

# El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal

Alejandro Madrazo Lajous



MONITOR

07



CIDE  
Región • Centro



CIDE  
40 ANIVERSARIO



Política  
de Drogas

Cuadernos de Trabajo del Monitor del Programa de Política de Drogas



# El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal

Alejandro Madrazo Lajous

Junio, 2014

Programa de Política de Drogas  
Centro de Investigación y Docencia Económicas  
Región Centro

Documentos  
de trabajo  
eBooks  
Novedades  
Fondo  
editorial  
Revistas  
LIBROS

[www.LibreriaCide.com](http://www.LibreriaCide.com)

Primera edición: 2014

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representan el punto de vista del CIDE como institución.

Este Cuaderno de Trabajo forma parte del Programa de Política de Drogas del CIDE.

Programa de Política de Drogas:  
Alejandro Madrazo, Coordinador  
Laura Atuesta, Responsable del Monitor  
Beatriz Labate, Responsable del Seminario  
Karen Silva Mora, Responsable de Desarrollo Institucional  
(ppd@cide.edu)

Esta edición fue patrocinada por *Open Society Foundations*

D.R. © 2014, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. Región Centro  
Programa de Política de Drogas. Circuito Tecnopolo Norte s/n, Col. Hacienda Nueva,  
CP 20313, Aguascalientes, Ags., México.  
www.politicadedrogas.net | ppd.cide.edu | www.cide.edu

ISBN 978-607-9367-09-1

La creación de esta Colección de Cuadernos de Trabajo del Programa de Política de Drogas fue aprobada por el Comité Editorial del Centro de Investigación y Docencia Económicas en febrero de 2014.

Supervisión de la edición: Aníbal Salazar Méndez (anibal.salazar@cide.edu)

Fotografía de portada recuperada de [www.catalogodisenio.com](http://www.catalogodisenio.com)

Impreso en México - *Printed in México*

Quisiera agradecer el invaluable apoyo de mis colaboradoras (formalmente, asistentes de investigación) que participaron, de manera paciente, en la elaboración de este cuaderno, Fernanda Alonso y Tania Ramírez. A ambas les debo haber recopilado la información que sirvió para la elaboración de este trabajo, así como el cuidado en los muchos detalles que corrigieron una y otra vez. Los detalles problemáticos que subsistan son de mi entera responsabilidad. Asimismo, agradezco los comentarios de Rafael Garduño y, especialmente, de Laura Atuesta, quienes hicieron una labor magnífica coordinando el Monitor de Política de Drogas y demostraron una paciencia ejemplar al revisar un texto tan árido como lo son los textos jurídicos descriptivos.

Alejandro Madrazo Lajous



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
SÍNTESIS DE LAS REFORMAS	11
I. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA PENAL:	
EL ESTABLECIMIENTO DE UN RÉGIMEN PENAL ESPECIAL (2008)	11
RELEVANCIA Y LÓGICA DE LA REFORMA	11
EL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL PENAL EN MATERIA DE DELINCUENCIA ORGANIZADA	12
COMENTARIO	15
MOTIVACIÓN	17
COMENTARIO	18
REFORMA PROCESAL PENAL (2009)	19
SÍNTESIS DE LA REFORMA	19
MOTIVACIÓN	20
COMENTARIO	21
REFORMA A LA PGR (2009)	21
DESCRIPCIÓN DE LA REFORMA	21
MOTIVACIÓN	22
COMENTARIO	22
LEY DE LA POLICÍA FEDERAL (2009)	23
MOTIVACIÓN	25
COMENTARIO	25
EXCEPCIÓN A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (ART. 16)	26
COMENTARIO	26

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (2009)	26
COMENTARIO	27
INTERVENCIÓN TELEFÓNICA (2012)	27
REFORMAS A LA LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS (2012)	28
LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN DE PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO PENAL (2012)	28
II. CONCURRENCIA CON ENTIDADES FEDERATIVAS	29
COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA PENAL CONCURRENTE (2005)	29
LEY DE NARCOMENUDEO (2009)	29
POLÍTICAS DE SALUD	30
POLÍTICA PENAL	31
MOTIVACIÓN	34
COMENTARIOS	35
LA PERSECUCIÓN DE DELITOS DESDE EL ÁMBITO LOCAL: ¿FACULTATIVO O POTESTATIVO?	35
III. OTRAS REFORMAS	37
ASEGURAMIENTO DE BIENES (2002)	37
ASEGURAMIENTO, DEVOLUCIÓN Y DECOMISO (FALTA DE) MOTIVACIÓN	38
COMENTARIO	38
LEY DE SEGURIDAD NACIONAL (2005)	39
DEFINICIONES	39
COMPETENCIAS	39



MOTIVACIÓN	40
COMENTARIO	41
LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO (2010)	43
LEY DE MIGRACIÓN (2011)	44
MILITARES ASOCIADOS CON LA DELINCUENCIA ORGANIZADA (2011)	44
MOTIVACIÓN	44
COMENTARIO	44
REFERENCIAS	47

## GRÁFICA, ESQUEMA Y TABLA

REFORMAS LEGISLATIVAS FEDERALES	42
SISTEMA DE TIPIFICACIÓN	32
TABLA 1. MAPA DE LAS REFORMAS LEGISLATIVAS FEDERALES	45

# LISTA DE ABREVIATURAS

<b>CPEUM</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República
<b>PF</b>	Policía Federal
<b>LGS</b>	Ley General de Salud
<b>CPF</b>	Código Penal Federal
<b>CFPP</b>	Código Federal de Procedimientos Penales
<b>LSN</b>	Ley de Seguridad Nacional
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>MP</b>	Ministerio Público
<b>DOF</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>LPF</b>	Ley de la Policía Federal
<b>LFAEBSP</b>	Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público
<b>PJF</b>	Poder Judicial de la Federación
<b>SSA</b>	Secretaría de Salud
<b>CISEN</b>	Centro de Investigación y Seguridad Nacional

# INTRODUCCIÓN

Para comprender la política de drogas en el periodo 2006-2012, es indispensable estudiar el marco legal que rige este tema. Es ahí donde se debe encontrar el fundamento del actuar de las autoridades. Durante el periodo en cuestión se adoptaron importantes cambios legales en distintos ámbitos, como salud y prevención, seguridad pública y en materia penal. Esto nos obliga a entender el aparato normativo no sólo como un marco dentro del cual se desplegó la política de drogas, sino también como un reflejo de la misma, en donde –a fin de posibilitar jurídicamente su despliegue– se plasmaron las líneas fundamentales de la política de drogas durante el sexenio 2006-2012. En otros ejercicios he descrito el marco normativo de la política de drogas como estático (Madrazo, 2012, 2014). Aquí interesa abordarlo como un reflejo y materialización jurídica de la política de drogas del sexenio calderonista.

Así, este texto busca documentar cómo impactó la política de drogas 2006-2012 a la legislación federal. Dicho en otras palabras, se trata de entender cuál fue la política legislativa que arropó la política de drogas. La investigación se ocupa, principalmente, de los ordenamientos relacionados con la actividad punitiva del estado, esto es, con la seguridad y el régimen penal de la política de drogas. Fue ahí donde ocurrió el grueso de la reestructuración normativa en el tema de drogas que

permeó a diferentes ordenamientos legales.

Este cuaderno pretende ofrecer información básica y un análisis inicial para comprender el marco normativo resultante del periodo que nos interesa. Para comprender el entramado normativo como instrumentando de una política de drogas, se consideró indispensable abordar no sólo los textos normativos, sino también las justificaciones principales que se ofrecieron para la adopción de cada reforma. La abundancia de materiales generados por un proceso legislativo obligó a limitar el análisis a la exposición de motivos de cada iniciativa y, en consecuencia, es relevante tener en mente que mucho puede haber en los documentos generados en comisiones y en los dictámenes legislativos. Sin embargo, las referencias a las exposiciones de motivos sirven como una aproximación a la orientación teleológica de los cambios legales que no debe menospreciarse.

Ahora bien, a fin de facilitar la comprensión de cada reforma, se aborda cada una mediante una síntesis inicial –ya sea del texto normativo o de su exposición de motivos– seguida de un comentario, a fin de subrayar las implicaciones de los textos normativos. Así, el texto se estructura a través del análisis y comentario de cada una de las principales reformas y sus exposiciones de motivos. Dada la fragmentación de los cambios y la complejidad del entramado norma-

tivo resultante, se consideró más oportuno ofrecer comentarios a cada iniciativa que hacer un comentario general del periodo. En general, esto permite usar el texto –voluminoso por necesidad– en forma más ágil y cómoda, pudiendo consultarse una reforma en particular, teniendo a la mano un comentario básico. En particular, se optó por esta estructura porque cualquier ensayo de comentario general implicaría una interpretación amplia de un sinnúmero de normas específicas que necesariamente introducirá una dimensión crítica y especulativa a la interpretación del conjunto, lo que rebasa las pretensiones de este cuaderno.<sup>1</sup> Manteniendo la inmediatez del análisis y comentario, se pretende ofrecer los insumos básicos para construir una discusión informada sobre el tema, sin arriesgar una interpretación más sustantiva y global de lo sucedido durante el sexenio. Eso quedará para otros trabajos o podrá cada lector construirlo abrevando de otras fuentes como los datos empíricos existentes, o un análisis del discurso oficial desplegado.

