

## LOS LABERINTOS DEL RÉGIMEN JURÍDICO CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO. CRÓNICA DE UNA ESTRATEGIA FRUSTRADA

Eduardo ROJAS VALDEZ\*

*SUMARIO: I. A propósito de los 20 años de las Jornadas sobre Justicia Penal. II. El fenómeno de la delincuencia organizada en México. III. Evolución del régimen penal de excepción. IV. Los tipos penales y el adelantamiento de la punibilidad. V. La búsqueda de la verdad en el marco de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. VI. Las promesas fallidas y la necesidad de un proyecto alternativo.*

### I. A PROPÓSITO DE LOS 20 AÑOS DE LAS JORNADAS SOBRE JUSTICIA PENAL

Las Jornadas sobre Justicia Penal del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Academia Mexicana de Ciencias Penales han permitido, durante 20 años, el encuentro de numerosos especialistas procedentes de distintos ámbitos y con ópticas diversas, para pronunciarse sobre los temas más relevantes de la materia. La primera edición fue celebrada del 3 al 5 de octubre de 2000. Desde entonces, se han efectuado de forma ininterrumpida cada año. No es exagerado afirmar que se han ganado su lugar en la historia de las ciencias penales en México.

Constituyen el evento académico vigente más longevo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, lo que ha permitido que diversas generaciones de juristas, criminólogos, criminalistas y otros expertos de las áreas relacionadas con las ciencias penales converjan para analizar los distintos caminos —a veces laberínticos y no siempre con el mismo destino— por los que ha transitado la justicia penal y la política criminal de nuestro país.

---

\* Profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y abogado en la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.

Uno de los resultados de estas dos décadas de trabajo son las memorias de cada una de las ediciones de las jornadas, mismas que no se reducen a versiones estenográficas de las ponencias, pues el magisterio de las y los ponentes que han desfilado durante estos 20 años han convertido a estas memorias en sendas obras que hoy constituyen una pieza fundamental de la biblioteca de las ciencias penales. Quienes quieran conocer lo que ha sucedido durante estos años en los ámbitos de la justicia penal y la seguridad pública en México, así como propuestas para atender los retos presentes y futuros, necesariamente tienen que recurrir a estas memorias.

Por supuesto, todo esto no habría sido posible sin las grandes batutas del doctor Sergio García Ramírez y de la doctora Olga Islas de González Mariscal. Estas dos figuras insignes de las ciencias penales se han preocupado año con año por generar las condiciones de este singular encuentro. La autoridad moral, profesional y académica de ambos ha posibilitado que grandes personajes de las ciencias penales, servidores públicos del más alto nivel, profesionales vinculados a la justicia penal y activistas entregados a causas fundamentales hayan aportado su visión sobre diversos temas de la mayor importancia. Sólo el entusiasmo, generosidad, sabiduría y empuje de estos dos seres humanos extraordinarios habrían hecho posible este resultado.

Sirva este modesto artículo para celebrar estos 20 años de fructífero trabajo, que únicamente son los primeros pasos de una larga trayectoria que recorrerán las Jornadas de la mano de sus coordinadores.

## II. EL FENÓMENO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO

Pocos temas han provocado opiniones tan encontradas y plurales como los regímenes penales extraordinarios para enfrentar formas de criminalidad consideradas especialmente peligrosas. México no es la excepción: la legislación especial en nuestro país tiene camino recorrido y ha dado muestras de expansión —o corrupción si se prefiere— en el sistema penal, en particular, la relacionada con la delincuencia organizada. Este régimen de excepción ha provocado cuestionamientos diversos —ligados particularmente a su incompatibilidad con los principios propios del derecho penal liberal y el Estado constitucional—, aunque también adeptos entre quienes estiman que el crimen organizado constituye una amenaza tan imponente para la seguridad de las y los mexicanos, que recurrir a los instrumentos tradicionales sería sencillamente infructuoso, o incluso peligroso. Este contraste de opiniones se ha hecho patente en las Jornadas sobre Justicia Penal, en cuyas distintas ediciones se han manifestado voces discordantes.

Existe coincidencia, sin embargo, en la dimensión del problema, que día a día cuesta vidas y afecta derechos de personas cuyos rostros e identidades se pierden en las aparatosas cifras oficiales. Cuando la violencia se vuelve cotidiana, la indignación deja de tener eco y cede su lugar a la costumbre, que va construyendo una normalidad situada en la violencia. Nadie puede negar, pues, que el crimen organizado tiene severos efectos en distintos ámbitos de la vida social, así como de la consecuente necesidad de emprender acciones firmes para devolver la seguridad a la población y procurar la aplicación de la ley penal, como es indispensable en un Estado de derecho.

A lo largo de la historia, la criminalidad ha tendido a asumir diversas formas de organización a fin de alcanzar con mayor facilidad o amplitud sus fines delictivos. La delincuencia organizada como fenómeno social no es, evidentemente, una novedad de la historia contemporánea; empero, el tema ha reclamado mayor atención a nivel mundial en las últimas décadas, en atención a las propias características de la realidad globalizada. Esta manifestación criminal envuelve violencia, organización e inteligencia. Trabaja a través de estructuras disciplinadas y ordenadas mediante una mecánica corporativa o empresarial, basada en la distribución de funciones y jerarquías.

Las organizaciones criminales se caracterizan por contar con recursos materiales y humanos considerables, que les permiten una importante capacidad de acción al punto de ejercer control sobre determinadas porciones territoriales —en ocasiones con ausencia absoluta del Estado—. Suelen asociarse con agentes estatales, lo que les facilita desempeñar sus actividades con libertad, protección o hasta colaboración. Se les atribuye ser causantes de niveles de violencia muy por encima de los generados por la delincuencia común, lo que ha orillado a la comunidad internacional a promover acciones eficaces y contundentes —esa es la expectativa—, pero que no necesariamente coinciden con la evolución liberal de las instituciones penales.

De manera particular, han incidido en el sistema penal mexicano la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, adoptada el 20 de diciembre de 1988, que promueve tomar en consideración la participación de los agentes activos en grupos delictivos organizados al valorar la gravedad de los delitos, así como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), del 15 de noviembre del año 2000, y sus respectivos protocolos: Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, y Protoco-

lo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones.

