secuestros: 500 registrados por las autoridades y alrededor de 1.500, según estimaciones de especialistas.<sup>216</sup>

Los consultores en esta tipología delictiva coinciden en diagnosticar que cuando un secuestro se prolonga en el tiempo, sólo puede explicarse por una gran incapacidad de las policías o por la existencia de contubernio entre autoridades y bandas de delincuentes. Esta afirmación se verifica cuando se atrapa a alguna banda de secuestradores y se constata que entre sus filas se encuentran delincuentes con antecedentes policiales o policías con antecedentes delictivos.<sup>217</sup>

Entre los delitos de alto impacto social se encuentra el secuestro, aunque su proporción de reporte sea menor, porque posee un significativo número de cifra negra, es decir, de casos no denunciados. Es un delito de gran impacto, también, por la gran vulneración que implican a la integridad física y a la intimidad de las personas, así como por las huellas indelebles que dejan en la víctima y sus allegados, y en la percepción de miedo y vulnerabilidad de la ciudadanía en general.

De acuerdo con las cifras divulgadas por la Procuraduría General de la República, en 2004, en México se reportaron alrededor de 540 secuestros, aunque la misma dependencia esperaba concluir ese año con una cifra muy inferior.<sup>218</sup>

Por otra parte, las organizaciones no gubernamentales advierten que la cifra negra asociada a este tipo delictivo es de un reporte cada cuatro secuestros.<sup>219</sup> La dimensión del secuestro en México como una de las manifestaciones más inquietantes del crimen organizado, lo ubica como el segundo país en incidencia de secuestros, sólo atrás de Colombia.<sup>220</sup>

La carencia de una política criminal efectiva y sustentable se podría verificar al observar que las respuestas gubernamentales a las demandas sociales producto de la inseguridad creada por el secuestro, han consistido sólo en el incremento sistemático de las sanciones: las penas promedio se han elevado en 20%, en el último lustro. Sin embargo, la realidad ha demostrado que si no se intensifica la probabilidad de captura y se reduce la impunidad, el monto de la sanción no disuade a los posibles delincuentes.

Uno de los indicadores más utilizados por las autoridades para tratar de demostrar la eficacia de sus políticas de persecución penal es el hecho de que se ha duplicado la población carcelaria en tan sólo ocho años: de 94.000, en 1995, a

216 Véase Guillermo Zepeda Lecuona, *La exigencia ciudadana de combate efectivo al secuestro*, asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), p. 1, disponible en <www.cidac.org>.

217 *Ibidem*, p. 1.

218 Véase la edición electrónica del periódico *Reforma*, de 2 de julio de 2004, sección "Nacional" (<www.reforma.com>).

219 Para mayor información véase datos estadísticos y nota sobre "Secuestro y secuestro 2003", en el sitio web del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), <www.icesi.org.mx>.

220 Cf. Reporte de la organización no gubernamental Pax Christi Holanda, *La industria del secuestro en Colombia: ¿un negocio que nos concierne?*, Utrecht, 2002, p. 16 (*mimeo* en poder de los investigadores).

**Cuadro 7.** Tendencia del secuestro como uno de los delitos de alto impacto en México. 2000-2003

	2000	2002	2003
Secuestros	531	535	531

Fuente: Base de datos de CIDAC, con información de los anuarios estadísticos de los Estados mexicanos. Para secuestros se tomó información de la Procuraduría General de la República.

184.000, en 2003. Sin embargo, según señalan los especialistas regionales, a pesar de la cifra de personas encarceladas, los delitos no disminuyen y, por tanto, se preguntan: ¿a quiénes está encerrando el sistema penal en las cárceles? Un dato revelador es que dos terceras partes de los condenados reciben penas inferiores a los tres años, es decir, son condenados por delitos menores. Por ello se ha señalado que los golpes al crimen organizado, entre los que se encuentra el secuestro, no han permitido menguar lo suficiente las actividades de estas industrias criminales.<sup>221</sup>

La observación de los secuestros en México demuestra que se trata de un fenómeno eminentemente económico; por ello, para su comisión generalmente se utilizan los más sofisticados avances tecnológicos: operativos de inteligencia, aparatos de intercomunicación especializados, telefonía móvil, etcétera.

Con relación a las variedades de secuestros que se cometen en México, se destacan:

- el secuestro exprés o *raptó con robo*, mencionado por algunos como *retención*: representa la privación ilegal de la libertad de una persona, aunque solo sea por unas horas, para conseguir dinero *rápido* de la víctima o de sus familiares. Los autores que secuestran en esta modalidad son personas de estratos socioeconómico bajos, entre los 16 y los 25 años, jóvenes pertenecientes a la delincuencia común (no organizada) que operan en grupos de dos y tres personas, donde alguno es el *líder* en la ejecución del delito. Son robos mediante los cuales los delincuentes utilizan a sus víctimas para sacar dinero de los cajeros automáticos bancarios, o bien roban sus vehículos y algunas otras pertenencias; se hace uso de la violencia para amedrentar a la víctima y no requieren de estrategias de inteligencia sofisticadas.<sup>222</sup>
- los secuestros virtuales: aquellos que en realidad no existen, pero en los cuales los delincuentes aprovechan la ausencia de una persona para extorsionar a sus familiares y obtener algún beneficio económico en un breve lapso de tiempo. Generalmente es realizado por personas pertenecientes al círculo social de la víctima, que conocen sus movimientos, lugares que habitualmente frecuenta, etcétera.<sup>223</sup>

221 Véase Guillermo Zepeda Lecuona, “Las prioridades en la agenda de transformación para mejorar la seguridad ciudadana y la justicia penal en México: la propuesta del CIDAC”, p. 5, disponible en <www.cidac.org>.

