

# RETOS DEL PROCEDIMIENTO PENAL EN MATERIA DE DELINCUENCIA ORGANIZADA. COMENTARIOS SOBRE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Moisés MORENO HERNÁNDEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Contenido de la Ley y sus rasgos característicos*. III. *Exigencias político-criminales en materia de delincuencia organizada*. IV. *El problema de la delincuencia organizada en la iniciativa presidencial*.

## I. INTRODUCCIÓN

Hace ya cerca de diez años, precisamente en mayo de 1996, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, conjuntamente con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, organizó un evento académico para el análisis de las reformas constitucionales y legales que se plantearon en ese año, habiéndome tocado hablar nada menos que de la Iniciativa de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. En aquel entonces traté de explicar las razones de la nueva Ley, así como su orientación político-criminal y los alcances de las estrategias procesales que introdujo a nuestro sistema de justicia penal.

Ciertamente, cuando la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada era aún una iniciativa yo prestaba mis servicios en la PGR; no obstante ello, no me dediqué a hacer una defensa sin más de la misma, ante las críticas que desde su origen se habían desatado, pues ya el debate en torno a ella era intenso, sino que —además de hacer referencia a su génesis y a los obstáculos que tuvo que superar— destacué las razones que la justificaban

\* Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales.

y la hacían conveniente, pero sin desconocer que también encerraba y encierra aspectos que la hacen cuestionable y mejorable.

*Antecedentes y razones de la ley. Desarrollo de la delincuencia organizada y de la política criminal para enfrentarla*

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada entró en vigor en 1996. Su origen obedeció al desarrollo que la delincuencia organizada había alcanzado en nuestro país y al hecho de que México adoptó ciertos instrumentos internacionales que se ocupan de la materia, como la Convención de Viena de 1988. La necesidad de una legislación que específicamente se ocupara del problema se debió, también, a que las medidas político-criminales hasta entonces existentes, diseñadas para la delincuencia tradicional o común, habían demostrado ya su ineficacia frente a ésta.

Si se toman en cuenta los parámetros internacionales, la delincuencia organizada ha sido caracterizada como un fenómeno delictivo, además de más organizado, más violento y más complejo que el tradicional, que deja de ser un problema meramente local o nacional y se convierte en uno de carácter transnacional o internacional; todo lo cual ha mostrado también que las medidas tradicionales para enfrentarla son más ineficaces. Y si tomamos en cuenta la realidad que en materia de delincuencia y de seguridad pública vivía México<sup>1</sup> hace unos diez años, habremos de observar también el desarrollo de la delincuencia organizada, sobre todo en una de sus manifestaciones más importantes, que es el narcotráfico. Por lo que, si ya desde entonces nuestro sistema de justicia penal era objeto de constantes observaciones críticas, por el hecho de no dar respuestas adecuadas frente a una delincuencia menos compleja —como es la delincuencia tradicional o común— y, por tanto, por no haber dado respuestas a las expectativas de la sociedad, las críticas se hacían aún más evidentes cuando el sistema tenía que enfrentar a un fenómeno más complejo y con mayores capacidades, como es la delincuencia organizada.<sup>2</sup> Pues resultaba claro que si los méto-

<sup>1</sup> Como muchos otros países del mundo.

<sup>2</sup> En efecto, en los últimos tiempos, frente a la delincuencia caracterizada como tradicional o común, empezó a desarrollarse otro tipo de delincuencia, que se caracteriza por su forma más violenta, más organizada, que deja de ser un problema de carácter local o nacional y se convierte en uno de carácter transnacional y que, por ello, no interesa sólo a un Estado, a un país, sino a muchos países del mundo. Además, es una delincuencia

dos tradicionales habían mostrado su ineficacia frente a la delincuencia común, estaba garantizada su infuncionalidad frente a la delincuencia organizada, por lo que el Estado no podía seguir funcionando con ellos; es decir, había que buscar otras alternativas político-criminales.

Ahora bien, dado el carácter internacional del fenómeno criminal, las alternativas o estrategias político-criminales que se han venido diseñando y adoptando en los últimos años obedecen, igualmente, a criterios que se van generando en el plano internacional, como son las medidas contenidas en la citada Convención de Viena de 1988, así como en la Convención de Palermo de 2000, que sin duda comprometen al gobierno mexicano a introducirlas en su sistema jurídico y de justicia penal, para enfrentar no sólo el narcotráfico sino el de toda la delincuencia organizada transnacional. La Convención de Viena de 1988, que se refiere fundamentalmente al problema del narcotráfico, pero también a toda la delincuencia organizada, plantea una serie de estrategias político-criminales para actuar en contra de la delincuencia organizada, particularmente en contra del narcotráfico, que sin duda difieren de las que tradicionalmente habían seguido hasta entonces los sistemas de justicia en los distintos países del mundo, pero que se han considerado necesarias y recomendables para este tipo de delitos.

Por razón de esa Convención, desde hace varios años México ha venido adoptando diversas medidas, como las que se fueron introduciendo a través de distintas reformas que han experimentado tanto el Código Penal como el Código Federal de Procedimientos Penales en materia de delitos contra la salud y delincuencia organizada,<sup>3</sup> algunas obedeciendo a una orientación político-criminal, que trata de lograr que la legislación penal y el sistema de justicia penal se correspondan con la ideología de la Constitución Política y se ajusten a las exigencias del Estado democrático de derecho, observando

más compleja, porque resulta más difícil determinar quiénes son los autores y partícipes, quiénes son las víctimas y cuáles los intereses que están de por medio, pues cuenta con mejores técnicas y métodos y con mayores posibilidades de acceso a la información privilegiada, que incluso no lo tienen los órganos encargados de enfrentarla; todo lo cual hace que los medios tradicionales de reacción frente a ella resulten más ineficaces.