La delincuencia organizada tiene un protagonismo destacado entre las preocupaciones y ocupaciones de los responsables de proveer seguridad; de ahí que haya acaparado en buena proporción la atención de las ciencias penales. Sin desconocer otras asignaturas pendientes, efectivamente se trata de uno de los retos más importantes para las sociedades contemporáneas. Como ya se mencionó, México no es la excepción, cuyas condiciones estructurales propiciaron el empoderamiento de grupos criminales; varios de ellos se han consolidado como algunos de los de mayor impacto a nivel internacional. Las identidades de los actores han variado en el tiempo, sin que ello haya significado hasta el momento una reducción de la problemática: año con año se superan los récords de violencia en el país, mientras que la política criminal, con sus respectivos matices, se ha mantenido intacta.

El presente artículo tiene como objetivo analizar los aspectos más relevantes de la legislación constitucional y legal diseñada para combatir a la delincuencia organizada en México, algunas de sus características incompatibles con los principios del derecho penal liberal, así como sus resultados.<sup>1</sup>

### III. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN PENAL DE EXCEPCIÓN

Se me ha encomendado realizar un breve análisis de las principales preocupaciones, ideas y propuestas que ha suscitado el fenómeno de la delincuencia organizada, en particular de los mecanismos legales que se han implementado en nuestro país para hacerle frente durante los últimos 20 años. Permítaseme ir un poco más atrás, concretamente a inicios de la década de los noventa, cuando surgió la idea sobre la necesidad de contar con una legislación especialmente diseñada para enfrentar a la delincuencia organizada.

El titular del Ejecutivo federal suscribió la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas el 16 de febrero de 1989. El acuerdo sería ratificado por el Senado el 30 de noviembre de ese mismo año. A fin de dar cumplimiento a este instrumento internacional, la Procuraduría General de la República dio a conocer un anteproyecto de ley en materia de narcotráfico, la cual introducía

---

<sup>1</sup> Me he ocupado en el pasado del tema, por lo que existen coincidencias de las ideas con estos trabajos previos. Rojas Valdez, Eduardo, "El derecho penal del enemigo: ¿condición o negación del Estado constitucional?", *Criminalia*, México, Nueva Época, 2015, año LXXXII-2; *id.* y García Ramírez, Sergio, *Evolución y resultados de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en prensa.

diversas medidas especiales. Diversos sectores advirtieron entonces la contradicción de las disposiciones novedosas con la Constitución, por lo que el anteproyecto fue descartado, pero la idea ya había sido sembrada, y pronto comenzaría a echar raíces. La primera manifestación se concretaría a través de una reforma constitucional que vería la luz el 3 de septiembre de 1993.

Esta enmienda implicó cambios importantes, algunos de ellos fueron avances que abonaron a la consolidación de un modelo de enjuiciamiento penal de corte democrático; empero, también se integraría la primera regla de excepción para el tratamiento de la delincuencia organizada. El artículo 16 constitucional estableció el plazo máximo de detención ante el Ministerio Público, como garantía de libertad y seguridad: 48 horas, que podrían duplicarse tratándose de delincuencia organizada, disposición que se encuentra vigente hasta nuestros días. A partir de este momento aparecería una serie de reformas que han autorizado al Ministerio Público para extender sus facultades de investigación, con merma en la esfera de derechos del imputado, sin tener que brindar otras razones más allá de que se trata de un caso de delincuencia organizada.

Como consecuencia de esta reforma, las legislaciones procesales federal y estatales incorporaron definiciones de delincuencia organizada. En ese momento, estas normas no tuvieron alcances punitivos, en tanto no constituían tipos penales.<sup>2</sup> Su objetivo únicamente era habilitar la ampliación del plazo de retención. El ingenio del Legislativo cambiaría esta realidad, pues sólo tendrían que pasar tres años para el nacimiento de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO), ordenamiento que representaría una ruptura en muchos sentidos.

La elaboración de una ley especializada en delincuencia organizada sería promovida por el entonces presidente, Ernesto Zedillo. La iniciativa sería presentada el 19 de marzo de 1996 en la Cámara de Senadores. Se advirtió entonces —al igual que en el pasado— la incompatibilidad del contenido de este proyecto con la Constitución, pero en esta ocasión en vez de desechar el proyecto o adecuar su contenido, de manera conjunta se presentaron dos proyectos de reforma a la carta magna, que culminarían en la enmienda

---

<sup>2</sup> El artículo 194 bis del Código Federal de Procedimientos Penales estableció que habría delincuencia organizada, para efectos de la duplicidad del plazo de detención, cuando “tres o más personas se organizan bajo las reglas de disciplina y jerarquía para cometer de modo violento o reiterado o con fines predominantemente lucrativos” algunos de los delitos previstos en los artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal ahí señalados. Idéntica disposición se establecería en el artículo 268 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

del 3 de julio de 1996. Como nunca antes, se demostraría la flexibilidad de la Constitución, cuyos principios podrían ser modificados siempre que hubiera necesidad de habilitar la existencia de nuevos productos legislativos para ser blindados de los mecanismos de control constitucional. Lo anterior marcaría la tendencia de poner a la Constitución al servicio de los caprichos legislativos del gobierno en turno en el ámbito penal.

Fueron reformados los artículos 16, 20, 21, 22 y 73. Tres serían los aspectos relacionados con la delincuencia organizada: *a)* el régimen de intervención de comunicaciones; *b)* el decomiso de bienes propiedad de una persona sentenciada por delincuencia organizada o respecto de los cuales se conduzca como dueño, siempre que no pueda acreditar su legítima procedencia —con independencia de que se trate de instrumentos, objetos o productos del delito y con inversión de la carga de la prueba—, y *c)* la facultad de las autoridades federales para conocer de los delitos locales cuando éstos tuvieran conexidad con los del fuero federal. Exclusivamente el decomiso estaba relacionado con la delincuencia organizada, mientras que la intervención de comunicaciones y la ampliación competencial de las autoridades federales fue habilitada para cualquier delito, lo que en su momento recibió diferentes cuestionamientos, tanto en el sentido de la necesidad real de la reforma constitucional, bastando el régimen vigente sobre actos de molestia, como en cuanto a la extensión de mecanismos excepcionales para cualquier delito, principalmente.

