

CAPÍTULO II

CONSTRUCCIÓN DEL ANDAMIAJE JURÍDICO DE LAS DROGAS Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

2.1 Régimen internacional de control de drogas.

Precisamente, hace poco más de cien años se cumple el primer paso que construyó el andamiaje prohibicionista de drogas en el mundo, las Conferencias de Shanghái. La primera sancionada en 1909. El consumo excesivo de opio orilló a que 13 naciones se dieran cita en tal ciudad⁹⁹ y pactaran acabar con la práctica de fumarlo, confinando su consumo a fines exclusivamente médicos. El derecho penal aún no reglamentaba al respecto. La Segunda Conferencia de La Haya, en diciembre de 1911, acordó la prohibición de la producción y el consumo no médico del opio;¹⁰⁰ el 23 de enero de 1912 concluyó con los siguientes acuerdos:

Que los países asistentes limitarían el número de ciudades, puertos y otras localidades para los cuales se permitiría la exportación o importación de opio bruto; que tales países tomarían medidas para impedir la exportación del opio bruto a los demás Estados, así como la limitación en la importación de tal droga procedente de éstos; que tales países asistentes a dicha conferencia, reglamentarían que cada paquete conteniendo opio en bruto destinado a la exportación, llevara una marca indicando su contenido; que no permitirían la exportación del opio crudo sino por personas autorizadas.

La tercera conferencia, del 15 al 20 de junio de 1914, suscribieron 30 naciones, obligados a cumplir con lo convenido anteriormente. Más tarde, la Sociedad de las Naciones fundó la Comisión Consultiva del Opio, en noviembre de 1920, constituida por países que se unían al interés del cultivo del opio y la fabricación de alcaloides. Esta Comisión creó un cuestionario para recopilar datos sobre drogas en el mundo, dirigido a todos los países, y propuso a través de la Comisión de Tránsito y Comunicaciones, “el establecimiento de la fiscalización sobre aduanas, puertos francos, vías férreas y líneas de navegación, formando al efecto modelos de certificados y licencias de exportación.” Por su parte, la Sección de Higiene de la Liga de las

⁹⁹ Asistieron representantes de Estados Unidos, China, Alemania, Gran Bretaña, Italia, Japón, los Países Bajos, Austria-Hungría, Persia, Portugal y Siam.

¹⁰⁰ Además de los países que asistieron a la precedente, se unió Francia e Italia.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Naciones reglamentó, durante varias sesiones, la cantidad para usos médicos y científicos de estupefacientes. En 1925, la Sociedad de Naciones acordó en la Conferencia la creación de una Comisión encargada de fiscalizar el tráfico de drogas. Todas reiteraban la de 1912.

Años después, el Consejo de la Sociedad de las Naciones acordó otra reunión en Ginebra, mayo de 1931. Y en esta ocasión, sí se dieron resolución a nuevas contenciones, entre ellas: los Estados signatarios brindaran el repertorio de estupefacientes destinados al consumo interno, a la transformación y a la exportación. Y categóricamente quedó prohibido fabricar heroína y sus sales. La fabricación de otros alcaloides sería reglamentada por cada Estado, y sólo con la finalidad medicinal, apoyando las medidas para abatir la toxicomanía y el tráfico de alcaloides. México advirtió que se reservaba la facultad de aplicar medidas más enérgicas para reprimir el tráfico ilícito de drogas que las dictaminaba la Convención.¹⁰¹

En acatamiento de los pactos mencionados, los países signatarios emprendieron modificaciones a sus legislaciones internas. Normalizándose la producción de enervantes y prohibiéndose su tráfico ilícito.

De esta manera surgieron los delitos contra la salud y sus respectivas sanciones, que quedaron catalogados en los Códigos Penales o en leyes especiales de diversos países como España, Italia, Brasil, Uruguay, Inglaterra, Holanda, Japón, Estados Unidos, Francia y Cuba, los que, con diferencia en el tiempo, coincidieron substancialmente en adoptar dichas medidas punitivas.¹⁰²

La Convención del Opio impulsada por Estados Unidos, fue el origen de la Convención de La Haya en 1915 que, en un semejante intento por regularizar las drogas, manifestó su preocupación por el posible consumo excesivo de drogas originado por el libre comercio. Estos coloquios fueron la plataforma internacional para su regulación. México no tardó en suscribirse a tal convención, lo hizo el 8 de marzo de 1925 con la firma del protocolo concerniente.¹⁰³

¹⁰¹ PGR. *Memoria de la Procuraduría General de la República-1948*, p.27.

¹⁰² PGR. *Memoria de la Procuraduría General de la República-1956*, p. 118.

¹⁰³ Bunster, Álvaro. *El régimen de la droga en México: una visión panorámica*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/76/art/art1.htm>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Posteriormente, el gobierno mexicano fue firmante de la Convención de Ginebra el 13 de julio de 1931, la cual sería un parte-aguas para redefinir el papel de las drogas en el Mundo. La limitación de la fabricación de enervantes y la reglamentación de su distribución, fueron los elementos distintivos de aquel tratado. Igualmente, México se reservó el derecho de aplicación de medidas más estrictas referentes al cultivo, uso, distribución, posesión y consumo de drogas.

Para 1926, en el país se había instituido el Código Sanitario que, en conjunción con el Código Penal, obligaba al orden jurídico en materia de enervantes propuesto por los tratados internacionales. En esa misma trayectoria, en 1961 el país se había adscrito a la Convención Única sobre Estupefacientes aprobada en Nueva York, la cual entró en vigor el 13 de diciembre de 1964. Ulteriormente, el 21 de febrero de 1971 se había firmado el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas suscrito en Viena, mismo que entró en vigor el 16 de agosto de 1976. Cada Tratado formalizado anulaba el anterior.

Los acuerdos anteriores no han sido los únicos que México ha contraído en la materia, existe una serie más amplia con organismos supranacionales y Estados-nación. Mismos que no son materia de este trabajo. Actualmente, México se encuentra suscrito a la “*Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*”,¹⁰⁴ aprobada el 20 de diciembre de 1988 en Viena. Esta adhesión internacional representó una obligación para que el Estado Mexicano adaptara nuevas técnicas de investigación para combatir el delito de narcotráfico.¹⁰⁵

Ahora bien, se precisará en los estatutos que erigían las Convenciones de 1961 y la de 1988. La importancia de estos dos tratados internacionales radica en que todas las actividades relacionadas con el tráfico de drogas serían sujetas de sanciones penales.

2.1.1 Convención Única de 1961.

Como antesala de ésta, se celebraron trabajos en la sede las Naciones Unidas, ciudad de Nueva York, del 24 de enero al 25 de marzo de 1961.¹⁰⁶

¹⁰⁴ DOF: 5/09/1990.

¹⁰⁵ Marco Jurídico-Normativo de la reducción de la demanda Secretaria de Salud. <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/CDM2-1.html>

¹⁰⁶ La Delegación mexicana estaba representada por el Lic. Oscar Rabasa, Representante de México ante la Comisión de Estupefacientes; por el Lic. Jorge Castañeda, Representante Alterno en México ante las Naciones Unidas; por el Lic. Juan Barona Lobato, Representante Suplente; por el Ing. Rafael Illescas Frisbie, Asesor Técnico; y por el Lic. José Calvillo Treviño como Secretario.

Victor Hugo Carvente Contreras

La *Convención Única de Estupefacientes de las Naciones Unidas* celebrada el 30 de marzo de 1961, pretendía ser el único tratado internacional de estupefacientes, desplazando a los acuerdos multilaterales aún existentes sobre la regulación de droga. Introducía formalmente el corte penal para el tráfico ilícito de estupefacientes. La lucha contra las drogas era ya un hecho. Entró en vigor el 13 de diciembre de 1964, cuando al menos cuarenta Estados la habían ratificado; México lo hizo el 20 de abril de 1977.

La Convención, como anteriores en la materia, se alzaba hacia la fiscalización de los estupefacientes. Los factores a combatir: toxicomanía, uso indebido de los estupefacientes (derivado de un fin distinto al médico o científico) y el tráfico ilícito de estas sustancias. No se desconocía el argumento médico de que los estupefacientes “mitigan el dolor”, pero prevaleció la perspectiva que aprecia a dichas sustancias como perniciosas para la moral y perjudiciales para la salud de la humanidad. Basta revisar algunos renglones del “Preámbulo” de la Convención, que a manera de justificación sostienen: “Las Partes, Preocupadas por la salud física y moral de la humanidad, (...) Reconociendo que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad...”¹⁰⁷ La tesis de salubridad como superior e inobjetable.