222 Véase “Datos generales sobre el secuestro”, en Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A. C., disponible en: <http://www.icesi.org.mx/index.cfm?artID=1017>.

223 *Ibidem*

El secuestro posee modalidades y alcances imprevisibles, y se constituye, al mismo tiempo, en una de las actividades delictivas de mayor “rentabilidad” debido a que demanda una menor complejidad y su riesgo es sustancialmente inferior, tanto por la alta tasa de impunidad que reporta, como por la falta de coordinación y de estrategia de las autoridades para su combate.<sup>224</sup>

Si bien es cierto que el gobierno no ha proporcionado cifras oficiales sobre la cantidad de secuestros denunciados en el territorio mexicano, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)<sup>225</sup> ha informado que en el año 2002 se han producido 642 casos de secuestros, y ha indicado que la mayor cantidad de secuestros se da en el Distrito Federal —casi 35%—, seguido por el Estado de México; entre ambos concentran más de 50% de este tipo de hechos delictivos.

En el cuadro 8 se muestran los secuestros ocurridos durante el año 2002, según Estado o Distrito Federal, cantidad de casos e incidencia porcentual. En el cuadro 9 se muestra el incremento de este tipo delictivo en el período 1997-2003, según número de secuestros por año y variación porcentual.

La Procuración General de la República ha informado que, en el año 2002, la Unidad de Negociación y Manejo de Crisis ha intervenido en 107 casos de secuestro y obtenido la liberación de todas las víctimas. Además fueron asegurados 109 presuntos secuestradores relacionados con 14 bandas.<sup>226</sup>

Según las estadísticas proporcionadas por el Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos A. C., en la frontera norte de Tamaulipas se cometieron 93 secuestros en el año 2002, cifra que se incrementó a 242 casos en el año 2003.

### **2.3.2. Las estrategias adoptadas por los órganos de prevención y persecución penal**

En primer lugar, es preciso destacar que el delito de secuestro es un ilícito que tramita en el fuero ordinario o común; consiguientemente, cada Estado posee en relación con este tipo penal sus propias normas sustantivas y adjetivas, incluido el Distrito Federal, por tanto conforme la legislación vigente, el Poder Judicial y las procuradurías generales de justicia de cada uno de los Estados que conforman los Estados Unidos Mexicanos será competente para investigar y perseguir a sus responsables, y ejercer la acción penal.

Asimismo, en el ámbito federal, la Procuraduría General de la República, como órgano del Poder Ejecutivo Federal, integra y atomiza al Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares —policía investigadora y peritos—, posee unidades especializadas, fiscalías y órganos especiales. Su actuación no se

224 *Ibidem*.

225 Para mayor información sobre esta organización, véase <<http://www.coparmex.org.mx>>.

226 Procuraduría General de la República, *Boletín*, n° 60, enero de 2004, disponible en <<http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol04/ene/b06004.htm>>.

**Cuadro 8.** México. Secuestros en el año 2002

Estado o Distrito Federal	Casos	Porcentaje
Distrito Federal	185	34,8
México	135	25,4
Guerrero	32	6,0
Michoacán	28	5,3
Chihuahua	19	3,6
Veracruz	17	3,2
Baja California	13	2,4
Chiapas	12	2,3
Morelos	11	2,1
Sinaloa	11	2,1
Puebla	10	1,9
Durango	7	1,3
Sonora	7	1,3
Hidalgo	7	1,3
Oaxaca	7	1,3
Tamaulipas	6	1,1
Jalisco	6	1,1
Tlaxcala	5	0,9
Guanajuato	5	0,9
Campeche	2	0,4
Nuevo León	2	0,4
Colima	1	0,2
Nayarit	1	0,2
Zacatecas	1	0,2
Querétaro	1	0,2
San Luis Potosí	1	0,2
Aguascalientes	0	0
Baja California Sur	0	0
Coahuila	0	0
Quintana Roo	0	0
Tabasco	0	0
Yucatán	0	0
<b>Total</b>	<b>532</b>	<b>100</b>

Fuente: COPARMEX.

**Cuadro 9.** México. Secuestros y variación porcentual. 1997-2003

Año	Secuestros	Variación porcentual
1997	22	
1998	66	200,0
1999	120	81,8
2000	133	10,8
2001	148	11,3
2002	167	12,8
2003	185	10,7
<b>Variación 1997-2003</b>		<b>740,9</b>

Fuente: COPARMEX.