Las reformas se organizan en torno a tres grandes bloques temáticos. El primero de estos bloques parte de la reforma constitucional penal de 2008, la cual engendró un régimen penal especial para algunos delitos, entre ellos los delitos contra la salud que, hasta ese entonces, eran exclusivamente delitos de drogas. Así, se explicará en qué consistió la reforma constitucional y su posterior traducción a la legislación secundaria: lo procesal

penal, lo tocante a la Procuraduría General de la República, la Policía Federal, normas de readaptación social, telecomunicaciones y protección de datos personales.

El segundo apartado se enfoca a la llamada Ley de Narcomenudeo de 2009. Para explicarla, es preciso regresar a un importante cambio constitucional que ocurrió en 2005, pues el Congreso de la Unión adquirió entonces la facultad de establecer los supuestos en que las autoridades locales pueden conocer de delitos federales. Esta posibilidad se materializó por primera vez en 2009, justamente con la Ley de Narcomenudeo.

En el último apartado se presentan las reformas legales que tienen un carácter contextual en la reestructuración normativa. Dos de ellas, la de aseguramiento de bienes y la de seguridad nacional, son previas al periodo estudiado, pero son importantes para entender el desarrollo posterior del tema. También se tratarán tres reformas correspondientes al periodo estudiado, mismas que ampliaron la persecución de delitos relacionados al tema de drogas sin tocar directamente al narcotráfico.

Cabe aclarar que, en todos los casos, se analizan los aspectos relevantes de las reformas para el tema de la política de drogas, y no la totalidad de la reforma. Además, es importante tener en mente que con frecuencia se sobrentiende que las referencias a la delincuencia organizada son, principalmente, referencias al narcotráfico. Esto

---

<sup>1</sup> Para un ejercicio en este sentido ver: Madrazo Lajous, Alejandro (2014), *Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*. México: Programa de Política de Drogas - CIDE.

es así por dos razones. Primero, porque son los delitos contra la salud los que explican el grueso del volumen de casos sancionados por la Federación (Pérez Correa y Azaola, 2012). Segundo, porque, en su enorme mayoría, las exposiciones de motivos de las reformas que se analizan en este texto tienden a usar alternativamente delincuencia organizada y narcotráfico, o bien a enfatizar el narcotráfico como principal o único ejemplo de delincuencia organizada.

## SÍNTESIS DE LAS REFORMAS

A continuación se ofrece una síntesis de los aspectos principales de las reformas legales y constitucionales relacionadas con la política de drogas 2006-2012. Cuando resulta oportuno, se hace referencia a la exposición de motivos o dictamen, con la finalidad de comprender las razones del legislador para impulsar dichos cambios y las tensiones que éstos reflejan.

# I. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA PENAL: EL ESTABLECIMIENTO DE UN RÉGIMEN PENAL ESPECIAL (2008)

## RELEVANCIA Y LÓGICA DE LA REFORMA

La reforma constitucional en materia penal de 2008 marca la primera transformación sustantiva del marco normativo de la política de drogas durante el periodo 2006-2012. Esta reforma consistió, sustantivamente, de dos transformaciones muy distintas y divergentes el régimen penal entonces vigente. La primera transformación reformuló el sistema penal mexicano ordinario, dándole un perfil garantista. La lógica que informó este cambio fue la de buscar mayor transparencia en el desempeño de las autoridades responsables de la procuración y, sobre todo, administración de justicia, a fin de acrecentar su responsabilidad

pública ante la ciudadanía. Entre otras cosas, esta parte de la reforma incluyó figuras como los juicios orales y los jueces de garantía. Esta vertiente de la reforma no incide directamente ni refleja en la política de drogas, y en consecuencia no interesa abundar sobre ella aquí.

La segunda transformación, contenida en el mismo decreto pero con efectos muy distintos a la primera, bifurcó el sistema de procuración y administración de justicia penal. En dirección contrapuesta a la primera referida, esta segunda transformación creó un régimen penal de excepción con derechos y garantías disminuidas, específico para la persecución de delitos cometidos en la modalidad de delincuencia organizada. La lógica que subyace al régimen de

excepción contrasta con la adoptada para el procedimiento penal ordinario, pues se aleja de la transparencia y, por el contrario, alienta la opacidad del proceso y la discrecionalidad de las autoridades, mientras que reduce sustantivamente los derechos fundamentales de los acusados; porque los delitos contra la salud (esto es, delitos de drogas) son susceptibles siempre de realizarse bajo la modalidad de delincuencia organizada y porque –por virtud de un artículo transitorio<sup>2</sup> de la reforma– aun cuando no lo son, parte del régimen excepción les puede resultar aplicable; es indispensable entender las principales características de este régimen.<sup>3</sup>

## EL RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL PENAL EN MATERIA DE DELINCUENCIA ORGANIZADA<sup>4</sup>

El régimen de excepción para la delincuencia organizada es restrictivo de los derechos fundamentales, específicamente de las garantías penales. Una de las medidas más notables fue la de incorporar en el texto mismo de la Constitución la definición de delincuencia organizada, previamente establecida en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 1996. Se define así la delincuencia organizada en el párrafo noveno del artículo 16 constitucional: “Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia”.

Como se puede apreciar, la definición constitucional es indeterminada, pues

---

<sup>2</sup> Artículo Transitorio Décimo Primero: “En tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, los agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de cuarenta días. Esta medida será procedente siempre que sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia”. Artículo 19, CPEUM: “El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”.

<sup>3</sup> La delincuencia organizada es una *modalidad* de comisión de delitos que está, a su vez, tipificada como un delito en sí misma. Si cometo un delito y lo cometo en modalidad de delincuencia organizada, cometo en realidad dos delitos punibles con independencia el uno del otro (el que cometí y el de delincuencia organizada). En México, todos los delitos de drogas son susceptibles de realizarse en modalidad de delincuencia organizada, pero no necesariamente se realizan así.

<sup>4</sup> El grueso de los pasajes que a continuación describen el régimen de excepción en materia penal fueron tomados del texto “Marco normativo nacional de la política de drogas”, elaborado por el autor como parte de un proyecto conjunto del Programa de Derecho a la Salud del CIDE y profesores de la Escuela de Gobierno y Administración Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. A su vez, fueron en parte retomados en Madrazo (2012).

remite a la ley para conocer los delitos específicos que se encuentran regulados por este régimen. En consecuencia, es en realidad el legislador ordinario (federal, esto es, el Congreso de la Unión), quien determina en qué casos es aplicable este régimen de excepción constitucional. Para perseguir y juzgar a personas acusadas de delincuencia organizada, este régimen incorpora las siguientes figuras y disposiciones:

- A. **El arraigo (art. 16).** La detención y custodia, hasta por 80 días, de personas por el Ministerio Público (con autorización de un juez), sin acusarles de un delito, sin que la autoridad demuestre siquiera la existencia de un delito o, habiéndolo, sin que sea necesario que la persona arraigada se vincule al mismo. El arraigo es aplicable cuando “sea necesario para el éxito” de una investigación, para “la protección de personas o bienes jurídicos” o cuando exista riesgo de que el inculcado se sustraiga de la acción de la justicia. En 2005, la Suprema Corte había declarado que el arraigo era inconstitucional a nivel estatal.<sup>5</sup> Así, la inclusión de esta figura procesal en el texto mismo de la Constitución debe entenderse como una medida específica de blindar la figura de la revisión de constitucionalidad por parte del Poder Judicial.
- B. **Retención ampliada (art. 16).** La retención de los indiciados, antes de que se les

tenga que poner a disposición del juez o dejarle en libertad, puede ser del doble de tiempo al régimen ordinario. Esto es, hasta por 96 horas.

- C. **Compurgación de penas en centros especiales (art. 18).** Los presos por delincuencia organizada pierden el derecho que otros sentenciados tienen a compurgar penas en el centro penitenciario más cercano a su domicilio, enviándoseles a centros especiales inclusive cuando se trata de prisión preventiva (esto es, cuando la persona no ha sido declarada culpable por un tribunal).<sup>6</sup>
- D. **Incomunicación (art. 18).** Las autoridades pueden incomunicar a los procesados y a los sentenciados por delincuencia organizada (con la excepción de la comunicación con su abogado defensor).
- E. **Medidas de vigilancia especial (art. 18).** Los reclusos por delincuencia organizada –tanto procesados como sentenciados– en centros penitenciarios, pierden su derecho a la intimidad.
- F. **Prisión preventiva de oficio (art. 19).** En todo caso de delincuencia organizada, se decretará la prisión preventiva, con independencia de la peligrosidad del acusado, sus posibilidades de fuga, o la importancia para la investigación.
- G. **Valor probatorio de la investigación (art. 20).** A diferencia del proceso ordinario, el juez debe valorar sólo las pruebas

<sup>5</sup>Acción de inconstitucionalidad 20/2003.

<sup>6</sup>La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de 10 a 1, estableció que la compurgación de penas cercanas al domicilio propio es un derecho constitucional (scjN, 2012).

que hayan sido desahogadas en la audiencia del juicio– en el régimen de excepción por delincuencia organizada, las pruebas referidas en los investigadores, pero no aportadas al juez, tienen valor de prueba. Esto es una excepción a uno de los principios fundamentales del proceso penal –el principio de inmediación– que exige que el juez presencie el desahogo y realice la valoración de pruebas y la tramitación del juicio.