<sup>3</sup> Así, por ejemplo, se han venido cada vez incrementando las penas, porque se ha pensado que a lo mejor al aumentar las penas éstas de alguna manera logren intimidar a las personas y, por tanto se logre el efecto preventivo general que de alguna manera se le atribuye al derecho penal; lo cierto es que eso no se ha logrado. También se han quitado beneficios a quienes cometen delitos contra la salud, porque se ha considerado que, dada la gravedad de los hechos, los delincuentes de este tipo de delitos no deben gozar de esos beneficios, que están señalados para otro tipo de delincuencia.

principios fundamentales que tienen la función de limitar los alcances de la potestad punitiva del Estado y garantizar los derechos del hombre cuando éste se ve enfrentado a los propios órganos del Estado,<sup>4</sup> como fueron las reformas de 1983-1984 y las de 1993-1994;<sup>5</sup> mientras que otras obedecen más a orientaciones opuestas, en virtud de otros problemas que se van dando, como es el de la delincuencia organizada, que señalan la conveniencia de adoptar estrategias político-criminales que resulten más funcionales.<sup>6</sup>

Como puede observarse, varias de esas medidas no son sino consecuencia de los compromisos que el gobierno mexicano ha contraído al suscribir esos instrumentos internacionales. Pero no obstante tales reformas, existía y aún existe el señalamiento de que México aún no ha hecho lo suficiente para cumplir con las recomendaciones, además de que tampoco han resultado eficaces para enfrentar la delincuencia organizada; por lo que era necesario adoptar medidas mucho más drásticas, planteándose la conveniencia de dar origen a una legislación especial aplicable a este tipo de delincuencia.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> En efecto, hay una serie de principios fundamentales que se fueron introduciendo desde 1984; así, por ejemplo, se excluye de nuestra legislación el principio de presunción de intencionalidad, para dar entrada, aunque no de manera expresa, la vigencia del principio de presunción de inocencia, el que, si bien no está expresamente plasmado en nuestra Constitución, sí se encuentra previsto en instrumentos internacionales que México ha suscrito. En ese proceso de transformación se refuerza el principio de legalidad, se refuerza el principio de acto y el del bien jurídico y, finalmente, en la reforma de 1994 se da entrada a otro principio fundamental, que es el principio de culpabilidad; con lo cual se desechan otros, que han sido caracterizados como propios de sistemas autoritarios.

<sup>5</sup> Pero esa tendencia aún no ha concluido, porque actualmente se sigue planteando la necesidad de contar con un sistema de justicia penal integral en nuestro país, que se ajuste totalmente a las exigencias de un Estado democrático de derecho.

<sup>6</sup> En atención a las recomendaciones de la Convención de Viena se reformó el CPF, para establecer una diferenciación clara que atendiera a los tipos de conductas que se realizan y a las características de las drogas que se manejan y demás circunstancias para establecer mayor racionalidad a las penas. Se consideró, incluso, el origen de las personas que intervienen en este tipo de conductas, como es, por ejemplo, el caso de los campesinos, a quienes se les dio un trato diferente, ya que en la mayoría de las veces otros se aprovechan de ellos para sembrar, cultivar, cosechar marihuana, amapola, etcétera. Igualmente, se establecieron agravantes de las penas para cuando participan en su comisión servidores públicos que están relacionados con la investigación, la persecución, el juzgamiento y prevención de delitos contra la salud. También se ha establecido como causa de agravación de la pena, cuando se utiliza a menores de edad o a incapaces para cometer cualquiera de esos delitos, o cuando la víctima fuere un menor de edad o un incapaz, entre otras razones.

<sup>7</sup> Y es por eso que en 1991 la Procuraduría General de la República elaboró un Anteproyecto de Ley Federal contra el Narcotráfico y Control de Drogas, que al ser conocido en 1992 fue objeto de análisis y de discusión; pero dados los contenidos que traía,

Por ello, México generó en 1996 su Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, cuyo objetivo fundamental fue regular la delincuencia organizada, desde el punto de vista material, y establecer las estrategias procesales que serían utilizadas exclusivamente para este tipo de delincuencia. Entre las estrategias de carácter procesal contenidas en la Ley destacan las intervenciones de comunicaciones privadas; el aumento del plazo del arraigo; el aseguramiento y decomiso de bienes respecto de los cuales un miembro de la delincuencia organizada se ostente como su dueño y no pueda acreditar la legítima procedencia de los mismos; la protección a testigos, jueces, fiscales, peritos y víctimas, que tienen que ver con casos relacionados con la delincuencia organizada; la utilización de agentes infiltrados; la reserva de identidad de testigos; la reducción o remisión parcial de la pena, como beneficios para los colaboradores de la justicia, entre otras.

Pero, ante el planteamiento de las nuevas estrategias introducidas en dicha Ley, surgió de inmediato la cuestión de si con ellas aún nos mantenemos dentro de los márgenes del Estado democrático de derecho, o si hemos salido de esos márgenes y caído en los propios de un Estado autoritario o absolutista, independientemente de su eficacia. Es decir, se cuestiona hasta qué punto la adopción de este tipo de medidas contraviene el Estado de derecho, vulnera derechos humanos, vulnera garantías individuales; y si bien sobre este particular ha habido opiniones diversas, resaltando las que se pronunciaron críticamente, también ha habido diversas resoluciones tanto de organismos internacionales como de nuestros tribunales en el sentido de que la adopción de ciertas medidas, como por ejemplo el de las intervenciones de medios de comunicación privada, no transgrede derechos humanos y, por ello, no son medidas inconstitucionales. Sin embargo, los criterios no son uniformes, y de ahí que en los últimos días la propia SCJN resolvió la inconstitucionalidad de la ley penal del estado de Chihuahua que regula el arraigo, que es un medio al que con frecuencia se recurre cuando de delincuencia organizada se trata.

En efecto, durante las discusiones sobre el proyecto de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada —previas al proceso legislativo de 1996, pero también durante éste y en los años subsecuentes—, hubo diversos cuestionamientos en torno a ciertas medidas que se pretendían introducir, sobre todo

como es la presunción de intencionalidad, que implicaba la adopción de ciertos principios básicos característicos de sistemas autoritarios, contrarios a los principios fundamentales que se venían introduciendo a la legislación penal, encontró un amplio rechazo.

por lo que hace a su constitucionalidad, como fue el caso de las intervenciones a medios de comunicación privada y el del aseguramiento y decomiso de bienes, respecto de los cuales un miembro de la delincuencia organizada se ostente como su dueño y no pueda acreditar su legítima procedencia, planteándose cuestiones de constitucionalidad, que motivaron que también se hicieran reformas a los artículos 16 y 22 de la Constitución, que igualmente entraron en vigor en 1996. Esas reformas constitucionales de 1996 establecieron las bases para ciertas medidas contenidas en la Ley; sin embargo, también fueron motivo de objeciones y discusiones, por considerar que rebasaban los originales propósitos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y, por tanto, abrieron la posibilidad de que se hiciera un uso excesivo de tales medidas, como efectivamente ha sucedido, por ejemplo, con las intervenciones de medios de comunicación privada, con el uso del arraigo o del aseguramiento de bienes.