**Cuadro 10.** México, frontera norte de Tamaulipas. Secuestros. 2002-2003<sup>227</sup>

Ciudad	Secuestros 2002	Secuestros 2003
Nuevo Laredo	41	152
Reynosa	16	37
Matamoros	22	32
Valle Hermoso	3	4
Río Bravo	4	4
Díaz Ordaz	2	2
Camargo	2	1
M. Alemán	3	6
Mier	0	1
Nuevo Guerrero	0	3

Fuente: Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de los Derechos Humanos A.C.

restringe a los delitos federales —tráfico de drogas—, sino que interviene en todos los delitos derivados de la delincuencia organizada.

Entre los órganos especiales mencionados se destaca la Unidad Especializada en Investigación de Secuestros, cuyas atribuciones específicas son las siguientes:

- a. la investigación de los delitos y la persecución de los delincuentes organizados para la ejecución permanente o reiterada de secuestros, así como de los delitos conexos a éstos; y
- b. la investigación de los delitos federales de secuestro cometidos por la delincuencia no organizada.<sup>228</sup>

La ley federal contra la delincuencia organizada se aplicará según el artículo 3, segundo párrafo, si en el delito de secuestro previsto en el artículo 366 de Código Penal Federal,

[...] 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 [...].

Asimismo, también se advierten problemas de competencia similares a los observados en Argentina para este delito.

### 2.3.3. El tratamiento normativo de la temática analizada

Desde el punto de vista normativo, actualmente existen treinta y tres códigos penales que contemplan el tipo penal *secuestro* en los Estados Unidos Mexicanos, al mismo tiempo que existe igual cantidad de códigos adjetivos.

Ello genera un tratamiento dispar, en orden al cuántum de la pena para el mismo tipo penal. Por ejemplo, puede observarse que si en el Estado de Baja

227 Véanse <<http://www.derechoshumanosenmexico.org/secuestros/secuestros2002.htm>> y <<http://www.derechoshumanosenmexico.org/secuestros/formatosecuestros2003.htm>>.

228 Cf. Procuraduría General de la República, *Boletín*, n° 60, o. cit.

California Sur la pena aplicable puede ser de ocho a veinte años, en el Estado de Baja California la pena puede ser de veinte a cuarenta años, y en el Estado de Nuevo León la pena aplicable puede ser de quince a cuarenta años.

### 2.3.4. Apéndice legislativo de México

#### *Código Penal*

##### **a. Código Penal Federal**

**Artículo 366.** Al que prive de la libertad a otro se le aplicará:

**I.** de quince a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:

- a) Obtener rescate;
- b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para que la autoridad o un particular realice o deje de realizar un acto cualquiera, o
- c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a cualquier otra.
- d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a este Código le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten.[Adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2005].

**II.** De veinte a cuarenta años de prisión y de dos mil a cuatro mil días multa, si en la privación de la libertad a que se hace referencia en la fracción anterior concurre alguna o algunas de las circunstancias siguientes:

- a) que se realice en camino público o en lugar desprotegido o solitario;
- b) que el autor sea o haya sido integrante de alguna institución de seguridad pública, o se ostente como tal sin serlo;
- c) que quienes lo lleven a cabo obren en grupo de dos o más personas;
- d) que se realice con violencia, o
- e) que la víctima sea menor de dieciséis o mayor de sesenta años de edad, o que por cualquier otra circunstancia se encuentre en inferioridad física o mental respecto de quien ejecuta la privación de la libertad.

**III.** Se aplicarán de veinticinco a cincuenta años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa, cuando la privación de libertad se efectúe con el fin de trasladar a un menor de dieciséis años fuera de territorio nacional, con el propósito de obtener un lucro indebido por la venta o la entrega del menor.

Se impondrá una pena de treinta a cincuenta años de prisión al o a los secuestradores, si a la víctima del secuestro se le causa alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 de este Código.

En caso de que el secuestrado sea privado de la vida por su o sus secuestradores, se aplicará pena de hasta setenta años de prisión.

Si espontáneamente se libera al secuestrado dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno de los propósitos a que se refieren las fracciones I y III de este artículo y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias previstas en la fracción II, la pena será de dos a seis años y de cincuenta a ciento cincuenta días multa.

En los demás casos en que espontáneamente se libere al secuestrado, sin lograr alguno de los propósitos a que se refieren las fracciones I y III de este artículo, las penas

de prisión aplicables serán de cinco a quince años y de doscientos cincuenta hasta quinientos días multa.

**Artículo 366 bis.** Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y de doscientos a mil días multa, al que en relación con las conductas sancionadas por el artículo anterior y fuera de las causas de exclusión del delito previstas por la ley:

- I. actúe como intermediario en las negociaciones del rescate, sin el acuerdo de quienes representen o gestionen en favor de la víctima;
- II. colabore en la difusión pública de las pretensiones o mensajes de los secuestradores, fuera del estricto derecho a la información;
- III. actúe como asesor con fines lucrativos de quienes representen o gestionen en favor de la víctima, evite informar o colaborar con la autoridad competente en el conocimiento de la comisión del secuestro;
- IV. aconseje el no presentar la denuncia del secuestro cometido, o bien el no colaborar o el obstruir la actuación de las autoridades;
- V. efectúe el cambio de moneda nacional por divisas, o de estas por moneda nacional sabiendo que es con el propósito directo de pagar el rescate a que se refiere la fracción I del artículo anterior, y
- VI. intimide a la víctima, a sus familiares o a sus representantes o gestores, durante o después del secuestro, para que no colaboren con las autoridades competentes.