H. **Desconocimiento de su acusador (art. 20)**. En casos de delincuencia organizada, el juez podrá decidir que no se res-

pete el derecho del acusado a conocer a su acusador.

I. **La extinción de dominio (art. 22)**. La autoridad puede extinguir el dominio de los bienes de las personas si considera que han sido “instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal...” en los casos de delincuencia organizada y, expresamente, de todos los delitos contra la salud (aun cuando no se hayan cometido mediante la participación en la delincuencia organizada).



Del régimen de excepción descrito hasta aquí, destacan dos características:

- A. Que los acusados –aun antes de ser declarados culpables– y sentenciados sufran un régimen de derechos fundamentales fuertemente disminuidos en que se les puede arraigar sin acusación, sin conocer a su acusador, sin que un juez valore directamente las pruebas con que se le acusa, sin gozar del derecho a enfrentar un juicio en libertad cuando no son peligrosos o exista riesgo de que se fuguen, sin estar cerca de sus comunidades, estando incomunicados y sin derecho a la intimidad.
- B. Que una parte de este régimen es aplicable inclusive cuando las personas no han

sido acusadas de delito alguno ni se haya comprobado que el delito ocurrió (arraigado), o bien sin que hayan sido declarados culpables (extinción de dominio).

Además, para comprender la política de drogas durante el periodo que abarca el presente estudio, es importante precisar que en el artículo transitorio Décimo Primero del decreto de la reforma se estableció una medida temporal: en tanto no entre en vigor el sistema penal acusatorio<sup>7</sup> –y la totalidad de periodo estudiado en este reporte entra dentro de esta *vacatio legis*– el arraigo es aplicable en casos que, no siendo de delincuencia organizada, califiquen como “graves”. Ahora bien, la definición de “grave” se establece en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, e incluye casi a la totalidad de los delitos contra la

<sup>7</sup> El artículo transitorio **Primero** establece que el decreto de reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), con excepción de lo dispuesto en los transitorios Segundo y Tercero:

“**Segundo.** El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se sustanciarán los procedimientos penales.

**Tercero.** No obstante lo previsto en el artículo transitorio segundo, el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, en las entidades federativas que ya lo hubieren incorporado en sus ordenamientos legales vigentes, siendo plenamente válidas las actuaciones procesales que se hubieren practicado con fundamento en tales ordenamientos, independientemente de la fecha en que éstos entraron en vigor. Para tal efecto, deberán hacer la declaratoria prevista en el artículo transitorio Segundo”.

salud<sup>8</sup>. Así, aun en los casos de delitos contra la salud no cometidos bajo la modalidad de delincuencia organizada, la restricción a los derechos fundamentales vía el arraigo es posible.

Para ilustrar los riesgos de la aplicación expansiva del régimen de excepción conviene revisar algunos números. Mientras que a lo largo de 2006,<sup>9</sup> al inicio del periodo estudiado, la Procuraduría General de la República reporta haber utilizado el arraigo en 42 ocasiones, para 2010 se utilizó en 1,679 ocasiones. En el mismo periodo, las condenas por delincuencia organizada apenas variaron de 137 a 148.<sup>10</sup> Este contraste puede explicarse ya sea por una enorme ineficacia del arraigo para lograr condenas o por un uso del arraigo más allá de los casos de delincuencia organizada. O bien una combinación de ambas hipótesis, como parecería sugerir el hecho de que, entre la población carcelaria federal sentenciada en 2012, 27% reportaba haber sido arraigado mientras que sólo 14.6% –apenas más de la mitad– reportaba haber sido sentenciado por delincuencia organizada (Pérez Correa y Azaola, 2012: 69).

Por último, es importante señalar un aspecto de la reforma constitucional de 2008 que no es exclusiva del régimen penal especial de delincuencia organizada pero que es relevante para comprender la política de drogas actual. Tras la reforma, el artículo 21 constitucional establece que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público “y a las policías”. El texto contrasta con el previo a la reforma, según el cual, el monopolio para la investigación y persecución de delitos era del Ministerio Público y sólo refería a “una policía” auxiliar a éste, “bajo su autoridad y mando”. Los cambios en el texto —de “policía” a “policías” y de “autoridad” a “conducción”— abrieron la posibilidad de que la Policía Federal, que no está bajo la autoridad del Ministerio Público, pueda participar en la investigación de delitos, “bajo la conducción” del mismo. En otras palabras, el Ministerio Público tendría la facultad de conducir la investigación de las diversas policías, pero sin autoridad administrativa sobre las que no le están directamente adscritas.

---

<sup>8</sup> El Código Federal de Procedimientos Penales fue abrogado en 2014 y sustituido por el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuando este trabajo estaba ya en proceso final de edición. Sin embargo, durante la totalidad del periodo aquí estudiado estuvo vigente el Código Federal de Procedimientos Penales por lo que se decidió mantener el texto como estaba.

<sup>9</sup> Es importante tener en mente que la administración de Felipe Calderón inició en diciembre de 2006, por lo que las cifras de ese año corresponden, principalmente, a la administración de Vicente Fox.

<sup>10</sup> Datos del Programa del Derecho a la Salud, Área de Control de Sustancias, del CIDE, a partir de información proporcionada por la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, a través de su Coordinación General Jurídica en la solicitud No. SJA/DGAJ/09321.

## MOTIVACIÓN<sup>11</sup>

La reforma constitucional de 2008 recogió nueve iniciativas de diputados de distintos grupos parlamentarios, la mayoría de ellas buscaban el establecimiento de un sistema penal acusatorio, “que en cuanto a su contenido sustancial, convergen en la idea de que el sistema de justicia penal mexicano ha dejado de ser eficaz”. El dictamen explica que con el establecimiento de un régimen acusatorio se busca pasar de considerar al indiciado menos como un “objeto de investigación” y más como un “sujeto de derechos”.

Esto, sin embargo, resulta problemático para el legislador: el dictamen explícitamente reconoce que “al acentuarse de manera notable el carácter acusatorio del procedimiento penal delineado, al incorporarse explícitamente diversos principios y derechos fundamentales, que hasta ahora sólo se advertían implícitamente en la Carta Magna, es necesaria la incorporación de algunas reglas particulares aplicables a los casos de delincuencia organizada, que vienen a constituir alguna restricción a las garantías”. Así, el dictamen advierte que, para el caso de delincuencia organizada, “dada la complejidad que requiere dicho tema por el daño que causa a la sociedad”, se adopta un “régimen especial”.

El dictamen detalla cada una de las restricciones que conlleva dicho régimen es-

pecial y que se encuentran referidas más arriba. Retomamos aquí en detalle únicamente la del arraigo por la importancia que adquirió su uso durante el periodo estudiado. El arraigo se presenta como “una medida cautelar” excepcional cuya existencia se justifica en términos por demás abstractos: “la creciente organización de la delincuencia, incluso transnacional, ha puesto en algún nivel de riesgo las clásicas instituciones jurídico-procesales, por lo que el legislador ha ampliado el espectro de medidas eficaces para contrarrestar su impacto en la percepción de inseguridad pública”. Según el dictamen, la función del arraigo es evitar que “el imputado se evada del lugar de la investigación o se oculte de la autoridad, o afecte a las personas involucradas en los hechos materia de la indagatoria”. Esto es particularmente importante “cuando [las personas] pertenecen a complejas estructuras delictivas que fácilmente pueden burlar los controles del movimiento migratorio o existe una duda razonable de que en libertad obstaculizarán a la autoridad o afectarán a los órganos y medios de prueba, y contra los que no puede obtenerse aún la orden de aprehensión, por la complejidad de la investigación o la necesidad de esperar la recepción de pruebas por cooperación internacional”. El dictamen refiere al fallo de la Suprema Corte que declaró inconstitucional el arraigo (SCJN 20/2003) “argumentando en lo esencial que constituye una restricción a la garantía de libertad personal, no prevista en la

---

<sup>11</sup> Las citas de esta sección se encuentran en distintas etapas del proceso legislativo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

Constitución General de la República, lo que resulta inadmisibles. En respuesta, el dictamen propone incorporar el arraigo directamente en el texto constitucional, previéndose así la restricción a la libertad personal en la Constitución y, con ello, deviniendo “admisibles”.

## COMENTARIO

El régimen de excepción para la delincuencia organizada existía previamente en ley, aunque con menos restricciones a los derechos fundamentales. Al incorporarse a la Constitución se le rigidiza y, como lo afirma el dictamen, se le protege de una eventual declaración de inconstitucionalidad, como había ya ocurrido con el arraigo. Llama la atención que la justificación genérica para transformar de raíz el sistema de justicia penal –de uno inquisitorio a uno acusatorio– fuese que el primero “ha dejado de ser eficaz”; sin embargo, la vertiente más extrema del sistema inquisitorio, el de delincuencia organizada, se rescata, elevándose a nivel constitucional y haciéndolo de difícil reforma. También resulta notable que la sola referencia a la delincuencia organizada basta para justificar la bifurcación del régimen de justicia penal a nivel constitucional, por “el daño que causa a la sociedad”. No se explica cómo es que un régimen de excepción puede contrarrestar ese daño o porqué se camina en dirección contraria a lo que resulta “más eficaz” para la per-

secución de los demás delitos. En particular, no se explica cómo es que un sistema –el inquisitorio– que el legislador estima “ha dejado de ser eficaz” para el grueso de los delitos, se estima aún necesario y, suponemos, eficaz para el caso de delincuencia organizada.