Las sustancias sujetas a fiscalización son estipuladas en el artículo segundo, gozando de especiales restricciones la hoja de cannabis, de coca y el opio. Las normas de la Convención estaban encaminadas al establecimiento de mecanismos de fiscalización sobre la producción y consumo legales de estupefacientes; para ello, cada Estado debía cubrir el interés de penalizar el uso indebido de las mismas, en congruencia a los lineamientos que el Tratado dictaba: “La producción y el tráfico puestos no ya al servicio de fines lícitos sino al uso indebido de la droga, debe, en segundo lugar, ser objeto de represión por el ordenamiento penal de cada Estado (...) y de adjudicarles las penas condignas”.¹⁰⁸

La prohibición se denota en el *apartado b* del artículo segundo:

Las Partes prohibirán la producción, fabricación, exportación e importación, comercio, posesión o uso de tales estupefacientes, si a su juicio las condiciones que

¹⁰⁷ “Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes” Enmendada por el protocolo de 1972 de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes-Naciones Unidas. http://www.incb.org/pdf/s/conv/convention_1961_es.pdf

¹⁰⁸ Ibid.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

prevalezcan en su país hacen que sea éste el medio más apropiado para proteger la salud y el bienestar públicos, con excepción de las cantidades necesarias únicamente para la investigación médica y científica, incluidos los experimentos clínicos con dichos estupefacientes que se realicen bajo la vigilancia y fiscalización de la Parte o estén sujetos a su vigilancia y fiscalización directas.¹⁰⁹

El artículo 4 es de suma importancia, porque insta a las Partes a la adopción de las medidas administrativas y legales –prohibicionistas–, estipulando que cada Estado hará lo posible por fiscalizar las sustancias que puedan ser utilizadas para la fabricación ilícita de estupefacientes. El comercio y distribución de estupefacientes deberá estar sometido a una licencia, a excepción de que sean efectuadas por alguna empresa del Estado. En lo referente al comercio internacional, las Partes no podrán permitir la importación ni la exportación de estupefacientes, salvo cantidades específicas marcadas en la Convención, siempre y cuando, cuente con una autorización y provenga de una empresa del Estado. Como es señalado en el artículo 31:

Ninguna Parte permitirá que pasen a través de su territorio estupefacientes expedidos a otro país aunque sean descargados del vehículo que los transporta, a menos que se presente a las autoridades competentes de esa Parte una copia del permiso de exportación correspondiente a esa expedición.

El breve artículo 33 dispone que “Las Partes sólo permitirán la posesión de estupefacientes con autorización legal.” Básicamente son tres los artículos que abordan la lucha frontal contra el narcotráfico: 35 - “Lucha contra el tráfico ilícito”; 36 - “Disposiciones penales”; 37 - “Aprehensión y decomiso”. El 35 apunta que, en el plano nacional, se debe asegurar la coordinación “preventiva y represiva contra el tráfico ilícito”. Para optimizar esta coordinación se designará un “servicio apropiado”. De igual forma, en el plano internacional, las Partes deberán ayudarse mutuamente en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, privilegiando el intercambio de información con el fin de disminuir el tráfico dentro de las fronteras correspondientes a cada Estado. El 36 estipula que se deberá castigar con penas que priven de la libertad las acciones de: cultivo, producción, fabricación, extracción, preparación, posesión, ofertas en general, ofertas de venta, distribución, compra, venta, despacho por cualquier concepto, corretaje, expedición, expedición en trán-

¹⁰⁹ Ibid.

Victor Hugo Carvente Contreras

sito, transporte, importación y exportación de estupefacientes. Todas estas acciones se determinarán como delitos, y se obliga a que cada Parte lo defina, persiga y condene como tal, a reserva de lo que disponga la Constitución correspondiente. Seguidamente, el 37 dicta que todo estupefaciente, sustancia y utensilio que se emplee en la comisión de los delitos que se prevén en el artículo anterior serán aprehendidos y decomisados.

El consumo de estupefacientes reluce como un asunto social, y no solamente penal cuando en el *apartado b* del artículo 36, se reconoce al consumidor como sujeto de educación y rehabilitación. Se incluyen dentro de las Disposiciones Penales, elementos para el individuo que haya usado de forma indebida un estupefaciente, y sea sometido a “medidas de tratamiento, educación, pos tratamiento, rehabilitación y readaptación social”. No obstante, en el apartado anterior del artículo, no se exime a las personas consumidoras del delito de tráfico ilícito, en caso de haberlo cometido.

Por su parte, el artículo 38 trata sobre la prevención del uso de estupefacientes, la identificación y rehabilitación de afectados, la formación de personal que atienda a los afectados y la difusión de los problemas que atrae el uso indebido de los estupefacientes. En tanto que, su sucediente exime a las Partes de aplicar medidas más estrictas. El parámetro preventivo y represivo que dicta la Convención, sólo es la base de medidas que pueden ser más inflexibles.

2.1.2 Convención de Viena, 1988.

La Convención de 1961 no cumplió con el objetivo de ser única. Años después, habría de celebrarse la *Convención de Viena contra el Tráfico ilícito de Estupefacientes y sustancias Psicotrópicas*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1984. En tal Asamblea se presentó la *Declaración sobre la lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de drogas* mostrando el nuevo enfoque que revestiría el inicio de la era: tráfico de drogas como una amenaza a la seguridad nacional.

La producción ilegal, la demanda, el consumo y el tráfico ilícitos de drogas obstaculizan el progreso económico y social, constituyen una grave amenaza a la seguridad y el desarrollo de muchos países y pueblos y deben ser combatidos por todos los medios morales, legales e institucionales, a nivel nacional, regional e internacional.¹¹⁰

¹¹⁰ Declaración 39/142. *Declaración sobre la lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de Drogas*. Asamblea General, 14 de diciembre de 1984. <http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/legisla/pdf/i28.pdf>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Las drogas aparte de transgredir el espacio construido de la salud pública, ahora situaban a sus operadores del negocio como amenazas a la seguridad. Bajo esta óptica se mostraba la magnitud del fenómeno en su conjunto, y antecedía al panorama bajo el cual se presentaría la Convención de Viena en 1988. México firmó el 16 de febrero de 1989. Siendo un año y medio después cuando entrara en vigor.

Por su parte, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 es sumamente similar a la Convención de 1961, con la singularidad que ésta alude específicamente a estas sustancias,¹¹¹ las cuales son sujetas de un régimen de fiscalización más dócil, debido fundamentalmente a que son producidas por la industria farmacéutica.

Algunas de las diferencias de la Convención de Viena de 1988 con la de 1961 son el acrecentamiento de la cooperación internacional, mayor rigor en las normas tocantes a la extradición, la colaboración judicial internacional, la remisión de actuaciones penales, la técnica de entrega vigilada para identificar traficantes, medidas para erradicar cultivos ilícitos, y la tipificación de “incitación” como delito internacional.¹¹²

La Convención de 1988 en su artículo segundo reconoce que el tráfico de drogas “es responsabilidad colectiva de todos los Estados”; no obstante, la Declaración ya citada señaló que la responsabilidad debe ser de particular interés a los países que son “afectados por problemas de producción, tráfico o consumo ilícitos”. El principio de no intervención también se alude en el mismo artículo. Los Estados no intervendrían en los asuntos internos de otros Estados, haciendo prevalecer un marco de cooperación que respete la integridad territorial e igualdad soberana.

¹¹¹ n.b. “Resulta sorprendente comprobar que la clasificación de los estupefacientes y las sustancias psicotrópicas no refleja en absoluto el daño social o sanitario que conllevan los productos. Las sustancias que sólo generan una ligera dependencia se clasifican con los estupefacientes, en tanto que sustancias muy adictivas se clasifican con las sustancias psicotrópicas. Por consiguiente, sorprende constatar que en Derecho internacional, el LSD, la mescalina, la psilocina y otros alucinógenos sintéticos DMT, STP,... no son estupefacientes sino sustancias psicotrópicas. Mejor todavía, la planta de la cannabis se clasifica con los estupefacientes más peligrosos, pero su principio activo, el tetrahidrocannabinol o THC con las sustancias psicotrópicas. Resulta difícil explicar que una planta que sólo contiene el 3% del principio activo se clasifique con más severidad que la sustancia con una pureza del 100%.” Buitenweg, Kathalijne Maria, *Proyecto de Informe que contiene una propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre la reforma de las convenciones sobre las drogas*. <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/libe/20030319/490277es.pdf>

¹¹² Son diferencias enmarcadas en “Documento de Trabajo sobre las convenciones de Naciones Unidas sobre las drogas” <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/libe/20030211/488454es.pdf>

Víctor Hugo Carvente Contreras

A diferencia de la Convención Única de 1961, la de 1988 comienza con la tipificación de delitos y sanciones, y resulta ser más específica en cuanto a la descripción de las acciones delictivas.¹¹³ El artículo tercero estipula que las Partes dictaminarán como delitos penales en su marco de derecho interno las actividades que sean realizadas intencionalmente:

(...) la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971.¹¹⁴

Son marcados como delitos las acciones que involucren el fomento de: redes orientadas a la expansión del tráfico de drogas; y consumo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.¹¹⁵ Y aún más, se amplía el espectro de la gama delictiva al incluir “la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa cometerlos, y la asistencia, la incitación, la facilitación o el asesoramiento en relación con su comisión”.¹¹⁶ Todas las medidas anteriores apuntan hacia un objetivo; ampliar el espectro de la acción penal sobre cualquier acción vinculada al tráfico de drogas.