#### **b. Código Penal para el Estado de Baja California**

**Artículo 164.** Formas típicas y punibilidad.- Al que prive de la libertad a otro, se le aplicará prisión de veinte a cuarenta años y multa de cien a quinientos días, si el hecho se realiza con el propósito de: i) obtener un rescate; ii) que la autoridad o particulares realicen o dejen de hacer un acto de cualquier índole o, iii) causar daño o perjuicio al secuestrado o a persona distinta relacionado con él.

#### **c. Código Penal para el Estado de Nuevo León**

**Artículo 357** (*reformado el 28 de julio de 2004*): Se impondrán veinte a cuarenta años de prisión y multa de quinientas a dos mil cuotas cuando la privación ilegal de la libertad tenga carácter de secuestro en alguna de las siguientes formas:

- cuando se trate de obtener rescate o de causar daños o perjuicios al secuestrado o a otra persona relacionada con éste;
- cuando se haga uso de amenazas graves, de maltrato o de tormentos;
- (reformado el 28 de julio de 2004) cuando la detención se haga en camino público o en lugar solitario;
- (reformado el 28 de julio de 2004) cuando un extraño a la familia de un menor de edad sustraiga o retenga a éste; y
- (adicionado el 28 de julio de 2004) cuando se detenga en calidad de rehén a una persona y se amenace a privarle de la vida o causarle daño para que la autoridad o un particular realice o deje de realizar un acto cualquiera.

#### **d. Código Penal para el Estado de Baja California Sur**

**Artículo 173.** Al que prive de la libertad a otro, se le aplicará prisión de ocho a veinte años y multa de veinticinco a ciento cincuenta días, si el hecho se realiza con el propósito de:

- I. obtener un rescate;
- II. que la autoridad realice o deje de hacer un acto de cualquier índole o;
- III. causar daño o perjuicio al secuestrado o a persona distinta relacionada con él.

*Ley Orgánica del Poder Judicial de los Estados Unidos Mexicanos*

**Artículo 50.** Los jueces federales penales conocerán:

**I.** De los delitos del orden federal.

Son delitos del orden federal:

- a) los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales;
- b) los señalados en los artículos 2º a 5º Del código penal para el distrito federal en materia común y para toda la pública en materia federal;
- cc) 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 afectados 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, y
- l) los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción ii del artículo 401 del código penal;

**II.** De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.

**III.** De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada.

*Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*<sup>229</sup>

**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.

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

**I.** Terrorismo, previsto en el artículo 139, párrafo primero; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previs-

229 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 7 de noviembre de 1996. Su última reforma fue publicada en el mismo lugar, el día 21 de diciembre de 2004.

tos en los artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 *bis*; y el previsto en el artículo 424 *bis*, todos del Código Penal Federal;

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

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

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

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

**Artículo 3.** 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.

**Artículo 4.** 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 aquellos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

**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.

**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.

**Artículo 7.** 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.

***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 con las atribuciones que les confiere esta ley.

Siempre que en esta ley se mencione al Ministerio Público de la Federación, se entenderá que se refiere a aquellos 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.

**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.

**Artículo 10.** A solicitud del Ministerio Público de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá realizar auditorías a personas físicas o morales, cuando existan indicios suficientes que hagan presumir fundadamente que son miembros de la delincuencia organizada.

**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.

*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.

*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.

**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.

*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.

**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.

**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.

**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.

**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.

**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 8° 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.

**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.

**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.

**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 inculpado, 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 inculpado 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.

**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.

**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.

**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.

**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.

**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 8° 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.

*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.

**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.

**Artículo 31.** El aseguramiento de bienes a que se refiere esta ley, podrá realizarse en cualquier momento de la averiguación o del proceso.

**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.

**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 Asegurados, previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

*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.

*Capítulo Séptimo. De la colaboración en la persecución de la delincuencia organizada*

**Artículo 35.** El miembro de la delincuencia organizada que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de otros miembros de la misma, podrá recibir los beneficios siguientes:

**I.** Cuando no exista averiguación previa en su contra, los elementos de prueba que aporte o se deriven de la averiguación previa iniciada por su colaboración, no serán tomados en cuenta en su contra. Este beneficio sólo podrá otorgarse en una ocasión respecto de la misma persona;

**II.** Cuando exista una averiguación previa en la que el colaborador esté implicado y éste aporte indicios para la consignación de otros miembros de la delincuencia organizada, la pena que le correspondería por los delitos por él cometidos, podrá ser reducida hasta en dos terceras partes;

**III.** Cuando durante el proceso penal, el indiciado aporte pruebas ciertas, suficientes para sentenciar a otros miembros de la delincuencia organizada con funciones de administración, dirección o supervisión, la pena que le correspondería por los delitos por los que se le juzga, podrá reducirse hasta en una mitad, y

**IV.** Cuando un sentenciado aporte pruebas ciertas, suficientemente valoradas por el juez, para sentenciar a otros miembros de la delincuencia organizada con funciones de administración, dirección o supervisión, podrá otorgársele la remisión parcial de la pena, hasta en dos terceras partes de la privativa de libertad impuesta.