En cuanto al arraigo, vemos que su reinserción a la constitucionalidad se justifica estrictamente en relación con la delincuencia organizada –por su presunta capacidad para obstaculizar a la autoridad, afectar los medios de prueba, o por la facilidad con la que pueden burlar a las autoridades migratorias– y, sin embargo, por virtud del artículo transitorio mencionado, se otorgó un periodo de gracia para el uso del arraigo en casos en que no se persiguen delitos de delincuencia organizada. Un periodo lo suficientemente amplio para abarcar la totalidad del sexenio en que se efectuó la reforma y que es el periodo que aquí nos interesa. Se manifiesta, así, desde un inicio, un peligroso potencial expansivo del régimen de excepción incrustado en la Constitución.

Finalmente, la participación de la policía bajo un mando distinto al Ministerio Público en la investigación de delitos posibilitó un papel más amplio, protagónico, de la Policía Federal en la ejecución de la política de drogas durante el periodo bajo estudio. La reforma constitucional daría pie a una serie de reformas en la legislación secundaria durante el año siguiente, que serán abordadas a continuación.

## REFORMA PROCESAL PENAL (2009)

### SÍNTESIS DE LA REFORMA

Al inicio de 2009 se publicaron reformas a diversos ordenamientos federales (DOF, 2009a) que representaron la adecuación de las leyes secundarias a las reformas constitucionales analizadas en el apartado anterior. A continuación se analizan, de entre estas reformas secundarias, las más relevantes en la implementación de la política de drogas.

Es de notarse, que a pesar de que el nuevo régimen penal ordinario establecido con la reforma constitucional de 2008 no afectó específicamente la política de drogas, algunas de las figuras que se incorporaron en las reformas legales para el régimen ordinario que derivaron de la constitucional sí resultan relevantes. Al régimen penal ordinario se incorporaron las siguientes figuras que resultan de interés:

- A. Denuncias anónimas (art. 113, Código Federal de Procedimientos Penales).
- B. Posibilidad de establecer medidas de seguridad especiales y medidas de vigilancia especial en reclusión (art. 14 Ter, Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados).
- C. Participación de las policías en la persecución de delitos, pero también en la detención de personas y el aseguramiento de bienes, inclusive facultándoles para poder

recibir denuncias en lugar del Ministerio Público, “debiendo mantener informado al Ministerio Público” (art. 3, Código Federal de Procedimientos Penales).

- D. Establecimiento de un Registro Nacional de la Detención (art. 193 *Quáter* y 193 *quintus*, Código Federal de Procedimientos Penales).
- E. Regulación de la detención en flagrancia, determinado cuándo procede (art. 193, Código Federal de Procedimientos Penales).
- F. Posibilidad de utilizar comunicaciones privadas entre particulares como prueba (cap. VII Bis, Código Federal de Procedimientos Penales).
- G. Obligación del juzgador de considerar pruebas obtenidas por recompensa (art. 285, Código Federal de Procedimientos Penales).
- H. Facultamiento expreso para que la propia autoridad designe a funcionarios públicos –incluyendo a policías– como testigos durante un cateo (art. 61, Código Federal de Procedimientos Penales).

Ahora bien, en cuanto al régimen de excepción para delincuencia organizada, las medidas principales son las siguientes:

- A. La regulación del arraigo (art. 133 Bis, Código Federal de Procedimientos Penales; artículos 2 y 12, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada).
- B. Posibilitación de usar agentes infiltrados y policías investigadores, con reserva de

- identidad (art. 11 Bis, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada).
- C. Reclusión en centros especiales (art. 6, Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados).
  - D. Establecimiento de medidas de seguridad y vigilancia especiales (art. 14 Ter., Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados).

## MOTIVACIÓN<sup>12</sup>

En la exposición de motivos del decreto que contiene las reformas legales referidas, se señala que se busca “la implementación de nuevas herramientas jurídicas para que las instituciones de administración de justicia combatan la delincuencia con mayor eficacia”. Esto es, lo que se busca como objetivo general es mayor eficacia. Asimismo, la exposición de motivos entiende las reformas como instrumentando “un nuevo enfoque del sistema de procuración de justicia a favor de la víctima”.

Uno de los aspectos más notables de la exposición de motivos es la forma en que aborda a la figura del juez. Destaca la incorporación de normas específicas que obligan a los jueces a actuar de cierta manera, eliminando la posibilidad de valoración caso por caso. Por ejemplo, se establece la obligación de valorar las pruebas obtenidas mediante recompensa, salvo que su obtención

fuese ilegal. Esto es, el juez no puede valorar este tipo de prueba por sus méritos, sino sólo por su licitud/ilicitud. Se restringe así su función de juzgador capaz de valorar la prueba e interpretarla, limitándose a ser mero calificador de la licitud de la prueba.

Más ilustrativo es que explícitamente la exposición de motivos establece que la facultad a la policía para nombrar a determinados funcionarios públicos –incluyendo policías– para ser testigos en diligencias de cateo busca contrarrestar las resoluciones previas del Poder Judicial de la Federación que sostenían que la doble función de un policía como ejecutor de una diligencia y testigo en la misma constituía un conflicto de interés inadmisibles. Según la exposición de motivos, el mandato legal que obliga al juez a admitir este conflicto de interés se justifica porque “en la mayoría de los casos las personas a cargo de los inmuebles cateados están ausentes o se niegan a designar testigos de diligencia”, por lo que se faculta a “otros servidores públicos que estén presentes en el desarrollo de la diligencia [para que] puedan fungir como testigos, aun cuando formen parte de la institución que practica el cateo, sin caer en el conflicto de intereses antes citado”. Esto es, explícitamente la reforma legaliza una práctica para derrotar la reiterada declaración judicial de que ésta es ilícita.

<sup>12</sup> Iniciativa del Ejecutivo Federal. Las citas de este apartado provienen de la exposición de motivos del proceso legislativo, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=644&IdRef=53&IdProc=1>.

## COMENTARIO

La eficacia y los derechos de las víctimas dominan la explicación teleológica en la exposición de motivos. Este énfasis contrasta con la orientación garantista de una parte importante de la reforma constitucional de 2008 –que pretendía que las personas acusadas dejaran de ser “objeto de investigación” para pasar a ser “sujeto de derecho”– pues pasa, en la reforma legal, a un segundo plano. Además, se adoptan, para el régimen penal ordinario de supuesta vocación garantista, medidas no contempladas en la reforma constitucional, y más bien afines con el régimen de excepción, como la legitimación de que las propias policías cumplan la doble función de ejecutores y testigos de un cateo. Vale la pena subrayar medidas como ésta explícitamente siguiendo la lógica de la incorporación constitucional del arraigo: derrotar declaraciones judiciales mediante la legalización de medidas que habían sido declaradas ilícitas.

La reforma legal es preocupante si se toma como anuncio de la forma en que se irá resolviendo la tensión existente 2008 entre un régimen ordinario garantista y un régimen de excepción discrecional que tiene su origen en la reforma constitucional de 2008. Parece que la lógica discrecional del régimen de excepción coloniza el régimen penal ordinario. Pero lo más preocupante es que este tipo de tensiones y las medidas no se justifican ni visibilizan en la exposición de motivos. El desplazamiento de la lógica garantista se refleja simplemente mediante un énfasis en la efica-

cia y los derechos de las víctimas y un silencio estratégico respecto de la vocación garantista de la reforma de 2008: que el acusado sea “sujeto de derechos” es un objetivo que pasa, en el mejor de los casos, a un segundo plano.

## REFORMA A LA PGR (2009)

### DESCRIPCIÓN DE LA REFORMA

El 29 de mayo de 2009 se publicó una nueva Ley Orgánica de la PGR (DOF, 2009b). En ella, se faculta a la PGR para realizar las siguientes medidas, correspondientes al régimen penal de excepción para casos de delincuencia organizada:

- A. Solicitar la incomunicación de los inculcados (art. 4, fracc. I, apartado B) inciso “g”).
- B. Promover la reserva de identidad de la víctima u ofendido, entre otros, para casos de delincuencia organizada (art. 4, fracc. II, apartado C) inciso “k”).
- C. La infiltración de agentes (art. 8, fracc. VI).
- D. La organización de unidades especializadas de investigación de delincuencia organizada (art. 11, fracc. I) apartado “a”).
- E. Ejercitar la acción de extinción de dominio (art. 4, fracc. I, apartado C) inciso “g”).

De nuevo, también en esta reforma legal se incluyeron disposiciones generales referentes al régimen penal ordinario, que también son aplicables a los delitos contra la salud y representan un cambio respecto del régi-

men anterior. Éstas facultan a la Procuraduría General de la República PGR para:

- A. Ofrecer y entregar recompensas a quienes provean información (art. 5, fracc. IX).
- B. Investigar delitos federales en materias concurrentes de competencia local (art. 4, fracc. I, apartado A) inciso d)).
- C. Recibir denuncias anónimas (art. 4, fracc. I, apartado A) inciso d)).<sup>13</sup>

En particular, las denuncias anónimas y la investigación de delitos en materias concurrentes de competencia local resultan de enorme importancia para el narcomenudeo y la posesión de narcóticos, dos de los delitos contra la salud más perseguidos (Pérez Correa y Azaola, 2012). Las recompensas y la detención o retención de indiciados por parte de la Procuraduría (y no una instancia judicial) son también prácticas que amplían el margen de maniobra de la Procuraduría a costa de principios garantistas previamente reconocidos, como lo son la inmediatez judicial y la carga de la prueba. Todas las medidas, nuevamente, obedecen a la lógica del régimen de excepción antes que al garantismo que la reforma constitucional de 2008 pretendía para el régimen penal ordinario.