La LFDO fue publicada el 7 de noviembre de 1996. Este ordenamiento establece un régimen diseñado especialmente para una forma de criminalidad, en tanto comprende normas de carácter sustantivo, adjetivo, ejecutivo y orgánico. Desde su origen, sus características permiten afirmar que la ley es prototípica del derecho penal del enemigo, de acuerdo con la formulación teórica construida por Günther Jakobs: adelantamiento de la punibilidad a estadios previos a la tentativa, presencia de punibilidades elevadas a pesar de este adelantamiento, supresión de garantías procesales y enfoque de combate.<sup>3</sup>

Su existencia, como ya se mencionó, atiende a la alegada necesidad de combatir sujetos —no delitos— que suponen una particular fuente de peligro —los enemigos—, por lo que deben ser enfrentados a través de instrumentos más eficaces y contundentes que los ofrecidos por el derecho penal

---

<sup>3</sup> Cfr. “La ciencia del derecho penal ante las exigencias del presente”, trad. de Teresa Manso Porto, en Jakobs, Günther, *Moderna dogmática penal*, México, Porrúa, 2002, pp. 732 y 733.

ordinario, que se encuentra reservado para los ciudadanos, cumpliendo con la máxima de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

De acuerdo con el dictamen emitido por las comisiones unidas de Estudios Legislativos y de Justicia del Senado el 15 de octubre de 1996, la falta de respuesta frente a la criminalidad organizada “pondría en entredicho la capacidad de los mexicanos como Estado nacional, como sociedad capaz de autorregularse por la vía del derecho”, por lo que resultaba indispensable “extirpar un mal que puede ser mortal”. El problema no era, desde luego, la determinación del Poder Legislativo para enfrentar a la delincuencia organizada, sino la aceptación como un dogma incuestionable de que la única vía para lograrlo era fuera de los cauces del derecho penal liberal.

Las pretensiones de esta Ley llevaron a Sergio García Ramírez a denominarla “el bebé de Rosemary”, pues al igual que ocurría con la criatura de la película de Roman Polanski, su destino era ser la primera de una generación de normas jurídicas que privilegian las atribuciones de la autoridad a despecho de los derechos humanos.<sup>4</sup> Algunos de los aspectos más relevantes de esta Ley serán abordados más adelante.

El 8 de marzo de 1999 fue publicada una nueva reforma constitucional que abordó distintos aspectos. En lo concerniente a la delincuencia organizada, se introdujo en el artículo 22 constitucional una figura imprecisa: la aplicación a favor del Estado de los bienes asegurados con motivo de una investigación o proceso iniciado por este delito, cuando habiéndose concluido éstos, no hubiera pronunciamiento sobre aquéllos. La iniciativa contemplaba una propuesta peligrosa: la posibilidad de llevar el proceso penal sin la concurrencia del imputado, siempre que éste hubiera rendido su declaración preparatoria y evadido la acción de la justicia. En los hechos significaba la cosificación del procesado, anulando toda posibilidad de defensa.

Estas bases legales fueron establecidas con el firme propósito de erradicar el crimen organizado. Empero, el fenómeno continuó expandiéndose por el territorio mexicano, mientras que los éxitos en el ámbito judicial fueron escasos. La razón hubiera recomendado cambiar el rumbo a fin de variar los resultados. No predominó ésta, pues al igual que la delincuencia que se pretendía combatir, la legislación excepcional continuó ganando terreno y contaminando el sistema penal. La trascendental reforma constitucional del 18 junio de 2008 es la mayor evidencia de esta expansión. La semilla del derecho penal del enemigo sembrada con la LFDO había invadido la nor-

---

<sup>4</sup> Cfr. García Ramírez, Sergio, *Delincuencia organizada. Antecedentes y regulación penal en México*, 4a. ed., México, 2005, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 89.

ma cuyo fin es establecer los límites al poder mediante el reconocimiento de derechos fundamentales.

A la par que se introdujo un nuevo modelo de enjuiciamiento con mayor componente acusatorio, incluyendo el robustecimiento de distintos derechos, se colocó a nivel constitucional el régimen de excepción contra la delincuencia organizada. Desde la propia Constitución se dividió el sistema penal en dos vertientes: una de ellas hacía de la presunción de inocencia su eje, destinada a ser aplicada a la delincuencia ordinaria —a los amigos—; la otra, configurada a partir de una presunción de peligrosidad, tendría como fin erradicar a los enemigos.

Ciertamente, la mayoría de las figuras introducidas en el texto constitucional con motivo de esta enmienda ya se encontraban vigentes en la LFDO —siendo aplicadas durante más de diez años sin sustento constitucional—. El objetivo era blindarlas en contra de los mecanismos de control constitucional y, de paso, expandir este régimen de excepción en el marco de la llamada guerra contra el crimen organizado declarada por el Ejecutivo federal.

Producto de diez iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados —con distintas orientaciones y contenidos—, a las que se sumaron dos iniciativas adicionales, incluyendo una del Ejecutivo federal de la que se recogió su “espíritu”, la enmienda de 2008 incorporó los siguientes aspectos relacionados con el régimen de excepción, aplicable a procesados y sentenciados por delincuencia organizada, y en algunos casos, a “otros” sujetos responsables de delitos diversos: definición de delincuencia organizada (artículo 16); arraigo hasta por 40 días prorrogables por un plazo igual (*idem*); restricción del derecho a comparecer en juicio y a recurrir de oficio a la defensa (*idem*); restricción del derecho a comparecer en juicio y a recurrir de oficio a la defensa (*idem*); restricción del derecho a comparecer en juicio y a recurrir de oficio a la defensa (*idem*); restricción del derecho a comparecer en juicio y a recurrir de oficio a la defensa (*idem*); prisión preventiva oficiosa (artículo 19); suspensión del proceso y plazo de prescripción en caso de evasión de la justicia o extradición (*idem*); reserva de datos del acusador, de víctimas y ofendidos (artículo 20); beneficios para los colaboradores (*idem*); valor probatorio de las actuaciones realizadas en la fase de investigación cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas (*idem*); extinción de dominio (artículo 22), y federalización de la legislación relacionada con la delincuencia organizada (artículo 73, fracción XXI).

En los siguientes apartados se abordarán algunas de las disposiciones más llamativas del régimen jurídico mexicano en contra de la delincuencia organizada, a saber: tipos penales, operaciones encubiertas, arraigo y testigos colaboradores.