De igual forma, se erigen como delitos a las actividades inherentes a la dinámica del narcotráfico. Por ejemplo, se estatuye como acto delictivo el “lavado de dinero” mencionado como “conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados [...] o de un acto de participación en tal delito o delitos, con el objeto de ocultar el origen ilícito de los bienes”.¹¹⁷ Así mismo, se persiguen los delitos conexos, como la “adquisición, la posesión o la utilización de bienes” que provengan del lavado de dinero, o que fueron obtenidos por algún otro delito tipificado al principio del artículo.¹¹⁸

¹¹³ Dentro de la categoría de delito se suma también: “el cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis”; “la posesión o la adquisición” de algún estupefaciente o psicotrópico, siendo este objeto de realizar alguna actividad referida en el primer apartado del artículo.

¹¹⁴ Artículo 3 “Delitos y Sanciones”.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Igualmente se persigue el delito que involucre la “posesión de equipos o materiales” que habrán de utilizarse para la producción ilícita de drogas.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

La escrupulosidad de medidas para hacer frente al narcotráfico expone una necesidad de cubrir cualquier frente por el cual se quisiera traficar; por ejemplo, la fiscalización de sustancias que se utilizan para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, la vigilancia de los transportistas comerciales y servicios postales. La extradición y la “ejecución de en el extranjero de trámites procesales en materia penal”, se deliberan para los narcotraficantes. En cuestión de menoscabar la logística de las organizaciones delictivas se plantea “el embargo preventivo y la confiscación de ingresos y propiedades precedentes del tráfico de drogas”.

El artículo 14 demanda el respeto a los derechos humanos fundamentales en tareas de supresión de cultivos ilícitos de los cuales se pudiera extraer estupefacientes o psicotrópicos. Con una perspectiva menos coercitiva, se contempla el respeto a “los usos tradicionales lícitos” de estas sustancias; siempre y cuando, exista “evidencia histórica” de su uso, y se lleve su cultivo en respeto al medio ambiente.

La disminución de la demanda responde al objetivo de reducir “el sufrimiento humano y acabar con los incentivos financieros del tráfico ilícito”. Las medidas podrán basarse en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, así como de otros organismos especializados encargados del tratamiento médico de los consumidores. Para contrarrestar la demanda de sustancias, las Partes podrán concretar acuerdos bilaterales o, en su caso, multilaterales. En congruencia, las sustancias decomisadas por las Partes deberán ser destruidas de manera pronta a fin de que éstas no estén expuestas a un flujo mercantil.

A partir del artículo 20 al 23, las normas conciernen al funcionamiento de la Comisión y de la Junta, así como de los informes que realice. El 24 exhorta a las Partes a que apliquen medidas más estrictas si éstas conllevan a que se disminuya el tráfico. Tal y como lo dispuso su predecesora.

2.2 México: Régimen de control de drogas.

El Derecho Internacional ha circunscrito los criterios de la legislación mexicana en materia de drogas, imprimiendo las dos dimensiones históricas que han abordado la temática: sanitaria y penal. Como se percibió en la Convención de Viena, la perspectiva sanitaria implica la prevención del consumo y el

tratamiento-rehabilitación del “afectado”. Siguiendo el enfoque que expone Naciones Unidas, la óptica penal impera ante la sanitaria, demarcando la política prohibicionista hegemónica que prevalecerá en los países signatarios. México, firmante de estos acuerdos internacionales, reproduce, sin mayor análisis y consenso social, el enfoque en su legislación interna.

2.2.1 La salud: bien jurídico protegido.

El bien jurídico se define como “todo valor de la vida humana protegida por el derecho”;¹¹⁹ o del mismo modo, los intereses sociales que merezcan ser salvaguardados.¹²⁰ Un interés vital se convierte en un interés jurídico hasta que es protegido por el derecho, o sea que, no todos los intereses sociales son categorizados como tales. El bien garantizado surge de un juicio moral, resultado de un proceso definitorio sobre qué es “bueno”, deseable, e irremplazable para el desarrollo del individuo y de la sociedad. Su identificación conforma un debate moral que depende de la evolución o el retroceso del imaginario colectivo.

El legislador es quien capta la voluntad popular que decidió ubicar un interés vital, y se da a la tarea de convertirlo en objeto de protección. Esta determinación no implica la forzosa tutela de la Ley Penal, ésta puede o no protegerlos.

(...) pero eso no significa que todo bien jurídico haya de ser protegido penalmente, ni tampoco que todo ataque a los bienes jurídicos penalmente protegidos deba necesariamente determinar la intervención del Derecho Penal, así por ejemplo en el caso que medie el consentimiento del disponente en algunos delitos.¹²¹

En caso de que sea defendido por la norma penal; se prohíbe su transgresión, mediante la amenaza y la ejecución de una sanción a quienes cometan contra ellos. Dentro de esta gama de bienes, la “salud” se alza como tal. No importa si atañe al individuo o a la comunidad, el Estado será el encargado de protegerlo. La salud podría concebirse como el estatus óptimo de equilibrio

¹¹⁹ Se denomina de diversas formas, tales como derecho protegido, bien garantizado, interés jurídicamente tutelado, objeto jurídico, objeto de protección. Zamora, Jiménez Arturo, *Bien Jurídico y Consentimiento Penal*, Revista Letras Jurídicas, No. 6 Primavera del 2008, ISSN 1870-2115.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

físico, mental y social del hombre; mientras que, la salud pública, concebida desde esa armonía a nivel poblacional.

Ahora bien, el asunto de nuestra incumbencia, las drogas, son convenidas en el sistema jurídico mexicano como agentes que violentan la salud pública. Asumida como una epidemia que la atenta, el Estado protegerá este bien a través de la sanción. El investigador Álvaro Bunster explaya esta aseveración:

El Código Penal sitúa las conductas punibles relativas a estupefacientes y sustancias psicotrópicas entre los delitos contra la salud, y durante largo tiempo no se dudó de que era la salud el bien jurídico protegido, pero no la salud individual, tutelada con la incriminación de las lesiones y de otros comportamientos, sino la salud pública, pese a que el Código prescinde de ese apelativo en el rótulo del capítulo correspondiente. De lo dicho podría inferirse que desde el primer instante avizoró el legislador el carácter epidemiológico del mal de la droga.¹²²

El argumento gubernamental, tanto nacional como internacional, para legitimar la política prohibicionista hacia las drogas radica en la avenencia de puntos como: las drogas socavan el carácter del individuo, alientan la comisión de delitos, generan que el individuo se enajene de la sociedad, entre otras opiniones que varían desde lo religioso hasta lo científico. Habría que analizar si estas conjeturas son absolutas, se cumplen forzosamente, o solamente son juicios bastos de parcialidad para legitimar una estrategia. Esto es, ¿todos los drogadictos son delincuentes? o ¿el consumo de drogas imposibilita la vida en sociedad?

Hay quienes se muestran partidarios de las leyes contra las drogas sosteniendo que degradan a quien las consume debido a que socavan el carácter. Puede ser cierto o no (las investigaciones empíricas sobre el particular son discordantes), pero de aquí no se sigue que el Estado tenga derecho de imponer una particular idea de la virtud.¹²³

2.2.2 Dimensión Sanitaria: Ley General de Salud.

La legislación en materia sanitaria de México, promulgada en 1891, 1894, 1902 y 1926, se publicó bajo el nombre de Código Sanitario de los Estados

¹²² Bunster., op.cit.

¹²³ Greiff, Gustavo La creación legislativa de delitos (el delito y la ley) En: Greiff de, Pablo & Greiff de, Gustavo. (comp.) *Moralidad, Legalidad y Drogas*. México: FCE, 1998, p. 225.

Victor Hugo Carvente Contreras

Unidos Mexicanos, y estipuló a las drogas bajo el título “disposiciones tendientes al control de drogas nocivas a la humanidad...”. En tanto, el Código de 1934, vigente hasta el 31 de diciembre de 1949, respondió a los convenios internacionales y en su artículo 405 confinó, a grandes rasgos, todo lo relacionado con tráfico o suministro de drogas, conforme a tratados internacionales.

En este contexto, el primer Reglamento Federal de Toxicomanía se publica el 27 de octubre de 1931, que criminalizaba a los traficantes y a los consumidores de drogas e introducía, además, el concepto de “toxicómano”. El 17 de febrero de 1940 se publica un nuevo Reglamento, el cual destacó por su singularidad y contrariedad al orden punitivo promovido por Estados Unidos. El Doctor Leopoldo Salazar Viniegra, quien, en aquel tiempo, se desempeñara como Director del Manicomio Federal, se alejó del esquema prohibicionista unilateral y diseñó alternativas; el Reglamento de 1940 planteaba, *grosso modo*: el Estado proporcionase a precio de costo las drogas a los adictos, llevar un registro de ellos, y crear dispensarios médicos en todo el país, y que bajo supervisión médica se les proporcionara drogas a los adictos. Los toxicómanos eran clasificados en tres tipos: los incipientes, los innatos, y los viciosos perdidos. Contrariar la política prohibicionista no era el objetivo de la nueva óptica; despojar a los traficantes de drogas del negocio rentable y de las redes corrupción que extienden con las autoridades, sí.