## MOTIVACIÓN

La reforma se presenta, en su exposición de motivos,<sup>14</sup> como una de las medidas para “hacer frente” a “una ola de violencia sin precedente, fundamentalmente producto de las actividades del crimen organizado”. El propósito nuevamente es lograr “que se realice con mayor eficacia la función de procurar justicia en el ámbito federal” y “se armonice con la reforma constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública”, referida arriba en el apartado La reforma constitucional en materia penal (2008). Para ello, “es necesario ampliar las facultades del Ministerio Público en la averiguación previa, en el proceso penal, en la atención a víctimas u ofendidos por algún delito, así como su intervención en materia de extinción de dominio”.

## COMENTARIO

El tema de la eficacia domina como una preocupación central de las reformas. Para ello, parece que la solución es “ampliar las facultades del Ministerio Público” (a costa de los derechos de los ciudadanos) y establecer mecanismos internos de capacitación y control. Es decir, se

<sup>13</sup> Es importante destacar que la nueva ley incluyó un capítulo sobre el servicio profesional de ministerios públicos, así como de la policía y peritos a él adscritos (cap. V). Asimismo, incluyó un capítulo sobre procesos de evaluación y certificación de su personal (cap. VI). Estos capítulos incluyen exámenes patrimoniales, médicos, psicométricos, toxicológicos, poligráficos, entre otros (art. 49). Asimismo, se establece la obligación de seguir –que no aprobar– programas de actualización, profesionalización y evaluación de competencias profesionales para la permanencia –pero no el ingreso– al servicio de carrera (art. 36).

<sup>14</sup> Iniciativa del Ejecutivo Federal, publicada en la *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados* el 22 de octubre de 2008. Las citas de este apartado provienen de la exposición de motivos del proceso legislativo, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=68589&IdRef=1&IdProc=1>.



recoge la lógica de la reforma constitucional de 2008 en referente al régimen de excepción, en tanto se amplían facultades y “herramientas” de investigación. Y se retoma el diagnóstico de la parte de la reforma constitucional del régimen ordinario, sobre de la necesidad de corregir las deficiencias del sistema de procuración y administración de justicia, fundamentalmente a través de mecanismos de evaluación y control *internos* a la PGR. Esto, por un aparte, confirma el patrón hasta ahora visto: la lógica que inspiró el régimen de excepción establecido en la reforma constitucional de 2008 –ampliación de facultades y discrecionalidad a la autoridad; restricción de derechos procesales de las personas sujetas a proceso– se torna dominante no sólo en lo que refiere a medidas específicas al régimen de excepción, sino que permea al régimen penal ordinario.

Por su parte, uno de los objetivos centrales de la reforma constitucional de 2008 para el régimen penal ordinario –enmendar las profundas deficiencias de la procuración y administración de justicia– pasa, en esta reforma legislativa, a materializarse mediante controles *internos* a la procuraduría, lo que difiere del uso de uno de los principios básicos del régimen penal adversarial que la reforma de 2008 adoptó: la transparencia como vehículo para mejorar la procuración de justicia. Otros objetivos de la reforma constitucional –ampliar los derechos de los procesados, haciéndoles “sujetos de derechos” antes que “objeto de investigación”– se desvanecen.

En su conjunto, la reforma a la nor-

matividad orgánica de la PGR reduce su susceptibilidad de fiscalización externa, al ampliar la discrecionalidad con que puede actuar y hacer depender la mejora de su desempeño en medidas de fiscalización interna y no externa.

## LEY DE LA POLICÍA FEDERAL (2009)

El 1º de junio de 2009 (DOF, 2009c) se publicó la LPF, que abrogó la Ley de la Policía Federal Preventiva. La diferencia en la nomenclatura –la eliminación de “preventiva” del título de la ley y de la corporación– indica quizá el cambio fundamental que conllevó la nueva ley. La reforma representa cambios profundos en la prevención y persecución de delitos en general y, por implicación, en la política de drogas; sin embargo, cuando observamos que esta nueva ley se justificó como parte del esfuerzo por combatir la delincuencia organizada –cuyo origen se identifica en la reforma constitucional de 2008–, no sorprende su enorme importancia específicamente para la política de drogas.

La nueva ley regula las funciones de la PF y su funcionamiento. Lo más característico es que se amplían enormemente las funciones de la PF con la expedición de la ley, en comparación con las previamente existentes. Destaca que, además de la prevención de delitos (art. 2, fracc. III) –históricamente la función que correspondía a la policía– se incluye también la *investigación* de delitos (art. 2, fracc. VI), labor históricamente reser-

vada exclusivamente al Ministerio Público (a través de la policía investigadora –o judicial– directamente bajo su mando). Como vimos en el apartado correspondiente a la reforma constitucional en materia penal del año 2008, el texto constitucional se modificó para hablar de “las policías”, en plural, en lugar de “la policía”.

Con la expedición de la LPF queda claro que es la PF una de las corporaciones que, bajo el nuevo texto constitucional que refiere a “las policías” en plural, está facultado para la *investigación* de los delitos.

Es notable también la introducción de una tercera función de la Policía: el “*combate*” a los delitos (art. 2, fracc. II y art. 3) y a la delincuencia (art. 8, fracc. XLI), y la ampliación específica de la labor de prevención mediante la “*investigación para la prevención de delitos*” (art. 8, fracc. IV). La inclusión del *combate* en el ámbito competencial de la Policía Federal (antes Policía Federal Preventiva) cobró sentido específico unos meses después con la expedición de la Ley de Narcomenudeo abordada en un apartado específico más abajo, pues es en ella en que se

habla textualmente de “combate” a los delitos.

En cuanto a las medidas específicas, concernientes directamente a la política de drogas, consagradas en esta ley están las siguientes:

- A. Se faculta la utilización de operaciones encubiertas y “usuarios simulados”<sup>15</sup> “para la prevención del delito” (art. 8, fracc. VII).
- B. Solicitar la intervención “preventiva” de comunicaciones en delitos contra la salud (art. 48 y art. 51, fracc. I, inciso b)), aun cuando no se comenten en modalidad de delincuencia organizada; o bien en los casos de homicidios o portación ilegal de armas en los casos vinculados con delitos contra la salud (incisos I) y fracc. II, respectivamente).<sup>16</sup>

En particular llama la atención la implementación de “usuarios simulados” para prevenir el delito, ya que el usuario simulado funciona en la medida en la que provoca el delito en una instancia particular. No es claro cómo se utilizarían usuarios simulados para la prevención.

---

<sup>15</sup> Los usuarios simulados son definidos en el Reglamento de la Ley de la Policía Federal, artículo 217 como “[...] Integrantes de la Institución [que] se presentan en los lugares previamente identificados a solicitar un trámite o servicio como si se tratara de cualquier ciudadano con el objeto de evitar o, en su caso, advertir actos delictivos”.

<sup>16</sup> Es notable que el artículo 51 especifica que se pueden intervenir llamadas en relación con “homicidios relacionados con delincuencia organizada”, pero no exige la modalidad de delincuencia organizada para los delitos contra la salud.

## MOTIVACIÓN<sup>17</sup>

Esta ley remite también a la reforma constitucional en materia penal del año anterior (2008) como su antecedente inmediato. Además, presenta a la ley como respuesta a un esfuerzo del legislador que “partió de una realidad social [...] que se caracteriza en los últimos años por el desafío constante de las organizaciones criminales a la capacidad del Estado mexicano en el combate a la delincuencia y en la cual, es innegable que ésta ha vulnerado las instituciones policiales del país [...]”. En otras palabras: nuevamente la existencia de la delincuencia organizada aparece como motivación central de la legislación secundaria en su totalidad y no sólo de disposiciones específicas aplicables al régimen de excepción; la Ley a su vez se ofrece como solución. Para ello se estableció “el reconocimiento de la seguridad pública como una garantía” que “a su vez pasa necesariamente por dotar a las instituciones policiales de mayores atribuciones encaminadas a que éstas colmen con mejores métodos y técnicas las funciones de prevención, investigación y combate de los delitos”.

Por ello, nos dice la exposición, “se pretende ordenar las tareas de combate a la delincuencia y establecer una institución policial con una esfera de competencia claramente delimitada a las funciones de prevención del delito e investigación para hacer efectiva,

con una sola adscripción administrativa y un mando único centralizado, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública”.