En la imposición de las penas, así como en el otorgamiento de los beneficios a que se refiere este artículo, el juez tomará en cuenta además de lo que establecen los artículos 51 y 52 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal, la gravedad de los delitos cometidos por el colaborador. En los casos de la fracción IV de este artículo, la autoridad competente tomará en cuenta la gravedad de los delitos cometidos por el colaborador y las disposiciones que establezca la legislación sobre ejecución de penas y medidas de seguridad.

**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 corresponderían 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.

**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.

En el caso de secuestro, la autoridad podrá ofrecer recompensa a quienes sin haber participado en el delito, auxilien con cualquier información que resulte cierta y eficaz para la liberación de las víctimas o la aprehensión de los presuntos responsables. La autoridad garantizará la confidencialidad del informante.

**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.

**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.

### ***Título Tercero.***

#### *Capítulo único. De las reglas para la valoración de la prueba y del proceso*

**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.

**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.

### ***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 aquellos en que estos últimos estén reclusos, ya sea en prisión preventiva o en ejecución de sentencia.

**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.

**Artículo 44.** La misma regla se aplicará en relación con el 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.

## 2.4. Venezuela

### 2.4.1. Introducción<sup>230</sup>

En el ordenamiento jurídico de Venezuela, los antecedentes normativos correspondientes al delito de secuestro datan del siglo XIX, cuando en el año 1898 fuera consagrado por primera vez, en forma específica, en el artículo 417 del Código Penal.

Con anterioridad a 1898 no existía disposición alguna en el Código Penal venezolano, u otro cuerpo normativo, que consagrara la figura del secuestro. A partir del 20 de febrero de ese año,<sup>231</sup> el legislador dispuso en su libro II “De las diversas especies de delito”, título X “Delitos contra la propiedad”, capítulo III “De la rapiña y otras extorsiones”, lo siguiente:

**Artículo 417:** El que haya secuestrado a una persona para obtener de ella o de un tercero como precio de su libertad, dinero, objetos muebles, títulos o documentos que produzcan un efecto jurídico cualquiera a favor del culpable o de otro que éste indique, y aunque la tentativa sea infructuosa será castigado con presidio abierto de tres a ocho años.

Este tipo penal ha sufrido diversas modificaciones, entre las que se destacan: la producida en abril de 1904<sup>232</sup> —sólo cambió de numeración en el articulado—; la ocurrida en junio de 1912<sup>233</sup> —oportunidad en que se produjo una modificación en el cuántum de la pena, que ascendió a un año, tanto en su límite inferior como en el superior—; la dada en septiembre de 1915,<sup>234</sup> que consagró en el Código Penal el delito de secuestro, en el libro II “De las diversas especies de delito”, título X “Delitos contra la propiedad”, capítulo II “Del robo, de la extorsión y del secuestro”, de la siguiente forma:

**Artículo 442:** El que haya secuestrado a una persona para obtener de ella o de un tercero como precio de su libertad, dinero, cosas, títulos o documentos que produzcan un efecto jurídico cualquiera a favor del culpable o de otro que éste indique, aun cuando no se consiga su intento, será castigado con presidio de cuatro a nueve años.

230 El presente acápite ha sido elaborado con información suministrada por María Eugenia Rodríguez Bento, directora de Revisión y Doctrina del Ministerio Público de Venezuela.

231 Código Penal de Venezuela, de 14 de mayo de 1898, en *Leyes y decretos reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, tomo V, p. 812.

232 Código Penal de Venezuela, de 8 de abril de 1904, en *Leyes y decretos reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, tomo V, p.749.

233 Código Penal de Venezuela, de 28 de junio de 1912, en *Leyes y decretos reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, tomo V, p. 690, que en su artículo 437 establecía: “El que haya secuestrado a una persona para obtener de ella o de un tercero como precio de su libertad, dinero, objetos muebles, títulos o documentos que produzcan un efecto jurídico cualquiera a favor del culpable o de otro que éste indique, y aunque la tentativa sea infructuosa será castigado con presidio abierto de cuatro a nueve años”.

234 Código Penal de Venezuela, de 30 de junio de 1915, en *Leyes y decretos reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, tomo V, p. 628.

Del citado texto puede advertirse un cambio en la numeración del artículo, con relación al Código objeto de la mención anterior (antes 437, ahora 442); el quantum de la pena se mantiene (presidio: de cuatro a nueve años); ya no se menciona el “presidio abierto” sino que se extrae el último de esos términos y, además, se observa la sustitución de los términos “objetos muebles” por “cosas”, y de la frase “y aunque la tentativa sea infructuosa” por la de “aun cuando no se consiga su intento”. Desde entonces, esta ha sido la redacción tradicionalmente utilizada como base para la descripción del delito de secuestro en el ordenamiento jurídico venezolano.

Más tarde, en setiembre de 1926<sup>235</sup> comenzó a regir el Código Penal que derogó al plexo normativo dictado en 1915, y consagró el tipo de secuestro en el libro II “De las diversas especies de delito”, título X “Delitos contra la propiedad”, capítulo II “Del robo, de la extorsión y del secuestro”, en el artículo 462, sin alteración en su anterior redacción.