#### IV. LOS TIPOS PENALES Y EL ADELANTAMIENTO DE LA PUNIBILIDAD

Los sistemas penales propios de los Estados constitucionales han asumido, en virtud del principio del hecho, un modelo de derecho penal de acto, restringiendo la posibilidad de punición a conductas exteriorizadas. En consecuencia, quedan fuera del ámbito legítimo de tipificación los pensamientos, las ideas y las formas de existencia. En otras palabras, el presupuesto para la aplicación de la ley penal es la materialización de un comportamiento, mas no el pronóstico de peligrosidad de determinados sujetos, como sucedería en un modelo de derecho penal de autor.

La regulación sustantiva de la delincuencia organizada desatiende estas directrices, en la medida en que lo que se sanciona es la pertenencia a una organización con fines criminales, sin que resulte indispensable, formalmente, la consecución de los mismos. No obstante, la punibilidad que se puede alcanzar por esa pertenencia, puede ser hasta de 60 años de prisión, en atención a la peligrosidad atribuida a la simple organización para cometer determinados delitos, careciendo de importancia el comportamiento lesivo de los sujetos activos. En términos de la teoría del derecho penal del enemigo, se trata de un adelantamiento de las barreras de la punibilidad, en la medida en que la punición se lleva a los actos preparatorios, sin que exista la exteriorización de una conducta que alcance siquiera el grado de tentativa.

El texto original del artículo 2o. de la LFDO tipificó a la delincuencia organizada de la siguiente manera:

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.

La gran amenaza a la que se aludió para justificar la necesidad de una legislación de combate, el poderoso enemigo con la capacidad de competir por el monopolio del uso de la fuerza frente al Estado, fue definido como una agrupación de al menos tres sujetos que toman la decisión conjunta de cometer en el futuro ciertos delitos.

Este tipo penal provocó críticas de varios especialistas por adelantar la punición de forma extremosa. Si la organización para cometer los delitos enlistados en el propio artículo 2o. supone la punición de actos preparatorios, en contra del principio del hecho, la mención al acuerdo de organiza-

ción suponía la imposición de un castigo a partir de la formulación de una simple promesa, sin la exigencia de definición de algún detalle sobre la forma de ejecutarla. Esta alternativa de comisión fue suprimida el 23 de enero de 2009, en atención a la definición constitucional de delincuencia organizada prevista en el artículo 16, de acuerdo con la reforma de junio de 2008.

De una interpretación literal del artículo 2o., ni siquiera es necesario que la organización tenga el propósito de cometer los delitos-objetivo enlistados —siguiendo la terminología acuñada por Sergio García Ramírez—, sino que requiere únicamente que la finalidad sea realizar conductas —lícitas o no— que tengan como fin o resultado cometer esos delitos. Evidentemente dicha interpretación es inadmisibles, incluso cuando la literalidad del tipo penal así lo admita. El injusto del tipo penal de delincuencia organizada consiste, pues, en la pertenencia a un grupo organizado de tres o más personas que tiene como fin cometer, de forma permanente o reiterada, alguno de los delitos previstos en el propio artículo 2o.; así se ha establecido en la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación,<sup>5</sup> además de ser coincidente con lo dispuesto en el artículo 16 constitucional.

El fin de la organización, en términos de la teoría del delito, es un elemento subjetivo específico, cuya consecución no es indispensable para proceder a la punición, puesto que guarda autonomía respecto a la efectiva materialización de los delitos-objetivo, al menos formalmente. En los hechos, nunca se ha emitido en nuestro país una sentencia condenatoria cuya sanción atienda exclusivamente al tipo de delincuencia organizada, al menos hasta el 20 de febrero de 2019, fecha en la que la Dirección General de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura Federal respondió a una solicitud de información presentada por el autor de este texto, manifestando que no existía registro de alguna sentencia en ese sentido.<sup>6</sup> La difícil acreditación de una organización con fines delictivos sin que éstos se hayan materializado ha llevado a que las autoridades de procuración de justicia acrediten esta finalidad precisamente con la realización de los delitos-objetivo,

<sup>5</sup> Cfr. Primera sala, “DELINCUENCIA ORGANIZADA. LA INTERVENCIÓN DE LOS SUJETOS ACTIVOS DEL DELITO, SE ACTUALIZA A TÍTULO DE AUTORÍA DIRECTA Y MATERIAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL”, tesis 1a./J. 50/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 24, noviembre de 2015, t. I, p. 711.

<sup>6</sup> Mediante solicitud de información se pidió al Consejo de la Judicatura Federal informara acerca del número de sentencias condenatorias exclusivamente por el delito de delincuencia organizada desde el 7 de noviembre de 1996 (fecha de publicación de la LFDO). La respuesta obtenida fue que “de la búsqueda realizada en la base de datos del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), no se advirtió registro alguno con los criterios solicitados, de ahí que la respuesta a la información sea igual a CERO”.

por lo que en los hechos la delincuencia organizada está operando como una agravante.

Uno de los problemas de la laxitud de este tipo penal es que se ha construido un régimen con consecuencias procesales y ejecutivas bastante severas, que dependen de la configuración de elementos muy simples. Insistamos: se ha tratado de justificar la reducción de garantías procesales, el empleo de técnicas de investigación especiales y la aplicación de normas penitenciarias cuyo fin es la mera neutralización de los delincuentes, empleando un discurso basado en la tremenda peligrosidad de las estructuras organizadas, cuyo poder y alcance han rebasado por mucho a la delincuencia tradicional; sin embargo, a esta tremenda amenaza se le define como una organización de tres personas que se han planteado un determinado propósito. El objetivo buscado con la amplitud del tipo penal es obvio: no omitir a nadie, eliminar cualquier obstáculo, por pequeño que sea, que impida recurrir al régimen de excepción; empero, la puerta a la arbitrariedad es enorme.