## COMENTARIO

La LPF es de enorme importancia para comprender la política de drogas y los cambios a su marco normativo durante el periodo en cuestión. Su promulgación da sustento legal al involucramiento de la PF en la investigación de delitos, tarea antes reservada al Ministerio Público. La labor de investigación de delitos por parte de la PF se ha de realizar, según la ley, *bajo la conducción y mando del Ministerio Público* (art. 8, fracc. IX), lo que parecería respetar el papel del Ministerio Público como entidad que monopoliza la procuración de justicia. Distinto es el caso de la *investigación para la prevención* de delitos que la Policía Federal puede llevar a cabo por sí sola (art 8, fracc. IV) sin intervención del Ministerio Público. Aquí sí es innegable la vulneración al principio del monopolio de la procuración de justicia en manos del Ministerio Público que hasta entonces había regido en México. Esto es, la policía, que antes no podía realizar labores de investigación, adquiere por virtud de esta ley facultades para realizar investigación de delitos ya ocurridos, bajo la conducción del Ministerio Público y de delitos *por ocurrir* por sí sola, sin el Ministerio Público.

También destaca que, con la nueva

<sup>17</sup> Iniciativa del Ejecutivo federal. Las citas de este apartado provienen de la exposición de motivos del proceso legislativo, disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=68612&IdRef=1&IdProc=1>.

ley, se agrega un nuevo tipo de función: la del *combate* al delito y a la delincuencia. Sin una definición clara de qué debe entenderse por “combate” por oposición a prevención, persecución (que corresponde al Ministerio Público) o sanción (que corresponde al poder judicial) es difícil delimitar la facultad.

Otro punto que merece subrayarse es el establecimiento de “usuarios simulados” y “operaciones encubiertas” que permiten a la autoridad incurrir en conductas delictivas sin sanción.<sup>18</sup> Estas medidas han sido criticadas por utilizarse como mecanismos para inducir una conducta delictiva que de otra forma no habría tenido lugar, cosa que ha sido declarada razón para dejar la conducta impune en algunas jurisdicciones (p.e. la doctrina de *entrapment* en EE.UU.).

## EXCEPCIÓN A LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (ART. 16) (2009)

También, el 1º junio de 2009<sup>19</sup> (DOF, 2009c) se publicó una reforma al artículo 16 constitucional que estableció la protección constitucional de los datos personales así como los derechos al acceso, rectificación y cancelación, y finalmente oposición al uso y divulgación de los mismos; sin embargo, incluyó una excep-

ción mediante la cual delegaba a la legislación secundaria la restricción de estos derechos en casos de seguridad nacional, seguridad y salud públicas, entre otros.

## COMENTARIO

Los delitos de drogas son clasificados como delitos contra la salud, por lo que, con esta excepción, se abre un espacio constitucional para restringir el derecho a la protección de los datos personales por virtud de la política de drogas.<sup>20</sup> Además, es importante señalar que el establecimiento de las excepciones a este derecho se delegan al ámbito del legislador ordinario, por lo que la protección a este derecho no está definido en –ni depende de– el texto constitucional, sino que se articula una vez que se consideran todas las disposiciones legislativas que lo regulan. Esto abre un campo de indeterminación importante en materia de protección de datos personales, que, como ya se vio, es utilizado al menos en la investigación de delitos.

## LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (2009)

También a inicios de 2009 (DOF, 2009d), se reformó la Ley Federal de Telecomunicaciones,<sup>21</sup> ampliando las herramientas de

<sup>18</sup> Conforme al Reglamento de la Ley de la Policía Federal, artículo 212.

<sup>19</sup> Iniciativa presentada por cuatro senadores de distintos grupos parlamentarios. DOF, 2009d.

<sup>20</sup> Además, como se verá en el apartado referente a la *Ley de Seguridad Nacional (2005)*, la definición legal de seguridad nacional incluye un cinturón adyacente a la procuración de justicia en delitos de delincuencia organizada, que incluye los delitos contra la salud.

<sup>21</sup> El proceso legislativo se integra con dos iniciativas de reforma de dos diputados de distintos grupos parlamentarios. Disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=2611&IdRef=3&IdProc=1>.

investigación de las autoridades. Entre las obligaciones a cargo de concesionarios de redes públicas de telecomunicación (art. 44) se incluyeron (i) la de llevar un registro de usuarios (fracc. XI), (ii) conservar datos específicos de cada llamada (fracc. XII)<sup>22</sup> y (iii) la de entregar a las procuradurías los datos específicos referidos, cuando éstas realicen investigación de diversos delitos, incluyendo los de delincuencia organizada.<sup>23</sup>

## COMENTARIO

La última de estas tres obligaciones amplía las herramientas discrecionales con que cuenta el Ministerio Público al investigar delitos, pues no media orden judicial, ni se requiere que exista una acusación formal, sino sólo una investigación.

## INTERVENCIÓN TELEFÓNICA (2012)

El 17 de abril del año 2012 se publicó una reforma al Código Federal de Procedimientos Penales y al Código Penal Federal (DOF, 2012a),<sup>24</sup> por la que se amplió la obligación de concesionarios y permisionarios de Telecomunicaciones de entregar información a las autoridades. El artículo 133 *Quáter* del Código dispone que en delitos de delincuencia organizada y delitos contra la salud<sup>25</sup> el Procurador o cualquier persona a quien éste le delegue la facultad, mediante simple oficio o por medios electrónicos, puede solicitar la localización de un equipo asociado con una línea telefónica, sin que el concesionario o permisionario pueda negarse, so pena de incurrir en un delito.

---

<sup>22</sup> El artículo 44, fracción XII, les obliga a "Conservar un registro y control de comunicaciones que se realicen desde cualquier tipo de línea que utilice numeración propia o arrendada, bajo cualquier modalidad, que permitan identificar con precisión los siguientes datos: a) Tipo de comunicación (transmisión de voz, buzón vocal, conferencia, datos), servicios suplementarios (incluidos el reenvío o transferencia de llamada) o servicios de mensajería o multimedia empleados (incluidos los servicios de mensajes cortos, servicios multimedia y avanzados); b) Datos necesarios para rastrear e identificar el origen y destino de las comunicaciones de telefonía móvil: número de destino, modalidad de líneas con contrato o plan tarifario, como en la modalidad de líneas de prepago; c) Datos necesarios para determinar la fecha, hora y duración de la comunicación, así como el servicio de mensajería o multimedia; d) Además de los datos anteriores, se deberá conservar la fecha y hora de la primera activación del servicio y la etiqueta de localización (identificador de celda) desde la que se haya activado el servicio; e) La ubicación digital del posicionamiento geográfico de las líneas telefónicas," hasta por 12 meses.

<sup>23</sup> Es importante destacar que esta última se debe cumplir dentro de 72 horas, salvo que medie una disposición judicial en contrario. Esto es, la petición se realiza con mediación judicial, pero sólo la mediación judicial puede retrasarla o suspenderla.

<sup>24</sup> El proceso legislativo se integra con tres iniciativas de reforma de diputados de distintos grupos parlamentarios. Disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=88147&IdRef=1&IdProc=1.18> Iniciativa presentada por cuatro senadores de distintos grupos parlamentarios. DOF, 2009d.

<sup>25</sup> Esto es: para el caso en que se comentan delitos contra la salud, pero no en modalidad de delincuencia organizada, también es aplicable esta disposición.

## REFORMAS A LA LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS (2012)

Publicadas el 19 de enero de 2012<sup>26</sup> (DOF, 2012b), establecen la obligación de que en los centros de custodia y ejecución de sanciones que se construyan, se incluyan “espacios e instalaciones adecuadas y exclusivas que promuevan y faciliten el desempeño de actividades de industria penitenciaria para las y los internos”. En el párrafo inmediato anterior, exceptúa de esa obligación para el caso de los centros en que se encuentren exclusivamente reos “relacionados con la delincuencia organizada o requieran me-

dias especiales de seguridad”. Con ello, se reglamenta a nivel legislativo el régimen de excepción en materia penal para casos de delincuencia organizada.

## LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN DE PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO PENAL (2012)

Publicada el 8 de junio de 2012<sup>27</sup> (DOF, 2012c) la Ley Federal de Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal establece la figura de “testigo colaborador” y la define como “la persona que habiendo sido miembro de la delincuencia organizada accede voluntariamente a prestar ayuda eficaz a la autoridad investigadora”.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Este proceso legislativo se integra con dos iniciativas de diputados. Disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=88147&IdRef=1&IdProc=1>.

<sup>27</sup> Iniciativa presentada por diputados del PAN. Disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=88147&IdRef=1&IdProc=1>.

<sup>28</sup> El dinero destinado por el Gobierno Federal a cubrir gastos relacionados con la protección de testigos colaboradores fue de 74 millones, 530,875 pesos, durante el sexenio de Vicente Fox; y en el de Felipe Calderón, de 101 millones, 333,991 pesos. En este último sexenio, de 2006 a 2012, se registró a un total de 379 personas que se acogieron a la figura de “testigos colaboradores”. La información fue proporcionada por la PGR en respuesta a un particular que hizo una solicitud de información. Después, distintos medios de comunicación dieron a conocer la cifra. Ver: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/05/12/la-pgr-gasto-mas-de-178-mdp-en-testigos-prottegidos-durante-dos-sexenios> y <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/05/897524>.