## II. CONTENIDO DE LA LEY Y SUS RASGOS CARACTERÍSTICOS

Por lo que hace al contenido de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, ésta contiene tanto aspectos de carácter sustantivo o material —que se ocupan de determinar qué se entiende por delincuencia organizada, los ámbitos de aplicación de la ley, espacial y personal, etcétera— como de índole procesal, siendo éstos los más determinantes, porque es en ellos donde se establecen las estrategias que permiten, tanto al Ministerio Público como al juzgador, ser más eficientes frente a la delincuencia organizada.

Entre las medidas procesales que más han resaltado destacan: *a)* las intervenciones de comunicaciones privadas (artículos 16-28); *b)* la protección de testigos —protección de jueces, de peritos, de víctimas y fiscales— (artículo 34), atendiendo a la gravedad que este tipo de delincuencia implica para ellos, pero sobre todo al peligro que representa para quienes quieren denunciar o quieren declarar en contra de quienes están involucrados en este tipo de delitos; *c)* la reserva de identidad de testigos hasta el ejercicio de la acción penal (artículo 14); *d)* la infiltración de agentes (artículo 11); *e)* La colaboración eficaz con la justicia para la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada (artículos 35-39); *f)* la remisión parcial o total de la pena (artículos 35 y 36); *g)* la recompensa

para quienes auxilien eficientemente en la localización y aprehensión de miembros de la delincuencia organizada.

También se regula el arraigo con vigilancia de la autoridad, por el tiempo estrictamente indispensable para la debida integración de la averiguación de que se trate, sin exceder de 90 días (artículo 12) —medida prevista desde antes en el Código de Procedimientos Penales—; el aseguramiento de bienes susceptibles de decomiso (artículos 29-33) —también previsto ya en el Código vigente, pero ahora con la modalidad de que procedería el aseguramiento y, en su caso, el decomiso de aquellos bienes que un miembro de la delincuencia organizada se ostente como su dueño pero que no pudiera acreditar su legítima procedencia—; asimismo, el cateo (artículo 15), entre otras cuestiones.

Ahora bien, al analizar los contenidos de la Ley, existen algunas medidas respecto de las cuales ha habido discusiones en torno a su constitucionalidad; esas discusiones se dieron incluso desde antes que fueran analizadas en el Congreso de la Unión, por lo que se motivó que se hicieran incluso reformas a la Constitución, por tratarse de medidas que difieren de las que tradicionalmente se han seguido en nuestro sistema de justicia penal. Y, no obstante la reforma constitucional, una vez entrada en vigor la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, algunas de sus disposiciones han sido impugnadas por ser consideradas inconstitucionales.

Por lo que hace a las intervenciones de comunicaciones privadas, ha habido diversidad de criterios: el de quienes, como nosotros, opinan que la regulación existente de ninguna manera vulnera garantía constitucional alguna, por lo que incluso no requería de reforma constitucional. La opinión se basa en lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 16, que considera que éste es fundamento suficiente para prever esta medida en la legislación secundaria.<sup>8</sup> Pero frente a este punto de vista hay quienes opinan que la regulación relativa a la intervención de comunicaciones privadas viola garantías individuales,<sup>9</sup> que fue el criterio que siguieron los legisladores, quienes ante la du-

<sup>8</sup> Hubo, incluso, constitucionalistas que así lo consideraron desde un inicio, de que no había necesidad de reforma constitucional. Hay que resaltar, también, que sobre el particular ha habido resoluciones de la Corte en este sentido, que primero han equiparado el tema de los cateos electrónicos con el cateo que está previsto en el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución y que, por lo tanto, realizándose de esa manera, con los requisitos que ahí se prevén, quedaría totalmente cubierto en lo ya establecido por la Constitución. Lo que se ha confirmado en resoluciones más recientes.

<sup>9</sup> Como la de la intimidad, la privacidad o la de correspondencia.

da sobre la constitucionalidad de la medida consideraron preferible la reforma constitucional a defender la constitucionalidad de la ley.<sup>10</sup>

De acuerdo con la reforma, la intervención de comunicaciones privadas sólo puede autorizarse por una autoridad judicial federal. Sin embargo, a diferencia de lo previsto en la iniciativa de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que establecía que la práctica de una intervención de comunicaciones privadas sólo tendría lugar si se trataba de la investigación de un hecho relacionado con la delincuencia organizada, por lo que no podría ser utilizada para otro tipo de hechos, la reforma constitucional abrió la posibilidad de utilizar dicha práctica para otros hechos. Por otra parte, mientras que originalmente la idea era que las intervenciones sólo las pudiera solicitar el Ministerio Público Federal, por ser el único que conocería de los hechos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la reforma constitucional fue más allá; atendió a los reclamos que hicieron los procuradores generales de justicia de los estados de la República, de que ellos no tendrían la posibilidad de hacer uso de este tipo de mecanismos, y amplió el ámbito de quienes pueden solicitar la intervención a un medio de comunicación privada; ahora también lo puede hacer el titular del Ministerio Público de una entidad federativa, es decir, el procurador general de justicia local. Pero no solamente el Ministerio Público Federal o el titular del Ministerio Público local, sino que incluso cualquier autoridad federal que la ley autorice puede solicitar la intervención de una comunicación privada.<sup>11</sup> No obstante lo anterior, en la Cámara de Diputados se habló de la necesidad de prever una serie de candados o de controles en la ley, y así se hizo en la nueva Ley, para limitar este ámbito de los sujetos que pueden solicitar una intervención, así como precisar los alcances de una inter-

<sup>10</sup> Es decir, que bastaba con que hubiera una pequeña duda de que la medida prevista en la ley pudiera vulnerar alguna garantía constitucional, para que se justificara la reforma a la Constitución; con base en ese punto de vista se reformó el artículo 16 de la Constitución, incluyéndose los párrafos noveno y décimo.

<sup>11</sup> Por ello, ese fue uno de los puntos que provocó mayor discusión, primero en la Cámara de Senadores, después en la de Diputados y, por supuesto, en otros sectores, porque ahí se deja sumamente abierta esa posibilidad respecto de qué autoridades federales son las que pueden solicitar una intervención de un medio de comunicación privada. Al ir analizando este problema en el proceso legislativo, existió la idea de limitarlo únicamente a las autoridades que tienen que ver con delitos previstos en la propia Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, o bien en delitos que de alguna manera afectan la seguridad interior o exterior de la nación; pero como hubo opiniones en diversos sentidos, no se precisó así en la Constitución.



vención, la forma en que se llevará a cabo y la forma en que los resultados de ella serán utilizados y el destino que habrá de darles, entre otras cuestiones. Asimismo, se previeron en la ley las consecuencias que se desprenden de la propia reforma constitucional, de que los resultados de las intervenciones que no se realicen en virtud de una autorización judicial, o en virtud de la autorización de alguna de las personas que intervienen en la comunicación privada, no pueden ser utilizados como prueba, es decir, no tendrán ningún valor probatorio, independientemente de la responsabilidad en que incurrirán los servidores públicos que la practiquen sin esa autorización o sin cumplir con los requisitos y límites que la propia ley señale.