Posteriormente, en junio de 1964,<sup>236</sup> fue sancionado el Código Penal que derogó al sancionado en 1926, donde en su libro II “De las diversas especies de delito”, título X “Delitos contra la propiedad”, capítulo II “Del robo, de la extorsión y del secuestro”, puede leerse:

**Artículo 462:** El que haya secuestrado a una persona para obtener de ella o de un tercero como precio de su libertad, dinero, cosas, títulos o documentos que produzcan un efecto jurídico cualquiera a favor del culpable o de otro que éste indique, aun cuando no se consiga su intento, será castigado con presidio de diez a veinte años. Si el secuestro se ejecutare para causar alarma, la pena será de dos a cinco años de presidio.

La reforma introducida en el tipo penal reflejó un aumento considerable de la pena (antes: presidio de cuatro a nueve años; luego: de diez a veinte). Al mismo tiempo se tipificó en un único apartado el delito de secuestro por alarma, no previsto en anteriores reformas legislativas.

Subsiguientemente, en el año 2000,<sup>237</sup> el Código Penal fue objeto de una nueva reforma legal que no alteró el contenido del artículo 462; por tanto, el delito de secuestro quedó previsto en el libro II “De las diversas especies de delito”, título X “Delitos contra la propiedad”, capítulo II “Del robo, de la extorsión y del secuestro”, en los mismos términos que en el del año 1964.

Finalmente, en el Código Penal venezolano que entró en vigencia el 16 de marzo de 2005,<sup>238</sup> el delito de secuestro quedó tipificado de la siguiente manera:

235 Código Penal de Venezuela, en *Leyes y decretos reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, tomo V, p. 535.

236 Código Penal de Venezuela, en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 915 E, de 30 de junio de 1964.

237 Código Penal de Venezuela, en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5494 E, de 20 de octubre de 2000.

238 Código Penal de Venezuela, en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5763 E, de 16 de marzo de 2005.

**Artículo 460:** Quien haya secuestrado a una persona para obtener de ella o de un tercero, como precio de su libertad, dinero, cosas, títulos o documentos a favor del culpable o de otro que éste indique, aun cuando no consiga su intento, será castigado con prisión de veinte años a treinta años. Si el secuestro se ejecutare por causar alarma, la pena será de diez a veinte años de prisión.

Quienes utilicen cualquier modo para planificar, incurrir, propiciar, participar, dirigir, ejecutar, colaborar, amparar, proteger o ejercer autoría intelectual, autoría material que permita, faciliten o realicen el cautiverio, que oculten y mantengan a rehenes, que hagan posible el secuestro, extorsión y cobro de rescate, que obtengan un enriquecimiento producto del secuestro de personas, por el canje de éstas por bienes u objetos materiales, sufrirán pena de prisión no menor de quince años ni mayor de veinticinco años, aun no consumado el hecho.

*Parágrafo primero:* Los cooperadores inmediatos y facilitadores serán penalizados de ocho años a catorce años de prisión. Igualmente, los actos de acción u omisión que faciliten o permitan estos delitos de secuestros, extorsión y cobro de rescate, y que intermedien sin estar autorizados por la autoridad competente.

*Parágrafo segundo:* La pena del delito previsto en este artículo se elevará en un tercio cuando se realice contra niños, niñas y adolescentes y ancianos, o personas que padezcan enfermedades y sus vidas se vean amenazadas, o cuando la víctima sea sometida a violencia, tortura, maltrato físico y psicológico. Si la persona secuestrada muere durante el cautiverio o a consecuencia de este delito, se le aplicará la pena máxima. Si en estos delitos se involucraran funcionarios públicos, la aplicación de la pena se hará en su límite máximo.

*Parágrafo tercero:* Quienes recurran al delito de secuestro con fines políticos o para exigir liberación o canje de personas condenadas por Tribunales de la República Bolivariana de Venezuela, se les aplicará la pena de doce años a veinticuatro años de prisión.

*Parágrafo cuarto:* Quienes resulten implicados en cualquiera de los supuestos anteriores, no tendrán derecho a gozar de los beneficios procesales de la ley ni a la aplicación de medidas alternativas de cumplimiento de pena.

Con esta reforma normativa, la disposición referida al secuestro se amplía, ya que se produce un cambio de la pena de presidio por la de prisión; se aumenta la pena en el delito de secuestro por alarma; se dispone la sanción para quienes participan en la ejecución del tipo; se prevé un aumento en la pena en los casos en los que el secuestro sea realizado por sujetos calificados; se dispone la pena máxima en caso de muerte del secuestrado y una pena mayor para quienes ejecuten el secuestro con fines políticos o la liberación o canje de condenados; y se prohíbe el goce de beneficios procesales para los implicados así como también el otorgamiento de medidas alternativas de cumplimiento de pena.