El peligro para la sociedad no es el vicioso –insistía–, sino el traficante que prácticamente está al margen de cualquier peligro porque cuenta con autoridades inmorales que lo toleran y hasta la convierten en su cómplice; pues al vicioso, cuando se le remite al hospital para toxicómanos no es porque haya sido sorprendido inyectándose o inhalando, sino porque no dio la *mordida* solicitada por el agente policiaco.¹²⁴

Sin embargo, el Reglamento no prosperó, duró cinco meses. Imperó el gobierno de Estados Unidos quien, en represalia, suspendió el comercio de medicinas a México. Luis Astorga en referencia a este Reglamento:

Esto, lo que implicó, fue un embargo de drogas narcóticas hacia México, y la destitución del Doctor Leopoldo Salazar Viniegra por presiones del gobierno Estados Unidos. Fue el primero y único intento que hizo el gobierno Mexicano, en toda su historia, por deslindarse de este marco prohibicionista...¹²⁵

¹²⁴ Pérez Monfort, Ricardo. *Yerba, goma y polvo*. México: Ediciones Era/Instituto Nacional de Antropología e Historia. 1999. p. 21.

¹²⁵ Astorga, Luis. *Tráfico de drogas: visión de la historia* (Podcast). Nexos (en línea). <http://redaccion.nexos.com.mx/?tag=luis-astorga>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Fracasada la alternativa, se creó una clasificación de las personas vinculadas con el tráfico de drogas y de toxicómanos, a fin de llevar un registro de individuos que avivaban el proceso oferta-demanda, interna.¹²⁶ En referencia a estos últimos, eran remitidos por los Inspectores de Narcóticos y por las Agencias del Ministerio Público Federal al Hospital Federal de Toxicómanos, que estaba a cargo de la SSA. El proceso de remisión era derivado de investigaciones proveídas por los Policías de Narcóticos. En ese entonces, también la Colonia Penal de las Islas Mariás contaba con un recinto especial para la atención de toxicómanos.

En México, la marihuana era el estupefaciente más consumido, no se tenía registro de la existencia de habituados al opio, ni a las drogas “sintéticas”. El Departamento de Control de Medicamentos, Sección de Narcóticos de la SSA, destacó que en el Distrito Federal, 70% de toxicómanos consumían morfina y 30%, marihuana; porcentaje inverso en provincia. Se anotaba la existencia de 111 adictos, que obtenían sus dosis por mercados ilegales.¹²⁷ En el plano lícito, eran tratados por el citado Hospital, bajo la observancia de la Oficina de Control de Medicamentos de la SSA.¹²⁸ En cumplimiento a la Convención de 1931, el comercio interno de estupefacientes estaba en función de las restricciones que marcaban las Convenciones Internacionales, el Código Sanitario, y el Reglamento de Laboratorios, Farmacias y Similares.¹²⁹ El sistema de importaciones se basó en concesiones de certificados de importación de narcóticos. México no exportó estupefacientes.

En 1931 se reformó el artículo 432 de la Ley de Vías Generales de Comunicación,¹³⁰ que prohíbe la circulación de cualquier tipo de enervantes por correo.¹³¹ Consigo endureciendo los mecanismos para frenar el tráfico. En este año clausuró el Hospital Federal de Toxicómanos, y la encargada de sustituirlo fue un pabellón para viciosos en el Manicomio General de Mixcoac, también conocido como “*La Castañeda*”. El Instituto Mexicano del Seguro Social, empezó a ocuparse del asunto, y creó un pabellón para estos individuos. “El

¹²⁶ PGR. *Memoria de la Procuraduría General de la República-1953*, p.70.

¹²⁷ *Ibíd.*, p.73.

¹²⁸ *Ibíd.*

¹²⁹ *Ibíd.*, p.71.

¹³⁰ Desde el 15 marzo de 1920, las autoridades sanitarias publicaron circulares relativas. La Secretaría de Gobernación lo hizo desde el 14 de agosto de 1931, hasta el 28 de junio de 1935. La Secretaría de Hacienda desde el 28 de julio de 1923, y la de Relaciones Exteriores el 2 de febrero de 1926.

¹³¹ *Ibíd.*, p.124.

Victor Hugo Carvente Contreras

gobierno espera que, conforme vaya realizándose su política económica, de salubridad, agrícola y educativa, vendrá reduciéndose el problema nacional de toxicómanos”.¹³²

El 25 de enero de 1950 se publicó el Código Sanitario que derogó el de 1934. El nuevo realiza una mejor enumeración de los “estupefacentes”, y en su artículo 280 determina a quiénes podrán otorgarse los permisos para la importación de enervantes, carencia del anterior Código. En resumidas cuentas, se ajusta a las reformas de las convenciones internacionales en la materia.

El 29 de diciembre de 1954, se publicó un nuevo Código Sanitario,¹³³ sin novedad sustantiva alguna. Todavía no contenía una prohibición total para las drogas sintéticas, mismas que ya cobraban importancia en el seno de debate de Naciones Unidas por el desconocimiento que infundían. Preguntándose hasta qué grado estos suplirían a los naturales en la disminución del dolor humano, con la sospecha de que generaran un hábito pernicioso.¹³⁴ Entró en vigor el 1 de marzo de 1955 y determinó que la campaña contra la producción, venta y consumo de enervantes, es materia de salubridad general, por considerarse que envenenan al individuo y degenera la especie humana.¹³⁵

Aumentando el espectro de sustancias prohibidas, el 20 de marzo de 1971 se reformó el Código Sanitario para que, por primera vez, se dictaran sanciones para el uso de sustancias alucinógenas y alcaloides derivados; entre los más insistidos estaban los *hongos alucinógenos*, el *peyote*, el *ololiuqui*, el *LSD*, la *bufotenina*, la *banisterina*, la *harmalina*. Se facultó al Consejo de Salubridad General para que indicara qué otro tipo de psicotrópicos debían ser considerados bajo los términos de los estupefacentes.¹³⁶ El Consejo de Salubridad General es el facultado para establecer la prohibición conforme a cualquier sustancia que considere estupefaciente.

El 13 de marzo de 1973 se publicó el octavo Código Sanitario que mantenía las mismas disposiciones referentes a drogas que los anteriores. Finalmente,

¹³² PGR. *Memoria...-1955*, p.83.

¹³³ Se derogó el expedido el 31 de diciembre de 1949.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 88.

¹³⁵ PGR. *Memoria de la Procuraduría General de la República-1956*, p.123.

¹³⁶ PGR. *Memoria de la Procuraduría General de la República-1973*, p.159.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

el 7 de febrero de 1984, se publicó la Ley General de Salud, aún vigente y que no ha sufrido modificaciones de fondo en la materia, a excepción de lo referente a “narco-menudeo”, que se verá más adelante.

Actualmente, la Ley General de Salud se funda en el artículo cuarto de la Constitución, y tiene el propósito de reglamentar el derecho a la protección de la salud.¹³⁷ En su cuarto párrafo se expresa:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

La Carta Magna aun se refiere a las drogas con motivaciones eugenésicas. Argumento para el Estado que ha prevalecido desde que se fundó la política prohibicionista, y que sigue siendo razonable para custodiarla. De seguir perdurando debiera incorporar nuevos “argumentos” poco refutables. Por otra parte, así versa la Ley Fundamental respecto a las facultades del Congreso para dictar leyes en materia de Salubridad, artículo 73, *frac. XVI*:

Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

La Ley en cuestión, como su precedente, se ocupa de regular todo lo referente a drogas, bifurcándolas en estupefacientes y psicotrópicos. Del mismo modo, establece el régimen jurídico de las adicciones, tanto en sustancias prohibidas como en drogas permitidas. A fin de atender la problemática, desde la arista de la demanda, se crea el Consejo Nacional de Problemas en Farmacodependencia el 14 de enero de 1971,¹³⁸ que fuese el antecedente del actual Consejo Nacional contra las Adicciones, regido por la misión:

¹³⁷ Díaz Müller considera que el derecho a la protección a la salud es, por si mismo, el derecho al desarrollo.

¹³⁸ Estaba conformado por conformado por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el IMSS, ISSSTE, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, la Academia Nacional de Medicina, la UNAM, la SEP, el Departamento del Distrito Federal, la PGR y la Procuraduría General del Distrito y Territorios Federales.

Victor Hugo Carvente Contreras

Promover y proteger la salud de los mexicanos, mediante la definición y conducción de la política nacional, en materias de investigación, prevención, tratamiento, formación y desarrollo de recursos humanos para el control de las adicciones, con el propósito de mejorar la calidad de vida individual, familiar y social.¹³⁹

Estupefacientes: La LGS en su título quinto, desde el artículo 234 hasta el 243 aborda todo lo referente a los estupefacientes. No se explica cuál fue el criterio metodológico para denominarlos como tal. Se percibe la lista de estupefacientes como una impresión idéntica de la designada en la *Convención de Viena*.¹⁴⁰ Sin mayor preámbulo, el artículo 235 confina a fines exclusivamente médicos y científicos las actividades de:

La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga...