Esta misma arbitrariedad ha determinado la ampliación del catálogo de delitos-objetivo, que una vez que se encuentran asociados a la delincuencia organizada, también son sometidos al régimen extraordinario de la LFDO. En su versión original, el artículo 2o. aludió a 18 artículos que contenían los diversos tipos penales asociados a la delincuencia organizada. Hasta la fecha de conclusión del presente artículo (agosto de 2020), este precepto hace referencia a 69 artículos; en ambos casos sin tomar en consideración la remisión a los códigos penales locales. La LFDO ha sido reformada en 16 ocasiones. Catorce de los decretos de reforma han modificado este listado, de los cuales, nueve han agregado nuevos tipos y cinco han hecho ajustes con motivo de la emisión de diversas leyes federales y generales o modificaciones al Código Penal Federal.

El sistema penal mexicano ha tenido resultados funestos siempre que ha recurrido a catálogos para delimitar restricciones a derechos fundamentales, pues la experiencia demuestra que éstos han tendido a crecer a capricho del legislador, rompiendo con el propósito inicial de afectar la esfera de derechos de los individuos en casos extraordinarios, hasta el punto de convertir la excepción en regla. Ha sucedido en el pasado con los catálogos de delitos graves contenidos en los códigos procesales, cuya calificación como tal tenía diversas consecuencias legales. Ha sucedido en el presente con el catálogo del artículo 19 constitucional que enlista los delitos respecto de los cuales procede la prisión preventiva oficiosa. El catálogo de delitos-objetivo, como era de esperarse, ha sido tratado de la misma manera basada en ocurrencias y llamados del poder.

No existe un patrón definido sobre los delitos que, de acuerdo con la LFDO, pueden ser cometidos de forma organizada. De un análisis superficial del artículo 2o. se puede advertir que los bienes jurídicos protegidos son de diversa naturaleza, lo cual en principio no necesariamente es una cuestión ajena a la realidad si se considera la multiplicidad de actividades a las que se dedican las organizaciones criminales, pero sí evidencia los múltiples ámbitos a los que se ha expandido el derecho penal de excepción. Más relevante aún es la disparidad de la gravedad de estos comportamientos delictivos, si se toma como referencia la punibilidad asociada a los tipos penales. Tenemos conductas sancionadas con tres meses a cinco años de prisión (artículo 102 en relación con el 104, fracción I, del Código Fiscal de la Federación) en un extremo, y con 80 a 140 años de prisión (artículo 11 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro) en el otro. Una importante cantidad de tipos penales tienen una punibilidad menor a la delincuencia organizada, lo que demuestra que se está sancionado más al sujeto por formar parte de un sistema antisocial peligroso, que por las conductas realizadas.

En algunos casos, resulta imposible cometer los delitos de forma organizada, como es el caso de los comportamientos descritos en los artículos 26, 27 y 29 de la ley general en materia de trata de personas, que exigen ciertas calidades específicas de los sujetos activos basadas en la relación de parentesco. Llama la atención el artículo 25 de esta misma Ley, que sanciona a quien utilice menores de edad en las actividades delictivas señaladas en el artículo 2o. de la LFDO, a pesar de que esta última Ley prevé también una agravante al respecto. No se pueden aplicar ambas disposiciones sin vulnerar el principio *ne bis in idem*.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o. de la LFDO, la punibilidad asociada al tipo de delincuencia organizada atiende a los delitos-objetivo de la organización, así como a la función desempeñada por el sujeto dentro de la misma. En este sentido, la sanción es más elevada para quien tenga funciones de administración, dirección o supervisión. Igualmente, el rango punitivo es mayor cuando la organización tenga como finalidad cometer delitos contra la salud, operaciones con recursos de procedencia ilícita, trata de personas, secuestro y delitos cometidos en materia de hidrocarburos. Esto último en violación al principio *ne bis in idem* en su vertiente sustantiva, toda vez que se está tomando en consideración el injusto de esos delitos tanto en lo que corresponde a la punición de éstos, como para determinar la pena correspondiente a la delincuencia organizada.

El artículo 5o. prevé dos agravantes: una fundada en la calidad de servidor público y la otra, como ya se indicó, cuando se emplee a menores de edad o incapaces con fines delictivos. En este extremo, la pena a imponer puede llegar hasta los 60 años de prisión. Adviértase que muchos de los delitos-objetivo prevén penas de prisión bastante elevadas, por lo que en realidad, estas amenazas punitivas pueden llegar a quedarse sin posibilidad legal, en la medida en que el límite máximo de la prisión es de 60 años de acuerdo con el artículo 25 del Código Penal Federal —sin desconocer que la última parte de ese precepto estipula que ese tope no es aplicable a los delitos previstos en otras leyes—, pero, sobre todo, de sustento ontológico, pues se trata de sanciones que no se encuentran diseñadas para vidas humanas, lo que las reduce a normas simbólicas en su más pura expresión. Por supuesto, las elevadas sanciones destierran toda intención de reinserción social, convirtiendo al sistema penal en un mecanismo de neutralización.

Ya se mencionó que el tipo penal de delincuencia organizada contemplaba como alternativa de comisión el acuerdo de organización, así como las razones por las que fue suprimida en 2009, principalmente por la necesidad de ajustarlo a la definición de delincuencia organizada contenida en el artículo 16 constitucional. Empero, esta disposición irracional retornaría a la LFDO el 16 de junio de 2016 —aunque empleando una redacción distinta—, fecha en la que se publicó un amplio decreto de reformas a este ordenamiento. Entre estas modificaciones, se incluirían los artículos 2o. bis y 2o. ter, creando —o reviviendo— nuevos tipos penales.

El primero de ellos atribuye hasta dos terceras partes de la pena correspondiente al tipo de delincuencia organizada a “quienes resuelvan de concierto cometer las conductas señaladas en el artículo 2o. de la presente Ley y acuerden los medios de llevar a cabo su determinación”. No se necesita un análisis profundo de este tipo penal para percatarse que no es otra cosa que el acuerdo de organización disfrazado con otras palabras, aunque se exija como elemento adicional el acuerdo sobre los medios para concretar los fines delictivos de la organización. Se trata indudablemente de la punición de la exteriorización de un propósito criminal, que no puede ser considerado siquiera como un acto preparatorio. Llama la atención que, a diferencia del tipo de delincuencia organizada, no se requiere la concurrencia de cuando menos tres personas.