Con relación al aseguramiento de bienes, sobre todo de aquellos respecto de los cuales un miembro de la delincuencia organizada se conduce como su propietario pero no puede acreditar la legítima procedencia de los mismos, cuya regulación en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada también han provocado cuestionamientos diversos, por considerar que ello implicaría confiscación de bienes, prohibido por el artículo 22 de la Constitución, por lo que determinó igualmente la reforma al artículo 22 de la Constitución. Ciertamente, este artículo prohíbe, entre otras cosas, la confiscación de bienes; pero así como establece la prohibición, prevé también los casos de excepción, y un caso más de excepción es el que se introdujo con la reforma de 1996, por lo que hace al decomiso de bienes de un miembro de la delincuencia organizada cuando éste no puede acreditar la legítima procedencia de los mismos; pero la reforma tiene el cuidado de establecer, para no incurrir en excesos en el uso de esta medida, de que sólo si se sentencia a ese miembro de la organización delictiva es que podrá procederse al decomiso; es decir, que se ha demostrado que efectivamente él forma parte de alguna organización delictiva y que, además, se ha demostrado su responsabilidad y todos los demás presupuestos necesarios de la pena.

También ha sido objeto de discusión, y en un inicio rechazada por las procuradurías de justicia locales, lo previsto en la Ley Federal de que ciertos delitos que en principio son de la competencia de las autoridades locales puedan ser conocidos por las autoridades federales, ya que con ello, se decía, se invade la competencia de las autoridades estatales. Inicialmente el catálogo de delitos que conforman la delincuencia organizada era más amplio que el que finalmente resultó. En él se abarcan —aparte del narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de indocumentados, terrorismo, falsificación de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, etcéte-

ra— otras figuras, como el asalto, el secuestro, el tráfico de menores y el robo de vehículos, que en principio son de la competencia del fuero común, pero que pueden ser conocidos por la autoridad federal si se realizan por una organización delictiva y el Ministerio Público de la Federación ejerce la facultad de atracción,<sup>12</sup> como se prevé en el párrafo segundo del artículo 3o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Por otra parte, al haber criterios diversos en torno a ese punto y, además, por haber habido algunas críticas sobre los alcances del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, se reformó la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política, para establecer que “las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales”.

### III. EXIGENCIAS POLÍTICO-CRIMINALES EN MATERIA DE DELINCUENCIA ORGANIZADA

#### 1. *Necesidad de una política criminal integral en materia de delincuencia organizada. Propuestas generales*

No hay duda que las medidas político-criminales que hasta ahora se han adoptado, no sólo frente a la delincuencia organizada, sino incluso frente a la delincuencia tradicional o común, no han dado respuestas adecuadas para garantizar una mejor protección a los bienes jurídicos que se ven afectados por ella. Por otra parte, el fenómeno delictivo sigue evolucionando y adquiriendo características más complejas, como es el crimen organizado transnacional, que cada vez pone en mayores dificultades a los medios de control. De ahí que sigue existiendo la necesidad de buscar mejores alternativas, no sólo más eficaces, sino que también se ajusten a las exigencias de Estados democráticos de derecho. Para el ámbito nacional se sugieren las siguientes propuestas generales:

<sup>12</sup> En la versión original, la iniciativa decía, además, que esos delitos serían de la competencia federal si ellos se cometieran por un miembro de la delincuencia organizada en dos o más entidades federativas. Pero una regulación así planteaba la cuestión de cómo saber que un hecho se cometía por una organización delictiva, que actúa en dos o más entidades federativas, pues habría que esperar que ese mismo hecho se cometiera en otra entidad federativa, para entonces proceder federalmente, o bien, habría que detectar la presencia de miembros de una organización delictiva en dos o más entidades federativas, que han cometido alguno de esos delitos, lo que resultaba más difícil.

La política criminal frente al narcotráfico y frente a toda la delincuencia organizada debe ser tratada como parte de la política criminal general y ésta, a su vez, como parte de la política social del Estado mexicano, para que sea atendida con la misma importancia que otras políticas. Asimismo, el narcotráfico debe ser visto como parte de la delincuencia organizada, aun cuando sea su principal manifestación.

Debe diseñarse y desarrollarse una política criminal integral, debidamente planificada y sustentada en criterios uniformes, como medio eficaz de lucha contra el narcotráfico y toda la delincuencia organizada, atendiendo a sus respectivas características. Por lo que dicha política criminal debe comprender no sólo medidas represivas de carácter penal, sino sobre todo medidas de prevención general, así como de prevención especial.

Para el diseño de la política de prevención general de la delincuencia organizada deben tomarse en cuenta los diferentes tipos de delitos que la conforman (como narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de órganos, tráfico de indocumentados, secuestro, robo de vehículos, lavado de dinero, terrorismo, etcétera), para que, atendiendo a sus propias características, se adopten igualmente las medidas adecuadas correspondientes.

Para que la política de prevención general resulte funcional frente a la delincuencia organizada, deben involucrarse a las diversas dependencias e instancias que tienen que ver con programas educativos, culturales, de salud, laborales, económicos, agrarios, de comunicación social, de comunicaciones y transportes, fiscales, etcétera, para que conjunta y coordinadamente orienten su actuación hacia ese objetivo; así como dar amplia participación a la comunidad en programas de prevención no sólo de la delincuencia organizada, sino de todo tipo de delincuencia.

Habrá que considerar las diversas implicaciones que la política criminal frente a la delincuencia organizada tendrá en los diversos ámbitos del sistema de justicia penal, para que igualmente se hagan los ajustes necesarios en sus distintos sectores: legislativo, judicial, de procuración de justicia y de ejecución penal, y se rijan por criterios uniformes.