De los artículos relevantes, el 237 prohíbe todo acto mencionado respecto a las drogas más deseadas por el mercado consumidor: *cannabis sativa* conocida como marihuana, *papaver somniferum* o adormidera, *papaver bacteatum* y *erythroxylon novogratense* o coca, opio preparado para fumar y heroína. No obstante, la Ley contempla la posibilidad de extender la veda a cualquier sustancia que considere la Secretaría de Salud. La sanción administrativa que corresponde a la falta de estas prohibiciones son las multas que se estipulan en el artículo 421. Recalcando que la sanción administrativa no anula o interfiere con la sanción que merece por el Código Penal Federal. En el artículo 239 de la Ley se alza el interés que tiene el sector de salubridad por contener las sustancias que pudiesen ser decomisadas por autoridades (principalmente de seguridad y defensa) que de no servirles, se procederá a su destrucción.¹⁴¹

Psicotrópicos: Como en el caso de los estupefacientes, los psicotrópicos señalados en la Ley no integran algún criterio para definirlos, se limita a catalogar las sustancias y a especificar los procedimientos consecuentes a ellas.

¹³⁹ Consejo Nacional contra las Adicciones, 2011. Información Básica (en línea). México: Consejo Nacional contra las Adicciones. <http://www.conadic.gob.mx/>

¹⁴⁰ Listas I y II Convención de Viena de 1988.

¹⁴¹ Asimismo, el artículo consecutivo fija los únicos acreditados para prescribirlos: médicos cirujanos y pasantes durante su servicio social; médicos veterinarios, en aplicación a animales, y; dentistas, sólo para casos odontológicos. Así que, las recetas sólo serán válidas si provienen de estos profesionistas.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Son expuestos en el artículo 245 de la Ley, con posibilidad de ampliarse, así lo decida el Consejo General de Salubridad o la Secretaría de Salud. El catálogo de sustancias calcan, con escasa diferencia, las listas sobre psicotrópicos en la Convención de Viena de 1971.¹⁴²

Sobre el objeto, la Ley clasifica los psicotrópicos en cinco grupos:

- Las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y se constituyen como un grave problema de salud pública, ya que pueden ser utilizadas para un uso indebido. P. ej. LSD (*dietilamida del ácido d-lisérgico*) hongos *alucinantes* de cualquier variedad, *mescalina* y *el peyote*.
- Las que tienen algún valor terapéutico, pero aún siguen constituyendo un problema grave para la salud pública. P. ej. Anfetaminas y Barbitúricos. Estas sustancias quedan sujetas como los estupefacientes a permisiones condicionadas.
- Sustancias Psicotrópicas de valor terapéutico pero que constituyen un problema de salud pública. P. ej. *Diazepam*, *Efedrina*, *Clonazepam* y *Benzodiazepinas*. Su venta es “controlada” ordena la receta médica con la cédula profesional del que la expida. La cual sólo podrá suministrarse una sola vez y se retendrá en la farmacia.
- Las sustancias psicotrópicas de amplios usos terapéuticos y que representan un problema menor para la salud pública. P.ej. *Caféina*, *Carbamazepina*, *Tramadol*. De igual forma su venta necesita de receta médica, pero con la característica de que ésta puede ser suministrada hasta tres veces, con la vigencia de seis meses, partiendo del momento expedido. La receta ya no tendrá que ser retenida por la farmacia que lo surta.
- Las sustancias que carecen de valor terapéutico y que su uso es frecuente en la industria. Éstas se determinan en disposiciones reglamentarias correspondientes.

De acuerdo al artículo 247, refiere a las actividades de “siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con sustancias psicotrópicas o cualquier producto que los contenga” se encuentran sujetos

¹⁴² Bunster., op.cit.

Victor Hugo Carvente Contreras

a las mismas disposiciones que están sometidos los estupefacientes, y sólo podrán realizarse si responden a un fin científico o médico.

Imprescindible notar que el artículo 254 refiere al consumo de inhalantes. Sustancia causante de efectos psicotrópicos, de verdadero y comprobado efecto devastador para la salud física y mental. Asunto que debe ser atendido por la Secretaría de Salud y los gobiernos estatales, según lo estipula la Ley. Tales autoridades “ejercerán medios de control en el expendio de sustancias inhalantes, para prevenir su consumo por parte de menores de edad e incapaces...” Hasta ahora no se ha dictaminado alguna Ley que prohíba esta acción, a sabiendas de su carácter urgente¹⁴³ y del contexto que presume una guerra contra las drogas fundada en el empecinamiento hacia la salud.

2.2.3 Dimensión Penal: Código Penal Federal.

Las organizaciones supranacionales han dirigido la política punitiva en materia de drogas a nivel mundial. México no es la excepción al ser signatario de las Convenciones de Naciones Unidas. Tal y como lo menciona el destacado jurisconsulto Luis Díaz Müller: “La Convención de Naciones sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas obligó a dictar una serie de reformas en el sistema jurídico mexicano, especialmente en el capítulo relativo a los delitos contra la salud”.¹⁴⁴

En 1920 se publican las “Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneran la raza”, referente jurídico que prohibió el cultivo y la comercialización de la marihuana, siendo la primera Ley prohibicionista de drogas en México, y en 1926, ampliándose a la adormidera.¹⁴⁵ Posteriormente, en 1929, México se suscribe a la Convención del Opio, incorporando en el Código Penal el “Delito contra la salud” en sus modalidades de tráfico, uso y producción de estupefacientes, marcando sanciones para cada uno. Este nuevo tipo delictivo, según la PGR, se instaure por respaldo internacional más que por necesidades internas.

¹⁴³ Véase: “Aumenta el consumo de inhalantes en jóvenes de clase alta”. *Excelsior*, 08/03/11. http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&id_nota=720437

¹⁴⁴ Díaz Müller, Luis, *El imperio de la razón. Drogas, Salud y Derechos Humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994, p. 125.

¹⁴⁵ Astorga, Luis. *Arqueología del narcotráfico*, Nexos (online) Julio-1995.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

El Código de 1929 señaló de “peligroso” al estado de éxtasis bajo el efecto de la droga, al consumidor se le denominó toxicómano, acreedor a encierro en un manicomio. El juicio sanitario utilizado para distinguir al toxicómano se basaba en la exclusión del uso recreativo (aunque no había formas para diferenciar). Su reclusión duraría hasta su “completa curación”. Más tarde, el Código de 1931, reprodujo casi en su totalidad el contenido de su antecesor. Solamente reviró en la “toxicomanía” y desechó la teoría de estado peligroso por su clara ambigüedad, contraria a las garantías individuales. En ese mismo año, los delitos por tráfico de drogas y toxicomanía pasan a ser de tipo federal.¹⁴⁶

Siguieron reformas: el 14 de febrero de 1940; el 12 de mayo de 1945; y el 12 de noviembre de 1947. Sin embargo, ninguna modificaría sustantivamente la política represiva del ordenamiento.¹⁴⁷ El otrora Procurador General, González de la Vega, prosiguió con la labor final de su antecesor en materia antinarcótica: promovió las vías jurídicas para la creación del tipo “proselitismo en materia de enervantes”, que modificaran los artículos 193, 194 y 197 del Código Penal. La pena era símil a la aplicada por homicidio.

Durante el período del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, la Conferencia de 1961 fue ratificada en México el 17 de marzo de 1967 y entró en vigor el 19 de mayo de 1967. Inmediatamente se aprobaron las reformas y adiciones a los artículos 85, 193, 194, 195, 196, 197, 198 y 199 del Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales. La totalidad de reformas se publicaron el 8 de marzo de 1968. Manifestando “(...) la intención permanente de no interrumpir la conducta de tratados internacionales de los que somos parte”. De igual forma, se cambiaron los términos de “enervante”, “drogas heroicas” por la de “estupefaciente”; expresión ya ocupada en el Código Sanitario de 1946.¹⁴⁸

La reforma al 195 del CPF penaliza el transporte y la cosecha del estupefaciente que no había sido estimado en el Código de 1931. Resultaba inverosímil que el aspecto medular del tráfico de drogas no fuese penalizado específicamente.

¹⁴⁶ Norzagaray, López Miguel David. *El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el período 1988-2009*. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2010, p.7.

¹⁴⁷ PGR. *Memoria de la Procuraduría General de la República-1956*, p. 120.

¹⁴⁸ PGR. XII. Período del presidente Gustavo Díaz Ordaz. <http://www.pgr.gob.mx/que%20es%20pgr/Documentos/conmemoracion/pepregudo.htm>

Víctor Hugo Carvente Contreras

A lo cual, la Suprema Corte de Justicia emitió jurisprudencia sobre el artículo 194 del CPF, prescribiendo que el delito contra la salud en su tipo de tráfico de enervantes, abarcaba el comercio y el transporte de droga. Se daba por sobrentendido.¹⁴⁹ La adición al 197 del CPF, pactó que el funcionario o empleado aduanal que permitiese la entrada o salida de estupefacientes del país, sin las restricciones legales, sería acreedor de una pena de seis a quince años, la pena más drástica. Esta disposición es relevante para desalentar el ejercicio de autoridad a favor del delito.