El 13 de abril de 2005<sup>239</sup> comenzó a regir el Código Penal actualmente vigente. El delito de secuestro quedó dispuesto en su artículo 460, redactado de la siguiente manera:

239 Código Penal de Venezuela, en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5768 E, de 13 de abril de 2005.

**Artículo 460:** El que haya secuestrado a una persona para obtener de ella o de un tercero, como precio de su libertad, dinero, cosas, títulos o documentos a favor del culpable o de otro que éste indique, aun cuando no consiga su intento, será castigado con presidio de diez a veinte años. Si el secuestro se ejecutare por causar alarma, la pena será de diez a veinte años de prisión.

Quienes utilicen cualquier modo para planificar, incurrir, propiciar, participar, dirigir, ejecutar, colaborar, amparar, proteger o ejercer autoría intelectual, autoría material que permita, faciliten o realicen el cautiverio, que oculten y mantengan a rehenes, que hagan posible el secuestro, extorsión y cobro de rescate, que obtengan un enriquecimiento producto del secuestro de personas, por el canje de éstas por bienes u objetos materiales, sufrirán pena de prisión no menor de quince años ni mayor de veinticinco años, aun no consumado el hecho.

*Parágrafo primero:* Los cooperadores inmediatos y facilitadores serán penalizados de ocho años a catorce años de prisión. Igualmente, los actos de acción u omisión que faciliten o permitan estos delitos de secuestros, extorsión y cobro de rescate, y que intermedien sin estar autorizados por la autoridad competente.

*Parágrafo segundo:* La pena del delito previsto en este artículo se elevará en un tercio cuando se realice contra niños, niñas y adolescentes y ancianos, o personas que padezcan enfermedades y sus vidas se vean amenazadas, o cuando la víctima sea sometida a violencia, tortura, maltrato físico y psicológico. Si la persona secuestrada muere durante el cautiverio o a consecuencia de este delito, se le aplicará la pena máxima. Si en estos delitos se involucraran funcionarios públicos, la aplicación de la pena se hará en su límite máximo.

*Parágrafo tercero:* Quienes recurran al delito de secuestro con fines políticos o para exigir liberación o canje de personas condenadas por Tribunales de la República Bolivariana de Venezuela, se les aplicará la pena de doce años a veinticuatro años de prisión.

*Parágrafo cuarto:* Quienes resulten implicados en cualquiera de los supuestos anteriores, no tendrán derecho a gozar de los beneficios procesales de la ley ni a la aplicación de medidas alternativas de cumplimiento de pena.

De esta forma se encuentra actualmente consagrado el delito de secuestro en el ordenamiento jurídico venezolano.

#### **2.4.2. Las políticas de prevención en materia de secuestros<sup>240</sup>**

En Venezuela, con el transcurrir de los años, la problemática derivada del secuestro se ha agudizado y ello ha dado origen a un proceso de debate en torno a las políticas de prevención y persecución de este delito.

Sin embargo, en el transcurso de la presente investigación no pudo accederse a una fuente oficial que diese a conocer cuáles han sido las políticas de prevención adoptadas por el Poder Ejecutivo en materia de secuestro. Sin embargo, podemos referir la existencia del denominado Grupo Anti Extorsión y Secuestros de la Guardia Nacional, también conocido por su sigla GAES.

240 El presente acápite ha sido elaborado con información suministrada por María Eugenia Rodríguez Bento, directora de Revisión y Doctrina del Ministerio Público de Venezuela.

El GAES es una unidad dedicada al rescate de sujetos víctimas del secuestro y la extorsión en algunas poblaciones venezolanas y, en especial, en los espacios fronterizos. Este grupo realiza investigaciones en esta materia, para lo que recibe un entrenamiento físico y tecnológico. Actúa también en cooperación con las fuerzas armadas colombianas y con algunos cuerpos de seguridad de ese país.

En la actualidad existen ocho comandos regionales de la Guardia Nacional (de un total de nueve) que encuentran apoyo de estas unidades especiales del GAES, aunque es conocida la existencia de divisiones y comandos especiales pertenecientes al Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminológicas. Acerca de esto pudo obtenerse cierta información oficial. Las estadísticas oficiales<sup>241</sup> a las que se pudo tener acceso, indican que durante el año 2002, los casos conocidos en el territorio nacional, discriminados por entidades federales fueron 201. El cuadro 11 muestra los datos obtenidos por tipo de delito para ese año.

---

241 Dirección de Investigaciones Criminológicas de la Dirección General de Prevención del Delito del Ministerio de Interior y Justicia de la República Bolivariana de Venezuela. Véase al respecto <[http://www.mij.gov.ve/CasosConocidosTN\\_2002.pdf](http://www.mij.gov.ve/CasosConocidosTN_2002.pdf)>.