## II. CONCURRENCIA CON ENTIDADES FEDERATIVAS

La Ley de Narcomenudeo de 2009 representa, sin duda, uno de los cambios más importantes en la política de drogas durante el periodo estudiado. Para comprenderla, sin embargo, es preciso remontarse a 2005, cuando la Constitución fue reformada para introducir la concurrencia en materia penal en México. A continuación se explican estas reformas:

### COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA PENAL CONCURRENTE (2005)

En el año 2005 se aprobó una reforma constitucional de enorme trascendencia y sin precedentes en la historia constitucional de nuestro país.<sup>29</sup> El artículo 73 constitucional, en que se consagran las facultades del Congreso de la Unión, fue adicionado con un tercer párrafo en su fracción XXI, otorgando al Poder Legislativo federal la facultad de reglamentar la participación de las entidades federativas en la persecución de delitos en materias “concurrentes”.<sup>30</sup> Dentro de la categoría de “materias concurrentes” se encuentra la salud y, por añadidura, los “delitos contra la salud”. Las materias concurrentes

tienen varias décadas de existir en nuestro sistema constitucional, pero la materia penal había sido, hasta este momento, excluyente (esto es, no concurrente). El ámbito penal federal y el ámbito penal de las entidades federativas no se afectaban el uno al otro. Desde la consolidación del federalismo en nuestro país, la política penal estatal había sido ámbito exclusivo de las entidades federativas –con las limitantes establecidas en el texto constitucional a través de los derechos fundamentales, por supuesto–.

Esta reforma constitucional permaneció inactiva hasta el año 2009, cuando el Congreso ejerció, por primera ocasión, su novel facultad constitucional con la expedición de la llamada Ley de Narcomenudeo.

### LEY DE NARCOMENUDEO (2009)

Junto con la reforma constitucional penal de 2008 y sus corolarios legislativos, la llamada Ley de Narcomenudeo es –en su diseño– uno de los cambios normativos más importantes en materia de política de drogas durante el periodo bajo estudio. Publicada el 20 de agos-

<sup>29</sup> El proceso legislativo se integra con seis iniciativas de reforma: una presentada por el Ejecutivo federal, cuatro por diputados de distintos grupos parlamentarios y una presentada por una legislatura local. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM\\_162\\_DOF\\_28nov05.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_162_DOF_28nov05.pdf).

<sup>30</sup> Nuestra constitución contempla dos sistemas de distribución de competencias. El ordinario, consagrado en el artículo 124, que establece que todo aquello que no se determine expresamente es competencia de la Federación, es competencia de los Estados, y uno especial, que establece la concurrencia de Federación y Estados o Federación, Estados y Municipios en la regulación de una materia. Así, las materias concurrentes son aquellas en que puede participar más de un orden de gobierno.

to de 2009 (DOF, 2009e), la conforman reformas a la Ley General de Salud (en adelante, LGS), al Código Penal Federal (en adelante, CPF) y al Código Federal de Procedimientos Penales (en adelante, CFP). La Ley de Narcomenudeo reformó la LGS expandiendo la materia de salubridad general para cubrir no sólo la atención a la farmacodependencia (desde antes parte de la categoría “salubridad general”), sino también la “prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos” (art. 3, fracc. XIII, LGS). Asimismo, estableció que la prevención del consumo de narcóticos,<sup>31</sup> la atención de adicciones y la persecución de delitos contra la salud corresponde concurrentemente a la Federación y entidades federativas (art. 13, apartado C), LGS). La reforma tiene dos grandes vertientes. Por una parte, detalló la normatividad sobre la atención al consumo y farmacodependencia desde la regulación administrativa y de salud. Por otra parte, inauguró un régimen concurrente en materia penal, haciendo por primera vez uso de la facultad otorgada al Congreso de la Unión por la reforma constitucional referida con anterioridad, en el apartado Competencia Federal en Materia Penal Concurrente (2005), y estableciendo la posibilidad de que las entidades federativas participen en la persecución de los delitos contra la salud federales.

<sup>31</sup> La definición de narcóticos está establecida en el CPF y refiere a los estupefacientes y psicotrópicos totalmente prohibidos conforme a la LGS.

<sup>32</sup> Los estupefacientes y psicotrópicos están enlistados en la propia Ley General de Salud en capítulos específicos.

<sup>33</sup> La distinción, sin embargo, no es muy precisa pues define muy ampliamente al farmacodependiente como “toda persona que presenta *algún* síntoma de dependencia a estupefacientes o psicotrópicos” y el “consumidor” al que define como “toda persona que consume o utilice estupefacientes o psicotrópicos y que no presente signos ni síntomas de dependencia” (art. 192 Bis). El que un solo síntoma de dependencia amerite clasificar a alguien como farmacodependiente hace sobreextensiva la definición.

## POLÍTICAS DE SALUD

La Ley de Narcomenudeo amplió la regulación del programa contra la farmacodependencia, especificando que la información que se proporcione a la población esté basada en información científica y alerte en forma clara sobre los “efectos y daños” por el consumo de estupefacientes y psicotrópicos<sup>32</sup> (art. 191), y reguló el contenido del programa contra la farmacodependencia (art. 192) más ampliamente. De entre la regulación destaca:

- A. La obligación de las entidades federativas de llevar a cabo campañas de información y orientación de “prevención de daños” y no sólo de prevención del consumo mismo (art. 192, fracc. I).
- B. La obligación de las entidades federativas de proporcionar información, atención médica y tratamientos a consumidores (art. 192, fracc. II).
- C. La distinción entre farmacodependiente y consumidor, implícitamente reconociendo que no todo consumidor tiene un problema de adicción (192 Bis, fracc. I y II).<sup>33</sup>
- D. La creación de centros especializados en tratamiento, atención y rehabilita-



ción “fundamentados en el respeto a la integridad y la libre decisión del farmacodependiente” (192, *Quáter*).

E. La creación de padrones de instituciones que prestan servicios de atención, tratamiento, rehabilitación, etcétera (art. 192 *Quáter*, fracc. I).

F. Establecimiento de la importancia de las familias, comunidades y comunidades terapéuticas en el tratamiento (art. 192 *SEXTUS*).

## POLÍTICA PENAL

La reforma introdujo en la LGS ciertos delitos contra la salud (antes sólo contemplados en el Código Penal Federal (CPF)) al incorporar un capítulo titulado “Delitos Contra la Salud en su modalidad de Narcomenudeo” (arts. 473 a 482). El capítulo establece un régimen complejo y diversos tipos penales nuevos referentes a las drogas. Mediante la fijación de montos de las sustancias establecidos en una Tabla de orientación de dosis máximas de consumo personal e inmediato (en adelante, Tabla), se crea un sistema que se puede describir como clasificando a los delitos contra la salud en tres grandes rubros:

### 1. Posesión para el consumo personal.

Actividades relacionadas con los narcóticos en cantidades menores a las establecidas en la Tabla. Aquí se encuentran dos grupos distintos de personas:

a. **El consumidor (art. 478)**, definido como quien posee un narcótico en

cantidades iguales o inferiores a las establecidas en la Tabla. Para su consumo personal y sin presentar algún síntoma de farmacodependencia.

b. **El farmacodependiente (art. 478)**, definido como quien posee un narcótico, en cantidades iguales o inferiores a las establecidas en la Tabla, para su consumo personal pero presentando algún síntoma de farmacodependencia.

En estos dos casos, la conducta (posesión de narcóticos) es delictiva, pero el legislador establece que el Ministerio Público “no ejercerá la acción penal” en su contra. Esto implica que, en teoría, el Ministerio Público debe investigar la conducta, tramitarla como cualquier otro delito, pero si encuentra que el delito ocurrió y que el indiciado es responsable, no debe “ejercer la acción penal” ante un juez; esto es, no iniciar un procedimiento judicial para sancionar al delincuente sino informar al consumidor la ubicación de “las instituciones o centros para el tratamiento médico o de orientación para la prevención de la farmacodependencia”, notificando, a su vez, a dichos centros e instituciones para que éste, a su vez, cite al delincuente (art. 192 *Quáter*, LGS).

2. **Narcomenudeo.** Este grupo sanciona conductas relacionadas con los narcóticos cuando las cantidades sean mayores a las establecidas en la Tabla, pero menores a multiplicar esas cantidades por mil. Aquí, la legislación establece tres categorías distintas:

- a. **El narcomenudista (art.475)** definido como “quien comercie o suministre, aun gratuitamente, narcóticos previstos en la Tabla, en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha Tabla”. Con esta definición del tipo penal, compartir la substancia en cantidades mayores a las establecidas en las tablas cae en el supuesto de narcomenudeo.
- b. **El narcomenudista putativo (art. 476)**, definido como “al que posea algún narcótico de los señalados en la tabla” en cantidad superior al monto máximo, pero inferior a multiplicar el monto máximo por mil, “siempre que la posesión sea con la finalidad de comerciarlos o suministrarlos, aun gratuitamente”. Esto es, el narcomenudista putativo se distingue del narcomenudista (a secas) en la medida en que no realiza la conducta de narcomenudeo, pero se le imputa que la posesión tiene dicha finalidad (incluyendo la de compartir la substancia gratuitamente).
- c. **El “narcomenudista equiparado” (art. 477)**. La LGS también penaliza, como narcomenudista, a quien explícitamente reconoce que no tiene la intención de menudear –esto es, suministrar o comerciar– sino al mero poseedor que, por omisión, debemos entender que posee para consumir;

esto es a un consumidor.