La revisión fundamental del corte penal de las drogas se centra en sus órdenes jurídicos básicos: Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales y Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. El segundo ordenamiento, por ser de carácter secundario, no se analizará, ya que, se remite a las instrucciones que ordenan al Ministerio Público en el inicio de una acción penal.

Las conductas punibles relativas a los estupefacientes y psicotrópicos son tipificadas en el Código Penal Federal como “Delitos contra la Salud”. Éstos se demarcan en el título séptimo, capítulo primero, “De la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos” y comprenden desde el artículo 193 hasta el 199. El que inicia reseña como narcótico a: estupefacientes, psicotrópicos, vegetales y otras sustancias que altere la mente humana. La tipificación y clasificación de estupefacientes y psicotrópicos ya se notó anteriormente en la Ley General de Salud. De esta forma, el Código en afán de no caer en omisión, alude a cualquier “sustancia o vegetal” que la LGS pudiera incluir posteriormente. Se entiende que el Código penalizará cualquier conducta respecto a nuevas sustancias.

Dentro del mismo artículo son punibles las conductas relacionadas con las sustancias ceñidas por los artículos 237; 245: fracs I, II y III; y 248 de la Ley de Salud. Cada una de las conductas se penaliza con prisión, como se especifica entre los artículos 194-199. Las penas se incrementarán en una mitad si los delitos que se estipulan en el 194 son realizadas por servidores públicos “encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de los delitos contra la salud”. O también, por algún miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en cualquiera que sea su situación: retiro, reserva o activo, sancionándolo con la baja definitiva y la inhabilitación para desempeñarse

¹⁴⁹ Ibid.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

en un cargo público. Asimismo, los servidores públicos, profesionistas, técnicos o personas relacionadas a la salud, que en su calidad se valgan para cometer alguna conducta prohibida. Hay especial énfasis en los casos de servidores públicos y militares, por su intrínseca interacción que resulta de la persecución del delito, y del combate frontal con los grupos delictivos. Es proclive a generar redes de contubernio.

Debido a las modificaciones que se realizaron a la Ley General de Salud derivadas de la aprobación del “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales”, se implementaron nuevas disposiciones, a grandes rasgos:

- Una lista de cantidades máximas de narcóticos destinada al consumo personal, observable en el artículo 479 de la Ley General de Salud y gracias a estas cantidades máximas se puede discrepar al *narcomenudista* del *narcomayorista*. A decir de cada uno: *narcomayorista*, si el monto iguala o supera las cantidades señaladas en la lista multiplicadas por mil; *narcomenudista*, si el monto es menor a las cantidades convenidas en la lista por mil.
- Se instaura la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, para el combate al narcomenudeo. Las autoridades del fuero común investigarán el delito y ejecutarán las sanciones. Las autoridades federales se encargarán de casos donde haya elementos para presumir Delincuencia Organizada y narcomayoreo.
- Se crea una delimitación conceptual entre “consumidor” y “farmacodependiente”. El primero es “toda persona que consume o utilice estupefacientes o psicotrópicos y que no presente signos o síntomas de dependencia”. En tanto, el segundo es “toda persona que presenta algún signo o síntoma de dependencia a estupefacientes o psicotrópicos”.

Antes del 21 de agosto de 2009 la sanción era determinada conforme al tipo de sustancia, cantidad, y primicia o reincidencia del delito. Todas eran castigadas con prisión, sólo que su duración variaba. Las sanciones después de esa fecha, dependían según se tratara de narcomenudeo o narcomayoreo.

Victor Hugo Carvente Contreras

Cuadro I. Comparativo de disposiciones. “Ley contra el narcomenudeo”.	
Antes (21-08-09)	Después (21-08-09)
La posesión con fines de comercio y suministro se castigaba con cinco o hasta quince años de prisión. El comercio, el suministro, transporte, producción, tráfico, introducción o extracción del país; respondía a la pena más alta, que oscilaba entre los diez y veinticinco años. La siembra, el cultivo y la cosecha, eran castigados con: uno a seis años cuando concurra instrucción y extrema necesidad económica; si el cultivo, siembre o cosecha tiene por finalidad alguna de las actividades previstas por el artículo 194, se les aplicará la misma pena, con el alivio de que sería cumplida dos de las terceras partes. Y si bien, no hay finalidad alguna descrita por el 194, procederá una pena de dos a ocho años.	La posesión sin fines de comercio o suministro, se castiga de diez meses a tres años de prisión, en caso de narcomenudeo. El narcomayoreo, con cuatro a siete años y medio. La posesión con fines de comercio o suministro, se sanciona con tres años o hasta seis años de prisión: narcomenudeo. En cuestión de narcomayoreo, se castiga de cinco a quince años. El comercio, suministro, transporte, producción y tráfico, se pena con cuatro, o hasta ocho años de prisión, narcomenudeo. En narcomayoreo, de diez a veinticinco años. Las penas correspondientes a las acciones de “siembra, cultivo y cosecha” merecen tanto para narcomenudeo y narcomayoreo. Además, no varía el tiempo de prisión, se conserva el mismo demarcado antes de la reforma.

Fuente: Elaboración propia con base en LGS y CPF.

Cuadro II. Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato		
Síntesis		
Narcótico	Dosis máxima de consumo personal e inmediato	
Opio	2 gr.	
Diacetilmorfina o Heroína	50 mg.	
Cannabis Sativa, Indica o Marihuana	5 gr.	
Cocaína	500 mg.	
Lisergida (LSD)	0.015 mg.	
MDA, Metilendioxianfetamina	Polvo, granulado o cristal	Tabletas o cápsulas
	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
MDMA, dl-34-metiliodioxi-n-dimetilfeniletilamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
Metanfetamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.

Fuente: Elaboración propia con base en LGS y CPF.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

El artículo 194 define lo que se entiende por producir: manufacturar, fabricar, elaborar, preparar o acondicionar algún narcótico”; por comerciar: “vender, comprar, adquirir o enajenar algún narcótico”; por suministro: transmisión material de forma directa o indirecta, por cualquier tenencia de narcóticos. Sin embargo la norma no prescribe de forma explícita qué se deberá de entender por “tráfico”, aunque se da una noción del término en la fracción II del artículo, la cual estatuye el acto de introducir o extraer del país algún narcótico, ya sea de forma momentánea o en tránsito.¹⁵⁰

El artículo 195 bis ciñe al Ministerio Público Federal para proceder penalmente en contra de las personas que posean peyote, hongos alucinógenos y medicamentos que contengan narcóticos. En el caso del peyote y los hongos, depende de su cantidad y de las circunstancias de su consumo, tales deberán ser utilizadas para ceremonias o alguna actividad propia de las comunidades indígenas. En cuanto a los medicamentos, se deberá probar que son destinados para el tratamiento médico del que los posea. De igual forma, se imputará una pena de cinco a quince años al que contribuya a desviar precursores químicos a la producción de cualquier narcótico. Consecuentemente, se decomisarán los objetos, máquinas e instrumentos para la comisión del narcótico, tal y como lo acuerda el artículo 196 Ter.

La administración de algún narcótico sin la previa autorización de un médico autorizado, vale una pena que puede variar entre los tres y nueve años. La pena será extendida en una mitad si: la víctima fuere menor de edad o si es “incapaz comprender la relevancia de la conducta o para resistir al agente”. Igualmente, quien provea gratuitamente algún narcótico a un tercero “para su uso personal e inmediato” será merecedor de prisión de dos a seis años, y podrá ser ampliada hasta en una mitad, si el perjudicado es menor de edad. Todo lo anterior queda explicitado en el 197 del Código. El 199 refiere al farmacodependiente. En caso de que éste se relacione con alguna conducta establecida en los artículos 195 o 195 bis, será sujeto a un tratamiento médico. No se exonera la pena correspondiente, y podrá recibir los servicios de rehabilitación en el centro de reclusión.

¹⁵⁰ En el dado caso de que no se cometa el “tráfico”, empero, existan los indicios para argumentar que éste era el fin; no se eximirá de la sanción, la cual podrá ser de hasta 2/3 partes de la correspondiente.

Victor Hugo Carvente Contreras

2.3 Régimen internacional contra de la delincuencia organizada.

2.3.1 Convención de Palermo.

En comparación con el régimen prohibicionista de las drogas, el que sanciona a la delincuencia organizada es relativamente nuevo. Fue la Convención de Nápoles, en 1994, donde germina la inquietud por crear una herramienta jurídica internacional para combatir al crimen organizado. Pero, no es hasta diciembre del 2000 que se firma la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y consigo el comienzo formal del Derecho internacional para atacar a la delincuencia organizada. La también conocida como Convención de Palermo, fue suscrita por 124 países. México entre ellos. Firmó el 13 de diciembre del 2000 y aprobó el Senado el 22 de octubre de 2002.