**Cuadro 11.** Venezuela. Casos conocidos en el territorio nacional, discriminados por entidades federales y tipo de delito. Año 2002

Delitos	Distrito metropolitano	Amazonas	Anzoátegui	Apure	Aragua	Barinas	Bolívar	Carabobo	Cojedes	Delta Amacuro	Falcon	Guarico	Lara	Merida	Miranda	Monagas	Nueva Esparta	Portuguesa	Sucre	Tachira	Trujillo	Vargas	Yaracuy	Zulia	Total
Homicidio	2.436	16	415	98	573	136	551	999	101	15	116	121	456	105	922	191	76	289	240	278	191	246	77	972	9.620
Lesiones personales	5.168	187	1.233	693	1.649	824	1.778	2.978	473	199	662	1.268	1.614	1.123	1.743	1.399	536	760	967	2.113	689	738	543	1.005	30.342
C/viol. a la mujer y familia	3.779	10	84	85	520	116	40	100	0	56	55	249	220	470	765	69	57	81	24	840	73	614	78	26	8.411
Tentativa de homicidio	144	0	12	12	10	9	12	26	9	1	20	6	14	7	31	14	3	9	16	23	6	0	7	45	436
Averiguación muerte	618	19	135	79	205	93	213	291	23	31	89	82	165	157	259	97	90	89	76	221	95	93	51	481	3.752
Suicidio	61	10	32	1	61	38	22	64	11	2	31	38	29	16	54	32	0	35	19	30	34	28	19	96	763
Personas desaparecidas	452	13	161	34	302	109	123	515	41	16	61	66	182	94	261	148	60	43	50	91	60	70	42	70	3.064
Hurto	9.251	242	2.658	537	3.444	940	2.602	5.16	817	264	1.378	1.5	2.451	1.471	3.4	2.318	1.745	851	1.675	2.093	717	994	774	1.87	49.152
Hurto de auto	8.417	0	991	41	1.406	86	1.275	1.837	15	19	199	78	1.093	461	839	337	85	115	62	733	204	327	104	2.804	21.538
Hurto de camión	18	0	0	0	2	0	1	1	1	0	0	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	27
Hurto de moto	1.231	4	97	61	226	135	34	453	125	2	105	144	50	206	147	154	88	62	69	243	48	63	40	75	3.268
Robo	7.434	65	2.203	225	2.113	752	3.086	6.084	611	76	691	974	1.845	717	2.697	1.036	828	1.054	1.043	1.448	616	699	546	1.869	38.71
Robo de auto	7.214	2	2.305	29	1.45	221	3.013	5.009	152	7	231	337	2.404	274	1.109	931	145	713	144	311	229	217	354	3.467	30.27
Robo de camión	264	0	61	0	84	8	10	450	85	0	1	50	48	0	30	1	0	58	0	1	30	0	9	11	1.201
Robo de moto	1.257	1	344	27	930	398	106	1.739	416	0	202	300	396	141	447	204	54	502	260	386	164	72	257	172	8.775
Robo, lesión	305	0	73	1	159	48	81	33	58	0	96	74	95	0	232	53	1	27	7	124	44	5	82	110	1.708
Robo, violación	15	0	8	1	9	5	4	0	1	0	3	4	8	0	9	2	3	3	1	0	1	0	4	8	89
Arrebatón	236	17	23	13	16	3	9	7	11	0	12	44	3	30	23	9	91	1	0	104	5	6	1	15	679
Extorsión	41	0	4	5	10	5	8	19	1	0	5	6	3	12	4	1	2	4	2	86	3	2	3	19	245
Secuestro	56	0	5	7	6	7	17	6	0	0	2	5	2	8	4	11	1	6	3	18	2	2	1	32	201
Estafa	3.744	13	348	69	804	191	396	1.771	75	3	141	178	274	268	634	272	248	168	91	498	73	175	74	607	11.115
Apropiación indebida	1.269	22	239	57	356	109	208	404	38	20	83	86	158	70	351	138	110	79	66	230	62	44	50	191	4.440
Consumo de droga	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	87	5	0	0	0	0	94
Poseción de droga	339	1	30	102	174	45	214	370	73	17	38	213	240	263	908	95	307	14	114	274	21	17	70	46	3.985
Tráfico de droga	288	0	0	0	1	0	9	0	0	0	2	0	0	0	0	0	23	0	84	2	0	0	0	0	409
Violación	441	18	165	71	173	71	416	447	37	21	68	118	177	77	229	175	71	115	100	169	57	60	53	178	3.507
Rapto	73	0	31	44	41	41	32	60	11	1	23	42	94	27	21	23	16	43	26	45	50	7	2	83	836
Peculado	42	0	0	15	7	5	12	2	0	0	10	1	0	3	0	0	0	1	0	6	0	0	0	1	105
Abuso de autoridad	12	0	4	66	9	2	1	0	2	1	2	15	15	4	1	2	0	3	0	34	0	17	0	4	194
Porte ilícito de armas	122	2	54	34	65	50	177	331	116	10	32	105	56	169	75	103	102	55	151	200	20	11	59	159	2.258
Otros delitos	5.416	25	625	269	1.773	424	962	2.554	401	66	391	697	1.562	610	1.649	639	471	313	375	1.406	498	493	281	930	22.830
<b>Total general</b>	<b>60.143</b>	<b>667</b>	<b>12.340</b>	<b>2.676</b>	<b>16.579</b>	<b>4.871</b>	<b>15.412</b>	<b>31.710</b>	<b>3.705</b>	<b>827</b>	<b>4.749</b>	<b>6.804</b>	<b>13.654</b>	<b>6.783</b>	<b>16.845</b>	<b>8.454</b>	<b>5.213</b>	<b>5.493</b>	<b>5.752</b>	<b>12.01</b>	<b>3.992</b>	<b>5</b>	<b>3.581</b>	<b>15.346</b>	<b>262.608</b>