Por su parte, el artículo 2o. ter sanciona con la misma punibilidad de la delincuencia a “quien a sabiendas de la finalidad y actividad delictiva general de una organización criminal, participe intencional y activamente en sus actividades ilícitas u otras de distinta naturaleza cuando conozca que con su

participación contribuye al logro de la finalidad delictiva”. El hecho de que se sancione de la misma manera que el tipo de delincuencia organizada vulnera el principio de proporcionalidad, puesto que se puede apreciar que el injusto consiste en una conducta de contribución, incluso con actividades de carácter lícito. Desde mi punto de vista, este tipo era innecesario, bastando las reglas de la autoría y la participación del Código Penal Federal.

La existencia de estos tipos penales se debe a la intención de ajustar la LFDO a la Convención de Palermo. El tipo penal del artículo 2o. ter corresponde, casi literalmente, al artículo 5.1, a), ii) de esta Convención, mientras que el del artículo 2o. bis se basa en el numeral 5.1, a), i). No obstante, la introducción de estas fórmulas típicas era innecesaria, pues sin desconocer que México es parte de este acuerdo internacional, no debe olvidarse que el artículo 11.6 de la Convención de Palermo señala que:

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

Por ello, la *Guía Legislativa para la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* menciona que “el delito tipificado en el derecho interno por un Estado para cumplir con los requisitos de penalización establecidos en la Convención no debe estar descrito por fuerza exactamente de la misma manera que en la Convención, con tal de que la conducta en cuestión quede penalizada”.

El artículo 3o. de la LFDO, tras la reforma de junio de 2016, señala que la prisión preventiva oficiosa opera para los dos nuevos delitos; sin embargo, esta disposición es inconstitucional, puesto que la legislación secundaria no puede extender los efectos asociados a la delincuencia organizada, en la medida en que ésta se encuentra definida, como ya se ha mencionado, en el artículo 16 de la Constitución, por lo que las restricciones a derechos humanos alojadas en la propia carta magna para los investigados, procesados y sentenciados por este delito, no pueden ir más allá de lo comprendido dentro de esta definición.

## V. LA BÚSQUEDA DE LA VERDAD EN EL MARCO DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

La verdad es un valor esencial del proceso penal, a pesar de que las reglas del sistema acusatorio mexicano han abierto la puerta a verdades pactadas, en virtud de distintas figuras que autorizan acordar una versión de los hechos por medios distintos a la investigación del delito. La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO) contiene técnicas particulares relacionadas con la búsqueda de la verdad, aunque también es importante advertir que varias figuras originalmente exclusivas de este régimen de excepción se han instalado, sin mucha resistencia, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en una suerte de contaminación del derecho de excepción al resto del sistema penal.

El artículo 11 de la LFDO estipula que la investigación “podrá abarcar el conocimiento de las estructuras de organización, formas de operación y ámbitos de actuación e identidad de los integrantes del grupo delictivo”. Para alcanzar este objetivo, el Ministerio Público de la Federación dispone de un variopinto conjunto de herramientas. El propio artículo 11 faculta al fiscal general de la República o al servidor en quien delegue esta facultad para autorizar la ejecución de operaciones encubiertas. Se trata de una figura cuestionada por la severa invasión en la privacidad de los individuos. Al final del día, un agente estatal se hará pasar como un civil para interactuar con las personas investigadas, lo que le permitirá ingresar a domicilios y conocer aspectos íntimos de la vida de otras personas. No obstante esta intromisión, su procedencia no requiere de autorización judicial, como tampoco la exige el Código Nacional de Procedimientos Penales cuando se refiere a ella en la fracción IX del artículo 251.

La mencionada enmienda de junio de 2016 a la LFDO trajo consigo el artículo 11 bis I, que enlista varias técnicas de investigación. Este precepto alude a la búsqueda de información para la generación de inteligencia (fracción I), herramienta indispensable que no ha tenido desarrollo adecuado en nuestro país y que carece actualmente de una regulación que le permita contribuir legítimamente y en el marco de los derechos humanos a la procuración de seguridad ciudadana e investigación del delito.

Se incluye la utilización de cuentas bancarias, financieras o de naturaleza equivalente (fracción II). La LFDO no especifica la finalidad de emplear estas cuentas o el alcance que podría tener. También se mencionan la vigilancia electrónica, el seguimiento de personas, la colaboración de informantes y el empleo de usuarios simulados. La regulación a detalle de estas

técnicas de investigación corresponderá al fiscal general de la República mediante la emisión de protocolos, quien posee un amplio margen de definición en razón de la vaguedad con la que la LFDO se refirió a las mismas, a pesar de que pueden incidir de forma perniciosa en la esfera de derechos de los individuos.

Detengámonos un poco en la figura del usuario simulado, es decir, de “falsos clientes”, quienes se acercan a potenciales delincuentes con miras a que se produzca la conducta típica en un ambiente controlado que permita generar evidencia sobre su responsabilidad. Este mecanismo suscita, cuando menos, severas dudas sobre su legitimidad, pues a diferencia de las otras técnicas de investigación, el hecho se produce con motivo de la intervención del usuario simulado; es decir, la verdad es fabricada por parte de la autoridad. Además, el hecho de que el bien jurídico no corra peligro al tratarse de una ficción debería impedir la atribución de responsabilidad a partir de ese hecho, pues en realidad, únicamente se está obteniendo prueba sobre la proclividad a delinquir.

Indudablemente, una de las figuras que ha recibido mayor atención en las últimas décadas es el arraigo, cuya naturaleza es difícil de precisar. Como es ampliamente conocido, se trata de la restricción temporal —hasta por 80 días— de la libertad en contra de quienes estén siendo investigados por delincuencia organizada. Un primer razonamiento podría llevarnos a calificarlo como medida cautelar; sin embargo, en este caso, su procedencia estaría supeditada a la formulación de la imputación siempre que el procesado se acoja al plazo constitucional, o bien a la emisión del auto de vinculación a proceso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 154 del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo que no sucede en el arraigo, puesto que su aplicación no requiere que el Ministerio Público demuestre de forma indiciaria un hecho con apariencia de delito y la probable intervención del agente, el *fumus boni juris*, en términos de la teoría procesal.