Debe revisarse todo el marco normativo en torno a la delincuencia organizada —tanto a nivel constitucional como de legislación secundaria— para actualizarla y hacerla más funcional. Dentro de este mismo marco, habrá que reconceptuar a la delincuencia organizada, precisando sus requisitos típicos y, en su caso, poniendo énfasis en el elemento subjetivo que tiene que ver con los fines predominantemente económicos, para distinguirla de otras figuras delictivas; asimismo, habrá que precisar el bien jurídico que

se trata de tutelar, que es lo que justifica la existencia de los tipos penales; todo lo anterior, para que haya mayor seguridad jurídica.

Se recomienda igualmente la implementación de medidas para afectar de manera importante los recursos financieros de la delincuencia organizada, debiendo revisar y actualizar la regulación en materia de lavado de dinero o de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Deben fortalecerse los mecanismos de coordinación y cooperación tanto a nivel nacional como internacional, para una más eficaz lucha contra la delincuencia organizada, sobre todo la transnacional. En el ámbito internacional deben revisarse, entre otros instrumentos, los procedimientos de extradición para hacerlos más ágiles, pero observando siempre las garantías que consagra nuestra ley fundamental.

En el ámbito nacional debe revisarse la conveniencia de federalizar algunas conductas delictivas que se realizan de manera organizada, para posibilitar su eficaz lucha. Pero, asimismo, debe analizarse la posibilidad de que ciertos hechos de carácter federal de poca monta (como la venta hormiga de droga, etcétera) puedan ser investigados directamente por las autoridades del fuero común.

Debe, igualmente, revisarse la fórmula procesal relativa a la atracción para el conocimiento por parte de las autoridades federales de delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, con el propósito de evitar la discrecionalidad con la que actualmente se maneja.

Se recomienda uniformar en toda la República los diversos criterios político-criminales, que permitan una lucha eficaz contra la delincuencia organizada,<sup>13</sup> en rubros como homologación de información y estadística criminal, en materia de averiguación previa, de estructura penitenciaria, de equipo y armamento, etcétera.

## *2. Necesidad de reformar la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*

### *A. Funcionalidad de la ley y razones para su reforma*

A sus casi diez años de vigencia, no puede negarse que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada ha sido un instrumento útil para el órga-

<sup>13</sup> Pero igualmente contra toda la delincuencia tradicional o común.

no que tiene la función de investigar y perseguir la delincuencia organizada.<sup>14</sup> No obstante, habrá que aceptar que sus objetivos no se han alcanzado de manera óptima, ni que sus mecanismos procesales se hayan utilizado de la manera más adecuada. Podría decirse, más bien, que éstos en diversos aspectos no ha sido debidamente entendidos y utilizados, sino que con frecuencia se ha abusado de ellos, como ha sucedido con las intervenciones a medios de comunicación privada, el aseguramiento de bienes y el arraigo; lo propio puede decirse con relación al manejo de los testigos protegidos o de ciertos beneficios para quienes de alguna manera colaboran con la justicia; o, incluso, por el hecho de ampliar la aplicación de la Ley a casos no previstos en ella. Todo lo cual indica que en cierta medida los objetivos de la Ley se han visto desvirtuados.

Por otra parte, también podría decirse que, en términos generales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada no ha tenido una aplicación del todo eficaz. Lo que, por supuesto, no es atribuible a la ley, sino a quienes tienen la función de aplicarla, tanto a la hora de la investigación y persecución de los delitos como de su juzgamiento. Lo que se debe a que aún hay deficiencias en cuanto a la interpretación de sus contenidos, situación que se agrava con las flexibilizaciones que se han dado en los últimos tiempos, sobre todo por lo que hace a los requisitos para la orden de aprehensión y el auto de formal prisión. Ahora bien, el hecho de querer posibilitar el aumento del número de consignaciones, o del número de órdenes de aprehensión y, en su caso, de autos de formal prisión, no se ha podido reflejar en la realidad; por lo que no se ha podido luchar de manera más eficaz contra la impunidad; por el contrario, la flexibilización sólo ha propiciado que en algunos casos se dé mayor arbitrariedad y vulneración de garantías.

No obstante que la anterior situación tiene que ver más con la forma en que la ley se aplica y, por tanto, con quienes la aplican a los casos concretos, y no tanto con la propia ley, es evidente que no siempre se cuenta con criterios adecuados de interpretación que nos lleven a una aplicación más adecuada de la ley. De ahí que no han faltado quienes ven la conveniencia de proponer algunos cambios a la ley —postura que comparto—, para precisar sus alcances y los de los órganos que tienen la función de aplicarla, para que los objetivos de la misma no se vean desvirtuados. Es evidente que si una disposición legal, por su obscuridad o equivocidad, dificulta una

<sup>14</sup> Incluso algunos de sus originales críticos, cuando cambiaron de camiseta o de rol, han destacado las bondades de la ley.

interpretación adecuada y, por ello, no permite una aplicación correcta de la ley, dificultando que sus objetivos se logren o propiciando que pueda hacerse un uso inadecuado de ella, resulta recomendable su precisión. Pero también es claro que dichos objetivos no podrán lograrse, o sólo se lograrán en una medida muy reducida, si la reforma se reduce a un simple cambio de la ley, pero los otros sectores del sistema de justicia penal —como son las áreas de procuración e impartición de justicia, y la penitenciaria— no se transforman igualmente de fondo. De ahí que una propuesta de reforma a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, además de obedecer a la idea de mejorar su tecnicismo, debe tomar en consideración sus implicaciones prácticas, por lo que la cuestión político-criminal adquiere preeminencia.

### *B. Algunas propuestas concretas para la reforma de la ley*

*Naturaleza y función de la Ley.* La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de acuerdo con lo que establece el artículo 6o. del Código Penal Federal, es una ley penal especial, que contiene tanto disposiciones materiales como disposiciones procesales; por ello, las disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales sólo se aplicarán de manera supletoria en lo no previsto por aquélla.

La Ley vigente establece reglas que tienen un ámbito material de aplicación preciso y limitado, para la investigación, persecución, procesamiento y sanción de la delincuencia organizada. Asimismo, un ámbito personal de validez preciso, ya que sólo se aplica a los miembros de la delincuencia organizada. Por tal razón, habrá que entender que las disposiciones de esa Ley no deberán aplicarse para la investigación, persecución o enjuiciamiento de delitos no previstos en ella —o que no tengan conexidad con la delincuencia organizada—, ni respecto de personas que no sean miembros de la delincuencia organizada o que no tengan participación en la comisión de alguno de los delitos previstos en la misma ley.