En el contexto internacional, se distinguen como sucesos definitorios para la consagración de la Convención de Palermo: la Convención de Viena de 1988; la construcción de normas regionales de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), y los estatutos de la Comunidad Europea sobre drogas y delincuencia organizada, específicamente el Tratado de Ámsterdam.¹⁵¹ Basta revisar la naturaleza de estos eventos para acordar que su común denominador es el combate a las drogas. La Convención de Palermo nace en el seno de las discusiones contra el tráfico y abuso de las drogas.

Por otro lado, las legislaciones internas que fueron parámetro para su conformación, los casos más notorios: a) *Conspiracy Law-Common Law*; b) La Ley R.I.C.O. (*Racketeer Influenced and Corrupted Organization*) de 1970, Estados Unidos; c) el modelo de la *Ley Rognoni-La Torre* de 1982 en Italia. Y por supuesto, la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada* de México, instaurada en 1996.

El Estado Mexicano ha ratificado los tres protocolos inherentes a la Convención:

¹⁵¹ Véase: Buscaglia, Edgardo. *Delincuencia organizada y terrorismo. Su combate a través de la convención de Palermo*. Revista Universitaria de la Universidad Católica de Chile, p. 3. (en línea) http://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/temas/t_20080528_83.pdf

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

- *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.*
- *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.*
- *Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.*¹⁵²

La Convención de Palermo deriva de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 15 de noviembre de 2000 en Nueva York. Consta de 41 artículos y forma parte del Derecho Penal Internacional. Su importancia radica en constituirse como el primer instrumento penal internacional que unifica definiciones y que, además, establece los diferentes delitos que deben sancionar los signatarios. El objetivo primordial de la Convención y de las diversas “Leyes internas” es sancionar la delincuencia organizada, para lo cual construyó tipos penales especiales, medios de prueba novedosos, nuevas formas de admisibilidad y de evaluación de la prueba.

En el Prefacio de la Convención hay algunos párrafos dedicados a explicar lo “civil” y lo “incivil”. Por lo primero habrá de entenderse la civilización, y subsecuentemente “los siglos acumulados de conocimientos que sientan las bases del progreso”, y los valores que lo cimientan. Los artífices de la sociedad civil son los ciudadanos, empresas, sindicatos, profesores, periodistas y partidos políticos, o entiéndase a los elementos de un sistema político. En tanto que, la “sociedad incivil” refiere a: “terroristas, criminales, traficantes de drogas, tratantes de personas, y otros grupos que desbaratan las buenas obras de la sociedad civil”, y que, además, “sacan ventaja de las fronteras abiertas, de los mercados libres y de los avances tecnológicos que tantos beneficios acarrearán a la humanidad”.¹⁵³ El Prefacio identifica a los Estados con proclividad a generar sociedades inciviles. A saber:

Esos grupos prosperan en los países con instituciones débiles y no tienen escrúpulos en recurrir a la intimidación o a la violencia. Su crueldad es la verdadera antítesis de lo que consideramos civil. Son poderosos y representan intereses arraigados y el peso de una empresa mundial de miles de millones de dólares; pero no son invencibles.¹⁵⁴

¹⁵² Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. <http://www.unodc.org/southerncone/es/crime/marco-legal.html>

¹⁵³ *Ibíd.*

¹⁵⁴ *Ibíd.*

Victor Hugo Carvente Contreras

No es necesario realizar un análisis concienzudo para percibir la exaltación maniquea que posee Naciones Unidas frente al fenómeno de la Delincuencia Organizada. La batalla entre el bien y el mal; la sociedad civil contra la incivil. Equidistar un punto entre los dos polos parece no tener cabida. Juzgando a los “inciviles” como ajenos, externos, o entes orbitales a la sociedad “civil”. No se percibe en el escrito la posibilidad de que esos adversos, también sean emanados de una sociedad madre, o más aún, también sean producto de los mercados libres. Se adjudican beneficios notables a las fronteras abiertas; sin embargo, no se reconoce que la sociedad global trae consigo males innatos a su existencia. Como se reconocen los beneficios, es adecuado reconocer las desventajas. En este estudio, se asume que la Delincuencia Organizada no es un ente que se abstraigo de la sociedad para perjudicarla, sino como un fenómeno propio de la sociedad. Innato, pues.¹⁵⁵

El contenido de la Convención puede dividirse en cuatro apartados fundamentales: conceptos generales y tipificación de conductas; disposiciones procesales; medidas de cooperación internacional para procurar su cumplimiento; y disposiciones administrativas. Se ahondará en la “tipificación de conductas”, por considerarse las sustantivas de la Convención. De este modo, las medidas de cooperación internacional para el combate a la delincuencia organizada representan las acciones adjetivas; las disposiciones procesales se encasillan en actividades ejecutivas, y las administrativas en orgánicas.¹⁵⁶

El fin de la Convención es “promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional”, según dicta su artículo primero. El consecutivo define varios elementos relativos, entre ellos: grupo delictivo organizado, delito grave, grupo estructurado, bienes, producto del delito, embargo preventivo, decomiso, delito determinante, entrega vigilada y organización regional de integración económica. La definición de nuestro interés que es objeto de la Convención es *grupo delictivo organizado*. Para ser considerado como tal, debe reunir mínimas características: a) debe ser constituido por tres o más personas; b) exista durante cierto tiempo; c)

¹⁵⁵ “Pero, estos avances tecnológicos también han tenido efectos negativos, incrementando la desigualdad en el acceso a los recursos económicos y también han permitido que grupos de delinquentes tomen esas oportunidades para cometer delitos transnacionales como el narcotráfico, el tráfico de personas, el lavado de dinero y el incremento de la corrupción.” Buscaglia, op.cit., p. 5.

¹⁵⁶ Contreras López, María Elsa. *Análisis de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. <http://www.letasjuridicas.com/Volumenes/13/mcontreras13.pdf>

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves con fines de obtener un beneficio económico o material.¹⁵⁷

Es crucial la definición de grupo estructurado, porque define también la naturaleza del narcotráfico:

Grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.

De igual importancia, el artículo tercero fija las condiciones para considerar un delito del tipo transnacional, tales: a) si es cometido en más de un Estado; b) se comete dentro de un sólo Estado, pero es planificado en otro; c) se comete dentro de un Estado, pero el grupo delictivo opera en más de uno; d) se comete en un sólo Estado, pero tiene efectos importantes en otro. Las Partes definirán su actuación en un marco de respeto a la soberanía de cada uno. Ninguno podrá intervenir en asuntos internos de otros Estados.

No descartando un eslabón del sistema macro-delincuencial, el artículo sexto refiere a la operación financiera de la delincuencia organizada que asegura su proliferación y disimula sus ganancias en actividades ficticiamente lícitas: el “blanqueo” de las ganancias ilícitas. Se señalan los casos en que las Partes deban tipificar este delito, entre ellos: “la conversión o transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito...”; “la ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza (...) de bienes”; “la adquisición, posesión o utilización de bienes...”o; “la participación en la comisión de cualquiera de los delitos...”. Consecuentemente, el artículo séptimo aborda los mecanismos para combatirlo.

Aunque, no es objetivo de este trabajo ahondar sobre las relaciones que guarda la delincuencia organizada con las autoridades gubernamentales, ni la supeditación de los grupos delictivos al poder político; se destaca la objetividad del artículo octavo para reconocer la dinámica en la que se desenvuelve la delincuencia organizada, al penalizar la “protección” que funcionarios brindan a los grupos delictivos. Esta disposición asume “entrelíneas” que es imposible ocultar el vínculo entre funcionarios y delincuentes:

¹⁵⁷ Infiere una conducta que fije un delito punible con privación de libertad, al menos de cuatro años.

Víctor Hugo Carvente Contreras

Artículo 8. Penalización de la corrupción. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente: a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales; (...)

El artículo noveno estipula las maniobras para atenuar la corrupción. Básicamente, consisten en prevención, detección y castigo de los funcionarios corruptos. Por otra parte, el artículo 23 versa sobre “la penalización de la justicia”; se insta a que cada Parte tome las medidas necesarias para tipificar como delitos las acciones intencionales de: uso de la fuerza física, intimidación, o amenazas. Éstas con el fin de inducir un falso testimonio que, a su vez, obstruya la aportación de pruebas en relación con la comisión de un delito, o para obstaculizar el quehacer de los funcionarios de justicia.