Su procedencia depende exclusivamente de la existencia de una investigación por delincuencia organizada, bastando en consecuencia, la presentación de la denuncia y la satisfacción de alguna de las finalidades exigidas por los artículos 16 constitucional y 12 de la LFDO: procurar el éxito de la investigación, protección de personas o bienes jurídicos, o evitar que el indiciado se sustraiga de la acción de la justicia ante un riesgo fundado. Se dio pie a la práctica de detener para investigar —prohibida por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos—,<sup>7</sup> en contraposi-

---

<sup>7</sup> Cfr. Corte IDH, *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. vs. Ecuador*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 21 de noviembre de 2007, serie C, núm. 170, pfs. 101



ción al deber de investigar para detener, como debería suceder en un Estado constitucional, restringiendo la libertad personal de una persona durante casi tres meses sin tutela judicial.

Frecuentemente son olvidados los orígenes del arraigo. Fue introducido en el Código Federal de Procedimientos Penales el 27 de diciembre de 1983; sin embargo, no se especificó el lugar en donde debía arraigarse a la persona, puesto que no se trataba de habilitar el arraigo domiciliario. La intención era que una persona indiciada estuviera impedida para abandonar una determinada demarcación territorial, por lo que, a pesar de implicar una restricción a la libertad de tránsito, no representaba una medida que afectara de modo sustancial la vida social, familiar y laboral de una persona. La LFDO corrompió a esta figura, pues la convirtió en la reclusión de la persona en un domicilio específico, modalidad que sería adoptada posteriormente por el Código Federal de Procedimientos Penales en 1999 y por los códigos adjetivos de las entidades federativas, en una suerte de contaminación por parte del régimen de excepción.

La finalidad, de acuerdo con el texto original de la LFDO, era que “el afectado participe en la aclaración de los hechos que se le imputan y pueda abreviarse el tiempo de arraigo”. Si el propósito de esta nueva figura —distinta a la de 1983— era contar con la “participación” del indiciado en la búsqueda de la verdad, se le podía entender, bajo esta concepción, como una técnica de investigación. Evidentemente era criticable esta disposición. ¿Para qué era indispensable la presencia del indiciado? ¿Se esperaba una confesión? ¿Servía para asegurar la posibilidad de disponer de material genético del inculgado?

El 6 de septiembre de 2005, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió la acción de inconstitucionalidad 20/2003, en la que determinó que el arraigo era violatorio de la libertad de tránsito y de la libertad personal. Así, el artículo 122 bis del Código de Procedimientos Penales de Chihuahua, que preveía el arraigo, fue declarado inconstitucional, en razón de que toda afectación a la libertad personal debía estar contemplada en la propia Constitución. Esta resolución determinaría en buena medida el camino seguido por el derecho penal del enemigo en México, cuyos impulsores se dieron cuenta que la única manera de eludir los mecanismos de control judicial, era elevando este régimen excepcional a rango constitucional, como

---

y 103; Corte IDH, *Caso Servellón García y otros vs. Honduras*, 21 de septiembre de 2006, serie C, núm. 152, pfo. 90; Corte IDH, *Caso Barreto Leiva vs. Venezuela*. Fondo, reparaciones y costas, 17 de noviembre de 2009, serie C, núm. 206, pfo. 111 y Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. Fondo, reparaciones y costas, 22 de noviembre de 2005, serie C, núm. 135, pfo. 198.

sucedió efectivamente el 18 de junio de 2008, cuyo articulado transitorio autorizó la extensión de esta medida a otros delitos durante ocho años. La consecuencia evidente es la supresión del control constitucional, impidiendo que los tribunales, incluida la Suprema Corte, se puedan pronunciar sobre la proporcionalidad de una restricción de derechos humanos.

Otra figura controvertida es la aplicación de criterios de oportunidad con base en la colaboración con la autoridad. Desde su emisión, la LFDO ha contenido diversas reducciones premiales, que pueden llevar a una impunidad total, atendiendo al momento procesal en que el individuo colabora en la acreditación de la responsabilidad de otros integrantes con funciones de dirección, supervisión o administración en la organización, en la cesación de delitos cometidos o en la prevención de otros futuros, siempre que el colaborador sea responsable de delitos de menor gravedad (artículos 35 y 35 bis).

El parámetro para fijar la punición no atenderá, pues, a la lesión del bien jurídico o al grado de intervención del agente, sino a cuestiones ajenas al delito cometido, en contravención a los principios de proporcionalidad y culpabilidad. Sí obedecerá, entre otros aspectos, a la calidad de la información que proporcione el colaborador, por lo que, en realidad, quienes tengan mayor conocimiento y, por tanto, probablemente más control sobre la organización, serán quienes tendrán mayores posibilidades de beneficiarse con la aplicación de estos criterios de oportunidad.

Las disposiciones premiales se han justificado en un análisis de costo-beneficio: reducción de condenas para llegar a las auténticas cabezas de las estructuras criminales, en relación con quienes generalmente existe poca evidencia para obtener una condena. Para algunos críticos, la aplicación de este tipo de medidas supone la aceptación de la incapacidad de las autoridades para procurar justicia a cabalidad. Se renuncia, en términos de la propia Constitución, a uno de los fines del proceso penal: procurar que el culpable no quede impune. La experiencia comparada recomienda, cuando menos, tener cautela con su valoración, pues la disposición para colaborar de un sujeto responsable no significa que será portavoz de la verdad.

La figura de los colaboradores no debe ser confundida con la de los testigos protegidos, aunque en determinadas circunstancias pueden concurrir. El peligro real al que pueden estar expuestos quienes cuenten con información sobre la responsabilidad de los integrantes de estructuras criminales organizadas ha llevado a la necesidad de establecer mecanismos de protección y de reserva de identidad en favor de estos sujetos. El artículo 14 de la LFDO hace referencia a estos dispositivos, sin desconocer la existencia de

mayor regulación en la materia; en específico, la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal.

Las legítimas pretensiones de brindar seguridad no han impedido el uso arbitrario de esta normativa en la experiencia mexicana. La reserva de identidad ha facilitado la fabricación de testigos para sustentar sentencias condenatorias. Lo anterior es prueba de que la realidad en la que serán aplicadas estas figuras, incluyendo las condiciones mexicanas de la procuración e impartición de justicia, también deben ser tomadas en cuenta al momento de introducir instituciones aparentemente prometedoras.