*Mecanismos procesales.* Para la investigación y persecución de la delincuencia organizada o de los delitos precisados en el artículo 2o. de la Ley, ésta prevé ciertos mecanismos procesales, los que, si bien son distintos a los que se encuentran previstos en el Código Federal de Procedimientos Penales, tienen aplicación preferente, mientras que los previstos en el CFPP sólo se aplicarán supletoriamente. No obstante, dichos mecanismos

establecidos en la ley especial sólo son aplicables, en principio, para los delitos que se encuentran señalados en dicha Ley. Para los delitos no previstos en la ley especial, por tanto, son aplicables los mecanismos procesales establecidos en el Código Federal de Procedimientos Penales, o en los códigos de procedimientos penales de los estados para los delitos locales, salvo que tengan conexidad con aquéllos.

Pero se impone la necesidad de precisar esta limitación en la ley, así como establecer con toda claridad que, en caso de utilizarse esos métodos o técnicas para la investigación de delitos distintos a los previstos en la Ley —o que no tengan conexidad con ellos— las actuaciones deben carecer de validez. Esto debe valer, por ejemplo, cuando se trata de intervenciones de comunicaciones privadas, en el sentido de que ellas no deberán utilizarse si no se trata de delitos previstos en la Ley, y que en caso de ser utilizadas los resultados obtenidos de ninguna manera tendrán valor probatorio.

Vinculado con lo anterior, resulta igualmente necesario revisar si la unidad especializada prevista en el artículo 8o. de la Ley para la investigación y persecución de los delitos en ella señalados, cometidos por miembros de la delincuencia organizada, sólo debe ocuparse de esos delitos o si puede investigar los que no están previstos en ella. Soy de la opinión de que, por tratarse de una unidad especializada surgida precisamente por razón de una ley especial, su función tiene que limitarse a la investigación y persecución de los delitos previstos en dicha Ley. Por consiguiente, podría afirmar que dicha unidad no tiene competencia para conocer de otros delitos no vinculados a esta forma tan especializada de autoría. De ahí que la Ley misma establece que, con relación a los delitos previstos en la fracción V del artículo 2o., sólo podrán ser objeto de conocimiento por parte de la mencionada unidad y, por tanto, con los mecanismos previstos en esa Ley, siempre y cuando ellos se cometan por un miembro de la delincuencia organizada y, además, que el Ministerio Público de la Federación ejerza la facultad de atracción. Sin embargo, para evitar que la citada unidad especializada incurra en extralimitaciones y, por tanto, que se distorsione su función y se desvirtúen los objetivos de la Ley, es recomendable que los alcances de ella se establezcan con mayor claridad en la Ley.<sup>15</sup>

*Criterios a seguir.* Ahora bien, toda vez que la política criminal mexicana no posee una clara fisonomía que se encuadre totalmente en el modelo

<sup>15</sup> Desde hace aproximadamente dos años existe una iniciativa de reformas a la Ley Federal en este sentido en el Congreso de la Unión.

de Estado que se ha preestablecido, se impone señalar algunos de los criterios que puedan servir de base para la política criminal y el sistema penal del Estado mexicano, así como para la forma de cómo ellos deben manifestarse en el concreto ejercicio del poder que corresponde a cada órgano del Estado frente a la delincuencia organizada —pero igualmente frente a todo tipo de delincuencia—.

De antemano debo dejar sentado que con relación a la delincuencia organizada se postulan igualmente los principios que he señalado como propios del sistema penal de un Estado de derecho; es decir, el sistema penal mexicano debe edificarse sobre la base del Estado democrático y de derecho. En consecuencia, ésta debe ser la concepción a seguir, ya se trate de delincuencia común o de delincuencia organizada. No considero aceptable que para la delincuencia tradicional o común se adopten criterios propios de Estados democráticos de derecho, y se adopte otro diferente con relación al terrorismo, al narcotráfico y a toda la delincuencia organizada, partiendo de la idea de que el delincuente organizado es el enemigo a vencer y, por tanto, que no tiene derechos, pues ello implicaría hablar de dos sistemas penales muy diferentes: uno para la delincuencia organizada, con rasgos característicos propios de Estados autoritarios o totalitarios, en donde el hombre se convierte en un mero instrumento o cosa que puede ser utilizado por el Estado, sin que se le reconozca derecho alguno, y otro para la delincuencia menos violenta (tradicional o común), que se sustente en criterios propios de Estados democráticos de derecho, que mantiene la concepción de que el delincuente —como todo otro hombre— es una persona, cuya dignidad humana y demás derechos no se pierden. Por lo tanto, la concepción debe ser única, en donde tanto el Estado como el derecho deben estar al servicio del hombre, aun cuando las estrategias político-criminales puedan diferir en cuanto a sus exigencias.

Con base en lo anterior, tanto el Estado como el derecho penal deben estar sujetos a una serie de límites, que implican el reconocimiento y respeto de derechos del hombre. El ejercicio del *ius puniendi*, entonces, debe estar limitado y regido por los principios de legitimidad y de legalidad, entre otros. En el sistema penal mexicano, por tanto, no debe tener cabida el principio de oportunidad,<sup>16</sup> por muy útiles que sean en determinado momento las medidas penales, si con ello se propicia inseguridad jurídica y se

<sup>16</sup> Que entre los procesalistas encuentra bastante aceptación.



transgreden derechos humanos.<sup>17</sup> Pero ese reconocimiento de las garantías no sólo debe traducirse en un mero reconocimiento formal, al plasmarlo en la ley, sino que, además, debe haber observancia real de las mismas en el concreto ejercicio del *ius puniendi* por parte de cada uno de los órganos del Estado.

Ese respeto y protección efectiva de los derechos humanos debe ser previsto por todo el orden jurídico, pero fundamentalmente por el derecho penal, que es donde mayor injerencia tienen los bienes más importantes del hombre. Es allí donde la afirmación de los derechos del hombre frente al Estado se hace siempre ineludible, y lo es especialmente en el caso límite del individuo acusado o condenado. Por eso, todos los principios limitadores del *ius puniendi* deben manifestarse en los distintos niveles del ejercicio de esa potestad punitiva estatal, pues es necesario que los “derechos humanos”, además de ser objetivos situados en el plano formal, en el plano del “deber ser”, se den también en el plano de la realidad práctica, cualquiera que sea el tipo de delito de que se trate.

De esta manera, entonces, si la función del derecho penal es proteger bienes jurídicos, esa exigencia debe observarse —ya se trate de delincuencia tradicional u organizada— desde el momento mismo de configuración del proceso de formación de las leyes penales, limitando al legislador en su valoración que hace previamente a la configuración de los tipos penales y las punibilidades, pero también al juzgador en la etapa de la individualización judicial de la pena, en el sentido de que el juzgador debe constatar la existencia de los diversos presupuestos de la pena, observando principios como los de bien jurídico, acto, culpabilidad, entre otros.