Sin ahondar en las “disposiciones procesales”, están incluidas en los artículos 11 al 22, 24, 25 y 26, atienden sobre: Proceso, fallo y sanciones; Decomiso e incautación; Cooperación internacional para fines de decomiso; Disposición del producto del delito o de los bienes decomisados; Jurisdicción; Extradición; Traslado de personas condenadas a cumplir una pena; Asistencia judicial recíproca; Investigaciones conjuntas; Técnicas especiales de investigación; Remisión de actuaciones especiales; Establecimiento de antecedentes penales; Protección de testigos; Asistencia y protección a las víctimas. Y finalmente, el artículo 26 involucra “Medidas para intensificar la cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley”. Al respecto de estos artículos, México ha realizado varias aclaraciones. Por ejemplo, en referencia al artículo 16, apartado 5, inciso a, esclarece: “El Estado mexicano considerará la Convención como la base jurídica de la cooperación en materia de extradición, respecto de aquellos Estados Parte con los que no tenga celebrados tratados en la materia”.¹⁵⁸ En referencia al artículo 18, apartado 13; el gobierno mexicano, aclara: “Se designa como autoridad central en materia de asistencia judicial recíproca, a la Procuraduría General de la República”.¹⁵⁹ Otra precisión en el apartado 14: “Para el caso de solicitudes de asistencia

¹⁵⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011. México, Tratados Internacionales http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=586&depositario=&PHPSESSID=e501f33799babaa6f9e29d9538a54f29

¹⁵⁹ Ibid.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

judicial, éstas deberán ser presentadas en idioma español. Las solicitudes también podrán ser presentadas en el idioma del Estado requirente, siempre y cuando vayan acompañadas de una traducción al español”.¹⁶⁰ Todas las puntualidades son meramente técnicas, México no ha interpuesto alguna observación sobre un aspecto sustantivo de la Convención.¹⁶¹

El artículo 31 revela otro ámbito para hacer frente a la delincuencia organizada: “prevención”. El documento lo contextualiza así “reducir las oportunidades actuales o futuras de que dispongan los grupos delictivos organizados para participar en mercados lícitos con el producto del delito adoptando oportunamente medidas legislativas, administrativas o de otra índole.” Entre las medidas, destaca “El fortalecimiento de la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley o el ministerio público y las entidades privadas pertinentes, incluida la industria.” Esto es, se persuade a que las Instituciones que menoscaban a la delincuencia organizada, sean proclives a la cooperación y a la circulación de información útil.¹⁶² En el caso mexicano, esta recomendación ha tenido poca resonancia; contrariamente, se ha destacado el hermetismo de las Instituciones de seguridad y defensa.

En congruencia con las Convenciones de 1961 y la 1988, la de Palermo también exhorta a las Partes a tomar medidas más drásticas a fin de “prevenir” o combatir la delincuencia organizada transnacional.¹⁶³

2.4 México: Régimen contra la Delincuencia Organizada.

2.4.1 Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

A raíz de la suscripción, adhesión y ratificación de México a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas; en 1991, la Procuraduría General de la República elaboró un anteproyecto de Ley Federal contra el Narcotráfico y Control de Drogas,¹⁶⁴ el

¹⁶⁰ *Ibíd.*

¹⁶¹ Referente a las medidas de cooperación internacional para procurar el cumplimiento de la Convención y el combate a la delincuencia organizada se sitúan en los artículos 27 a 32, 34 y 35.

¹⁶² Se conviene evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las prácticas administrativas, a fin de que éstas no sean empleadas por la delincuencia.

¹⁶³ Esta continuidad es observable en la fracción tercera del artículo 34.

¹⁶⁴ PGR-Sitio Oficial, 2011. Delincuencia Organizada, Antecedentes. México. <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delincuencia%20Organizada/Antecedentes.asp>

Víctor Hugo Carvente Contreras

cual no logró consolidarse. Se ilustra como el primer intento por reglamentar el proceso contra la delincuencia organizada. Revisando la “exposición de motivos” para la creación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada se encuentra que fue el año de 1993 la introducción formal del concepto en la Constitución Mexicana:

En México, como es sabido, el concepto de delincuencia organizada se introdujo legalmente en el año de 1993 con la reforma que la Constitución experimentó en su artículo 16, al disponer en el párrafo séptimo que el plazo de la retención de cuarenta y ocho horas, para los casos de flagrancia y urgencia, “podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada”.¹⁶⁵

A razón de esta reforma constitucional, en 1994 también se reformó el Código Penal Federal y los Códigos de Procedimientos Penales, tanto Federal como del Distrito Federal. El Código Penal de ese entonces, en su artículo 196 bis, señalaba que:

(...) se impondrá prisión de veinte a cuarenta años... A quien por sí, a través de terceros o a nombre de otros, dirija, administre o supervise cualquier tipo de asociación delictuosa constituida con el propósito de practicar o que se practique cualquiera de las actividades delictivas a las que se refiere este capítulo¹⁶⁶

El Código Federal de Procedimientos Penales, de aquel tiempo, señalaba en su artículo 194 bis la característica de la delincuencia organizada: “en los que tres o más personas que se organizan bajo las reglas de disciplina y jerarquía para cometer de modo violento y reiterado o con fines predominantes lucrativos alguno de los delitos legalmente previstos en los siguientes artículos del Código Penal:....” Este Código delimitaba al menos tres características fundamentales para considerar la existencia de “delincuencia organizada”. En mismo artículo, se duplicaba las cuarenta y ocho horas de retención, en caso de delitos flagrantes o casos urgentes.

Es hasta 1996 cuando se decide que es imprescindible crear un instrumento jurídico especializado para su combate. La vigente Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, aprobada el 15 de octubre de ese año. Su artículo segundo describe lo que deberá entenderse por el concepto:

¹⁶⁵ Exposición de Motivos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/ProcsLegs.asp?nIdLey=9005&nIdRef=7&cFechaPub=23/01/2009&cCateg=DECRETO&cTitulo=LEY%20FEDERAL%20CONTRA%20LA%20DELINCUENCIA%20ORGANIZADA>

¹⁶⁶ Código Penal Federal de 1994.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

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

Entre los delitos, naturalmente figuran los de narcotráfico. Los infractores adquieren una doble sanción, ya que se castiga por el delito que cometieron, y por el de pertenecer a la delincuencia organizada.¹⁶⁷

Aunado a lo anterior, también se decomisarán los objetos, instrumentos y productos del delito, así como propiedades y demás bienes, en caso de que no se pruebe su procedencia legítima. Paralela al Código Penal, las penas serán aumentadas hasta en una mitad, si es un servidor público que coadyuve a la ejecución de un delito para la delincuencia organizada o si se utiliza a un menor o un incapaz para cometer algún delito.

El artículo octavo menciona que la Procuraduría General de la República es la facultada para atender este delito, a través de una unidad especializada en la investigación y persecución de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada. De modo congruente, en 1996 se creó la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO), que en el 2003 se convertiría en la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO).¹⁶⁸

Entre las medidas que destaca la LFCDO para el combate a la delincuencia organizada:

- La infiltración de agentes, a fin de poder conocer las estructuras, formas de operación, y ámbitos de actuación de las organizaciones;¹⁶⁹

¹⁶⁷ Más a fondo: “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. (...)”

¹⁶⁸ Para su conformación aglutinó, además, a la Unidad Especializada en Lavado de Dinero y a la Fiscalía Especializada en Delitos contra la Salud.

¹⁶⁹ Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, artículo 11.

Victor Hugo Carvente Contreras

- Auditorías a personas físicas y morales ejecutadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a petición del Ministerio Público de la Federación;¹⁷⁰
- Intervención de comunicaciones privadas, siempre que se argumente fundadamente que el individuo investigado es miembro de la delincuencia organizada, la acción sólo la podrá llevar el Ministerio Público de la Federación;¹⁷¹
- Aseguramiento y decomiso de bienes que posea algún indiciado de delincuencia organizada;¹⁷²
- Protección a jueces, peritos, testigos, y cualquier persona, cuando así se requiera; reducción de penas al que perteneciendo a una asociación delictiva colabore con la persecución de la delincuencia organizada;
- Recompensa al que auxilie en la localización de algún miembro, siempre y cuando, se haya girado su orden de aprehensión.

La comunidad internacional ha dilucidado al narcotráfico como la expresión fehaciente de la delincuencia organizada. La misma Convención de Palermo sitúa como antecedente inmediato a la Convención de Viena. Antes de tal, eran insuficientes las herramientas jurídicas que sancionaran al crimen organizado y a los funcionarios corruptos. No había captura significativa de “capos” de la droga.

En México, el narcotráfico es la mayor expresión de la delincuencia organizada, o al menos, el enfoque gubernamental así lo ha abordado. ¿Qué elementos pueden constatar esta idea? Las pruebas inequívocas se encuentran en el transcurso para la consagración de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y en el proceso que derivó en la creación de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada. El proceso jurídico comienza en 1991 con la elaboración de un *Anteproyecto de Ley Federal contra el Narcotráfico y Control de Drogas*, continúa en 1996 con el *Proyecto de Ley Federal contra el Crimen Organizado*,¹⁷³ y se concreta, en ese mismo año, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, vigente en nuestros días.

¹⁷⁰ Ibid., artículo 10.

¹⁷¹ Paralelamente, esta disposición instó a que se enviara una iniciativa de reforma al artículo 16 constitucional

¹⁷² Estas medidas se habilitaron a través de la reforma al 22 constitucional.

¹⁷³ Andrade Sánchez, Eduardo. *La delincuencia organizada*, Revista Jurídica No. 87, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

*Reestructuración de órganos y funciones de combate al tráfico de drogas.
Procuraduría General de la República (1952-2012).*

Es erróneo suponer que la delincuencia organizada sólo sea el tráfico de drogas; más no es así, considerar que éste fenómeno si fue la principal motivación para crear un entramado jurídico y administrativo para abatir a la delincuencia organizada.