## VI. LAS PROMESAS FALLIDAS Y LA NECESIDAD DE UN PROYECTO ALTERNATIVO

La violencia persistente en nuestro país ha llevado a la toma de decisiones que han reorientado el rumbo de la política criminal mexicana. La delincuencia organizada es, sin duda, uno de los actores protagónicos en esta historia, cuyo desenlace es incierto. Los mecanismos legales que se han adoptado obedecen a distintas lógicas. Una de ellas considera que los regímenes excepcionales son un acto de justicia, cuya intensidad y detrimento a los derechos humanos son una respuesta proporcional al fenómeno criminal que se intenta resolver. En otros casos se les entiende como un “mal menor”, pues aunque se acepta la alteración de los principios del derecho penal liberal, se arguye su necesidad a la hora de enfrentar la delincuencia organizada.

Es posible aceptar, en términos generales, que las buenas intenciones han guiado los caminos emprendidos para proveer seguridad y enfrentar a la delincuencia organizada. Sin embargo, la dimensión de la problemática y especialmente los resultados obtenidos han demostrado que las buenas intenciones son insuficientes para salir adelante en los grandes retos por los que atraviesa México. La LFDO es buena muestra de ello. Pretendió ser un ordenamiento novedoso que dotaría a las autoridades de las herramientas indispensables para investigar y procesar a quienes se han incorporado a organizaciones con fines delictivos, máxima amenaza para la seguridad del país. Pretendió atender recomendaciones internacionales basadas en la experiencia comparada que demostraban su pertinencia. Pretendió dar respuesta a las nuevas circunstancias que imponía la realidad y que demandaban un proceder metódico y contundente. Nada de eso se cumplió.

La realidad se impuso y donde debía haber sentencias condenatorias que contribuyeran al desmantelamiento de las estructuras criminales, existió una distorsión constitucional que en nada solucionó el problema. Las

promesas de que estas figuras únicamente servirían para derrotar a los enemigos resultaron infundadas, pues para identificar a los responsables por delincuencia organizada se ha tenido que extender la aplicación de ese régimen de excepción. Los vacíos y los espacios de ambigüedad permitieron “ajustar” muchas de las normas contenidas en la LFDO a fin de construir responsables. La Ley abrió esa puerta, mientras que la Constitución y sus garantes callaron frente a la contaminación del derecho penal.

Los resultados obtenidos hasta el momento distan de servir como vía de justificación. El número de condenas obtenidas no corresponde al discurso enarbolado para legitimar medidas represivas o con la convicción manifestada para frenar el problema. Varias de ellas han sido revocadas por violaciones de derechos humanos, generando una reacción que debería ser inadmisibles en un Estado constitucional, pero que en cambio genera simpatías en la población: se responsabiliza a la protección brindada por los derechos fundamentales, a los que se identifica como causales de impunidad, en vez de exigir cuentas respecto de la endeble actuación de las autoridades.

Se argumenta entonces que éstas se encuentran atadas de manos por una ley en favor exclusivo del delincuente y se reclaman mayores espacios de poder, generando un ciclo que va abriendo paulatinamente los límites. Mucho menos alentadoras son las cifras de criminalidad, pues mientras las directrices político-criminales se han mantenido intactas, la violencia no ha dejado de crecer; por el contrario, se ha recrudecido. Los distintos mecanismos para medir el fenómeno así lo han demostrado.

La supuesta excepcionalidad del régimen contra la delincuencia organizada ha sido otra de sus falsas promesas. El derecho del enemigo ha infectado al sistema penal, cuyos principios han cedido frente al populismo y la insensata obcecación de transformar realidades a través de la enmienda legal. La LFDO ha expandido su aplicación mediante la ampliación del catálogo de delitos-objetivo del artículo 2o. Asimismo, diversas leyes especiales han arropado la lógica de la excepción, como es el caso de las leyes generales en materia de secuestro y trata de personas. Muchos de los instrumentos que se concibieron de aplicación exclusiva para la delincuencia organizada, como ya se manifestó, hoy se encuentran disponibles para perseguir cualquier delito, en tanto que el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé figuras como la intervención de comunicaciones, la entrega vigilada, operaciones encubiertas, criterios de oportunidad por colaboración, entre otras.

En la introducción de este artículo se mencionó que entre las voces que han desfilado por las jornadas sobre justicia penal existen diferencias de opiniones sobre la pertinencia de la LFDO; empero, parece haber uniformidad

cuando se trata de evaluar en su conjunto la política criminal en la materia: hasta el momento se ha carecido de una visión integral que permita abordar a la criminalidad organizada —y a la criminalidad en general— desde sus distintas aristas, para lo cual es fundamental reforzar las medidas de prevención, en lugar de enfocarse en la represión. Por supuesto, el fenómeno es complejo, por lo que es inadecuado asumir explicaciones únicas y, por tanto, recetas mágicas que sirvan para cualesquiera circunstancias. Las violencias que se viven en México son de muchos tipos y obedecen a distintos factores, incluida la vinculada a la delincuencia organizada.

La dimensión del problema, al que se le ha permitido crecer, exige que las estrategias implementadas vayan más allá de la coyuntura y del discurso. Urge apostar por nuevas alternativas, o por algunas no tan nuevas, pero que no se han tomado con la seriedad debida. Es impostergable avanzar en el desarrollo institucional y en la profesionalización de los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, a quienes se les debe exigir el cumplimiento de sus funciones con base en los más altos estándares, pero al mismo tiempo, se les debe reconocer y respaldar de forma proporcional a la responsabilidad que poseen, lo que incluye, evidentemente, la mejora de sus condiciones laborales.

Vale la pena abordar, sin filias ni fobias, el tema de la legalización de la marihuana y otros narcóticos, acompañada de una adecuada regulación. Ello es coincidente con una política criminal integral, en la que la prohibición no sea la única alternativa. Igualmente es necesario colocar en la agenda, la problemática en torno a las armas, a la que no se le ha dado la importancia debida en la relación con los Estados Unidos. La información, la ciencia, la tecnología y la inteligencia son recursos de gran valía en toda estrategia de seguridad, por lo que resulta indispensable convertirlas en ejes tanto de la prevención como de la persecución de la delincuencia. En resumen, se trata de adoptar una visión a largo plazo, alimentada de conocimientos científicos y filosóficos que permitan la aplicación adecuada de herramientas de distinta índole, abandonando cualquier pulsión que pretenda colocar a los derechos fundamentales en contraposición al deber de proveer seguridad.