Por ello, considero que el tipo de política criminal que en esta materia debe regir en el Estado mexicano debe estar acorde con la política general que el mismo Estado sigue o debe seguir, como Estado de derecho que es. La política criminal, por otra parte, debe estar acorde con las características del Estado democrático de derecho, que es el tipo de Estado que consagra la Constitución Política. Por lo tanto, entre el modelo de Estado que consagra la Constitución Política y el tipo de política criminal debe existir una estrecha vinculación. Finalmente, la política criminal del Estado mexicano

<sup>17</sup> Sobre la propuesta de regular en la Constitución el principio de oportunidad, planteada por la iniciativa presidencial de 2004, véanse los comentarios de Sergio García Ramírez: “Comentario a la iniciativa de reforma constitucional en materia penal del 29 de marzo de 2004”.

debe ser coherente en todos sus aspectos y niveles, por lo que debe ser contemplado de manera integral. Prevención general, procuración y administración de justicia, así como prevención especial y la respectiva legislación que le sirve de base, deben ser concebidas como partes de un todo, ya que ambas están encaminadas al mismo objetivo, por lo que deben estar orientadas por criterios uniformes, así se trate de delincuencia organizada. Por otra parte, la política criminal mexicana frente a la delincuencia organizada —como frente a cualquiera otra— debe proporcionar a la prevención general mayor atención, particularmente a las medidas preventivas no penales, debiendo para ello prevalecer la idea de que el derecho penal sólo es el último recurso. En la medida en que la prevención general resulte más eficaz, se irá prescindiendo de las medidas represivas que conforman el sistema penal.

#### IV. EL PROBLEMA DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LA INICIATIVA PRESIDENCIAL

##### 1. *Planteamientos de la iniciativa*

La iniciativa presidencial propone una muy amplia reforma de fondo a todo el sistema de justicia penal y de seguridad pública, que se hace sustentar en tres pilares: *a)* reestructurar orgánicamente las instituciones de seguridad pública, *b)* transformar el procedimiento penal, y *c)* profesionalizar la defensa penal. Por lo que comprende tanto reformas constitucionales como legales diversas, que buscan renovar por completo el sistema de justicia penal, sobresaliendo los cambios que afectan al ámbito del sistema procesal penal, es decir, a la forma de funcionar del procedimiento penal, procurando que el nuevo modelo sea más acorde al Estado democrático de derecho.

Para ello, se propone: *a)* la adopción de un modelo procesal predominantemente acusatorio y el destierro de los rasgos inquisitivos que aún persisten, para garantizar la presunción de inocencia, juicios rápidos y equilibrados, orales, transparentes y públicos; *b)* la transformación de la Procuraduría General de la República en una Fiscalía General de la Federación, con carácter de órgano constitucional autónomo, en la que los fiscales del Ministerio Público dirigirán la investigación de los delitos pero sin realizar funciones de investigación policial; *c)* la unificación de las policías (Agencia Federal de Investigación, AFI, y Policía Federal Preventiva, PFP) para incrementar su capacidad de combate al delito, atribuyendo las tareas de

investigación a la nueva Policía Federal, bajo la responsabilidad y mando de una Secretaría Interior, que sustituirá a la actual Secretaría de Seguridad Pública; *d*) la elaboración de un Código Federal de Procedimientos Penales que, acorde con las reformas que se proponen a la Constitución, transforme estructuralmente el procedimiento penal, simplifique la averiguación previa, establezca el proceso penal acusatorio, oral y público y establezca mecanismos jurídicos para garantizar los derechos de las víctimas u ofendidos del delito, así como implementar medidas alternativas de solución de los conflictos, entre otros; *e*) reforma a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, a efecto de hacer más eficaz el combate a los delincuentes de esta naturaleza, manteniéndose la averiguación previa en el sentido actual y previéndose la existencia de jueces federales especializados en materia de delincuencia organizada; *f*) establecimiento de procesos de certificación y control sobre el trabajo de los abogados particulares, que estaría a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, proponiéndose la reforma del marco legal de la defensoría pública federal, que propicie la profesionalización de litigantes en materia penal; *g*) creación de una nueva Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales, para transparentar y eficientar el cumplimiento de las penas y medidas de seguridad, previéndose la supervisión por jueces especializados; *h*) reforma en materia de justicia para menores infractores, desechándose la visión “paternalista” de los consejos actuales y proponiéndose la creación de juzgados de distrito especializados en adolescentes con procesos similares a los de adultos, entre otras.

## *2. Reformas a la legislación procesal penal*

Quiero señalar que para mí resulta plausible que la iniciativa presidencial plantee una reforma a fondo de la legislación procesal penal, para ajustarla a las nuevas directrices del sistema procesal que se sugiere introducir en la Constitución Política para el fortalecimiento del sistema procesal acusatorio. Es evidente que, aun cuando la legislación penal sustantiva se transforme de fondo, ésta no logrará por sí misma su objetivo ni el sistema de justicia penal funcionará mejor si el sistema procesal penal se mantiene arraigado a los criterios que hasta ahora lo han caracterizado y que han demostrado su poca funcionalidad. Ello quiere decir que la reforma más importante que debe emprenderse en el ámbito legislativo, para que el sistema de justicia penal pueda realmente ser más funcional y garantizar una

respuesta más adecuada a los reclamos de la sociedad, es la que tiene que ver con el sistema procesal, ya que de dicho sistema se derivará la función que corresponde desarrollar tanto al Ministerio Público como al órgano Judicial y, sobre todo, la *forma* en que cada uno debe desarrollar dicha función. Mientras el sistema procesal penal no se transforme, por más que se modifique el Código Penal o la Ley Orgánica del Ministerio Público o del Poder Judicial, poco se logrará, ya que todo ello seguirá girando en torno al mismo sistema tradicional.

Comparto la idea de adoptar un modelo procesal predominantemente acusatorio y de desterrar los rasgos inquisitivos que aún persisten, porque se trata precisamente del sistema procesal, que considero puede garantizar de mejor manera la observancia de los derechos humanos de quienes participan en el proceso, ya sea como victimarios o como víctimas, así como garantizar un mayor equilibrio entre las partes procesales. Y si para ello es necesario no sólo un nuevo Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) sino incluso reformas a la Constitución Política y a otras leyes, enhorabuena y merece al apoyo, pues —como he afirmado con reiteración— es claro que dentro de un programa integral de modernización del sistema de justicia penal, modernizar el marco jurídico que le sirve de referencia es fundamental. La cuestión es “cómo” hacerlo, para que la reforma efectivamente pueda alcanzar sus objetivos y no se reduzca a una mera simulación, o para que ella no traiga consigo efectos más negativos que los que se quieren combatir, y cuáles deben ser los criterios que la orienten para que ella se mantenga dentro de las exigencias del Estado democrático de derecho.

No me cabe la menor duda de que el cambio del sistema de justicia penal debe ser integral y de fondo, pues se ha demostrado que las reformas parciales o circunstanciales o meramente coyunturales no han tenido efectos positivos para mejorar la calidad de dicho sistema.<sup>18</sup> Por ello, al plantearse un nuevo Código de Procedimientos Penales, que respondan tanto a la idea de modernidad como a la necesidad de satisfacer las expectativas actuales de la sociedad, ello debe basarse en la idea de integralidad, pues de otra

<sup>18</sup> En efecto, las reformas parciales y circunstanciales y las medidas que se adoptan de manera precipitada al poco tiempo muestran que en realidad no atendieron a las expectativas de la sociedad, ya que resultan ineficaces, y nuevamente producen los desencantos y las frustraciones, así como la necesidad de nuevas reformas. Eso se ha observado, por ejemplo, con relación a las reformas a la legislación penal, al grado de hacer del Código Penal un todo *arlequinesco* lleno de parches inconexos, sin posibilidad de alcanzar los objetivos de la justicia material.

manera no tiene mayor razón de ser; y de ahí que también resulte ineludible el revisar la conveniencia de un nuevo Código Penal Federal, así como considerar igualmente a los otros sectores del sistema penal para que también se transformen bajo criterios coherentes; de no ser así, la reforma sólo podrá garantizar su fracaso, como ha sucedido con muchas otras que se han hecho hasta ahora.

Ciertamente, esa idea de la reforma integral parece ser la que prevalece en la citada iniciativa presidencial; es decir, que ella en principio desecha las reformas precipitadas y circunstanciales, por la aparentemente amplia transformación que sugiere al sistema de justicia penal y seguridad pública. Sin embargo, al lado de esa aparente amplitud resalta también la ausencia de otras medidas que son necesarias en una política criminal integral, además de que atiende fundamentalmente al ámbito federal y no así al de los estados de la República; por lo que, igualmente puede ser caracterizada como una reforma que se queda corta.<sup>19</sup> Además, no existe la seguridad de que efectivamente se quiera esa transformación que se plantea en la iniciativa, ya que no se observa la decisión política de darle el impulso que una reforma como ésta requiere en el sector en que se encuentra; es de esperarse que no se trate sólo de una apariencia más de que algo se hace o se quiere hacer, porque entonces nuevamente caeríamos en la simulación. Por su parte, el órgano Legislativo, que ahora tiene en sus manos la función de analizarla, discutirla, mejorarla y, en su caso, aprobarla, hasta este momento no ha dado muestras de participar de esa necesidad de transformar de fondo al sistema de justicia penal y de seguridad pública, por lo que dicho órgano tampoco parece tener por ahora la intención de dar respuesta a los reclamos de la sociedad. Todo parece indicar que otros intereses, tal vez de mayor peso, se han interpuesto para hacer que esta reforma se vea postergada para otra ocasión y que la sociedad siga esperando el día en que pueda ver garantizada su seguridad.

Independientemente de lo anterior, existen muchos puntos críticos de la reforma que se pretende hacer, en torno de los cuales ya me he manifestado en diversas ocasiones. Por ahora sólo quisiera destacar que, con relación a la reforma procesal que se propone, en donde destaca la instauración de los

<sup>19</sup> En otros términos, aunque la reforma propuesta por el gobierno del presidente Fox propone cambios necesarios en el sistema de justicia penal federal, que sin duda tendrán repercusiones en los sistemas locales, ella puede ser calificada al mismo tiempo como muy larga y como muy corta, y quizá por lo corta, pero también por lo carente de planificación y de previsión de sus impactos, es que será bastante cuestionada.

juicios orales como una de las “panaceas”, es clara la falta de coherencia en la iniciativa presidencial. Como lo he dicho aquí y en otros foros, soy partidario de fortalecer el sistema procesal penal de corte acusatorio, como soy partidario de un sistema de justicia penal ampliamente respetuoso de los derechos humanos, como lo exige el Estado democrático de derecho. Pero igualmente me he manifestado en el sentido de que el sistema penal debe revestir esas características, ya sea para atender el problema de la delincuencia tradicional o común como para atender el de la delincuencia organizada, ya se trate de la delincuencia organizada que se da en el plano nacional o de la delincuencia organizada transnacional.

La iniciativa presidencial no parece comulgar con esta idea, ya que plantea sistemas diferenciados, así como criterios político-criminales que resultan contrapuestos. En efecto, se afirma en la exposición de motivos —tanto de la reforma a la Constitución como del nuevo Código Federal de Procedimientos Penales— que el sistema procesal penal vigente encierra una serie de vicios y no está acorde a las exigencias del Estado democrático de derecho; lo que posibilita que haya lentitud, impunidad, violaciones de derechos humanos e ineficacia, entre otras consecuencias negativas. Para subsanar esos problemas, se proponen precisamente una serie de reformas tanto constitucionales como legales, así como reestructurar orgánica y funcionalmente las instituciones de seguridad pública. Sin embargo, al llegar al tema de la delincuencia organizada, sucede que en ese ámbito el sistema procesal penal no requiere de cambios; lo que plantea inmediatamente la cuestión de si el sistema procesal penal funciona o no funciona. Creo que es justamente el problema de la delincuencia organizada el que plantea los más urgentes cambios a dicho sistema, sin que esa urgencia tenga que traducirlo en un sistema que se aparte de los lineamientos característicos del sistema constitucional de derecho.

En efecto, como se observa de la exposición de motivos, la reforma que se propone para la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada tiene como propósito hacer más eficaz el combate a los delincuentes de esta naturaleza; sin embargo, se mantiene la averiguación previa en el sentido que actualmente está prevista y sólo se prevé la existencia de jueces federales especializados en materia de delincuencia organizada. En otras palabras, la iniciativa de reformas no plantea cambio sustancial en este rubro, ya que deja el modelo procesal tal como está ahora, no obstante señalarse que es totalmente inadecuado.