Estos casos son delitos y también son sancionados como cualquier otro delito, pero por la autoridad local en vez de la federal. Ahora bien, el artículo 474 de la LGS estableció ciertos casos en los que los delitos (o, más precisamente, los delincuentes) anteriormente señalados deben ser procesados y sancionados por la autoridad federal:

- A. En casos de delincuencia organizada.
  - B. Cuando el narcótico no esté contemplado en la tabla.
  - C. Cuando el Ministerio Público Federal sea quien detecte al delinciente.
  - D. Cuando el Ministerio Público Federal lo solicite al ministerio público local, para lo cual “basta con que el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente” (art. 473).
3. **“Narcomayoreo” o delitos contra la salud** en todas las demás modalidades. Todos los demás delitos contra la salud, tipificados en el Código Penal Federal, que corresponden siempre a la autoridad federal.

El sistema de tipificación anterior puede resumirse en el siguiente esquema, donde la línea punteada indica las cantidades establecidas en la Tabla y la franja horizontal gris, el resultado de multiplicarlas por mil.

<b>Narcomayorista</b>			CPF y competencia federal
<b>Narcomenudista equipado (consumidor)</b> -“...[la] posesión no pueda considerarse destinada a comercializarlos o suministrarlos” - 10 meses a 3 años (art. 477 LGS)	<b>Narcomenudista</b> “comercie o suministre, aun gratuitamente” - 4 a 8 años (art. 475 LGS)	<b>Narcomenudista putativo</b> - “posea... con la finalidad de suministrar o comerciar” - 3 a 6 años (art. 476 LGS)	LGS y competencia local
<b>Consumidor</b> - “toda persona que consume... y no presenta síntomas”. - Cantidades inferiores a las previstas en la tabla. - Tratamiento sugerido. - art. 478 LGS - 192 Bis frac. II	<b>Farmacodependiente</b> - “Toda persona que presenta algún síntoma de dependencia...”. - Cantidades inferiores a las previstas en la tabla. - Tratamiento obligatorio (3). - art. 478 - 192 Bis, frac. I	<b>¿Micronarcomenudista?</b> Comercia o suministra, pero en cantidades menores a las establecidas en la tabla.  [Nota: este tipo penal no existe, pero por implicación se equipara a quien <u>de hecho</u> realiza estas conductas con un consumidor o farmacodependiente (según sea el caso).]	LGS y competencia local

Por último, el artículo 204 que establece el requisito de contar con control sanitario para la venta de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias (como plaguicidas) fue adicionado por un párrafo en el que se establece que “[l]as autoridades de

seguridad pública de los tres órdenes de gobierno participarán en la prevención y *combate* a las actividades de posesión, comercio o suministro de estupefacientes y psicotrópicos cuando dichas actividades se realicen en lugares públicos, y actuarán conforme a sus

atribuciones”. Esto adquiere particular relevancia en vista de la facultad otorgada de la Policía Federal de *combatir* delitos (analizada más arriba), pues fuera de la Ley de la Policía Federal no hemos encontrado otra alusión al *combate* de delitos en la legislación vigente. Así, parecería que mediante la intersección de esta disposición y la Ley de la PF, esta última fue facultada para participar en los esfuerzos administrativos de control sanitario bajo la LGS.

## MOTIVACIÓN<sup>34</sup>

La exposición de motivos de la iniciativa que dio pie a la Ley de Narcomenudeo es bastante explícita respecto de sus razones:

“Hemos dejado de ser un país preponderantemente de producción y paso de drogas; ahora también se ha incrementado la venta al menudeo y el consumo ilícito de las mismas. Las organizaciones criminales han aprovechado la división de competencias en materia de investigación, persecución y sanción de este tipo de delitos, promoviendo el consumo de drogas principalmente entre jóvenes que aún no alcanzan incluso la mayoría de edad [...]”

“A fin de eficientar la labor del Estado en materia de combate al narcomenudeo se requiere de reformas legislativas que permitan determinar de manera clara la corresponsabilidad de los gobiernos federal y de las entidades federativas para la prevención y el combate a la posesión, comercio y suministro de narcóticos; la tipificación y sanción de esas conductas delictivas; así como la determinación de mecanismos para el tratamiento médico y programas de prevención para farmacodependientes y no farmacodependientes.

[...]

“Esta reforma permitirá incorporar el esfuerzo de las instituciones e seguridad pública y procuración de justicia que tienen mayor cercanía con la sociedad afectada, así como un mayor número de elementos a su cargo en todo el país que las instituciones federales. Lo anterior, sin menoscabo de que la Federación pueda conocer de dichos ilícitos.

[...]

“El fenómeno del narcotráfico debe ser enfrentado por el Estado mexicano empleando todos los recursos a su alcance”.

---

<sup>34</sup> El proceso legislativo se integra por dos iniciativas, una del Ejecutivo Federal. Las citas de este apartado provienen de la exposición de motivos. Proceso disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM\\_162\\_DOF\\_28nov05.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_162_DOF_28nov05.pdf).

## COMENTARIO

El propósito central de la Ley de Narcomenudeo es incorporar a las entidades federativas en la ejecución de la política de drogas federal, no en su diseño. Qué tan exitosa fue la iniciativa en lograr dicha incorporación está por verse.

Ahora bien, aunque la iniciativa no lo refleja –pues mucho de la regulación fue incluida durante el proceso de dictaminación legislativo– la Ley de Narcomenudeo es de suma importancia, pues establece un marco normativo mucho más sustantivo en materia de prevención y tratamiento de adicciones del que había antes. Por primera vez distingue el consumo del consumo problemático (farmacodependencia) y se definen ambos. No debe desestimarse la importancia de la política de salud esbozada en los artículos correspondientes de la Ley de Narcomenudeo.

Por último, quizá una de las normas con implicaciones prácticas más inmediatas es la incorporación de las instituciones policiacas a desempeñar funciones de *combate* a la violación de la normatividad sanitaria, que hasta ese entonces era competencia exclusiva de las autoridades administrativas.

### LA PERSECUCIÓN DE DELITOS DESDE EL ÁMBITO LOCAL: ¿FACULTATIVO O POTESTATIVO?

El lenguaje utilizado en la LGS, específicamente en su artículo 474, parece imperativo. Esto es,

parece presuponer que es obligatorio para las entidades federativas el perseguir los delitos que la LGS establece que corresponden a su jurisdicción. El texto del artículo 474 señala:

Las autoridades de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones de las entidades federativas, conocerán y resolverán de los delitos o ejecutarán las sanciones y medidas de seguridad a que se refiere este capítulo, cuando los narcóticos objeto de los mismos estén previstos en la tabla, siempre y cuando la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla y no existan elementos suficientes para presumir delincuencia organizada.

La conjugación de los verbos operativos parece indicar que la persecución de estos delitos deja de ser facultativo –“podrán”–, como lo establecía el texto constitucional incorporado en la reforma de 2005. Ahora bien, la reforma al CPF que acompañó a la reforma de la LGS utiliza el lenguaje potestativo de la Constitución al hablar de “podrá”. Así, cabe la pregunta sobre si la participación de las entidades federativas es potestativa –como parecen indicarlo el texto constitucional y el de la legislación penal– u obligatoria –como lo sugieren el texto de la LGS y la iniciativa de la reforma–. En teoría y conforme a derecho, si atendemos a la superior jerarquía de la Constitución, la respuesta de-

bería inclinarse por entender la participación local como potestativa. Sin embargo, en la práctica, la respuesta de la pregunta dependerá en parte de lo que hagan las legislaturas locales, en parte de lo que resuelva o deje de resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante, *SCJN*).

Al respecto, la *SCJN* emitió su primera interpretación tanto de la Ley de Narcomenudeo como del texto constitucional que establece la concurrencia penal en algunas materias, a través de la resolución de un conjunto de Acciones de Inconstitucionalidad (*AI*) interpuestas por la *PGR* en contra de las reformas locales de los estados de Baja California, Campeche, Jalisco y Quintana Roo que pretendían concretar a nivel local la Ley de Narcomenudeo.<sup>35</sup> Tres de las acciones de inconstitucionalidad versaron, específicamente, sobre los tiempos en que las reformas debían entrar en vigor y sólo Campeche abordó, como problema central, la regulación sustantiva de los delitos contra la salud y su persecución en el ámbito local. Campeche había introducido variaciones locales a la determinación de penas establecida en la *LGS*.<sup>36</sup>

En términos generales, la determinación de la Suprema Corte fue que la regulación sustantiva de los delitos contra la salud –definición del tipo y determinación de la pena– es competencia exclusiva de la Federación, mientras que las normas procesales y administrativas mediante las cuales se conocerán, perseguirán y regularán los delitos a

nivel local son competencia de las entidades federativas. En el engrose del caso Campeche señala, en la parte conducente:

[...] corresponde a las leyes generales [dictadas por el Congreso de la Unión] establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente, en el entendido de que las normas procesales para su conocimiento y persecución, así como las normas sustantivas distintas al establecimiento del tipo –como por ejemplo las relativas a conexidad o individualización de las penas– seguirán siendo las expedidas por las entidades federativas.

Las otras tres *AI* fueron coincidentes en este sentido. En consecuencia, podemos decir que, en materia de delitos contra la salud, la Federación decide qué se persigue, quién lo persigue y cómo se sanciona, pero corresponde a las entidades federativas –cuando son ellas las encargadas de perseguir los delitos– cómo, cuándo y de qué formas se persiguen. Este esquema permite a las entidades federativas determinar sus propias políticas internas de persecución del delito que –a la luz del principio de oportunidad consagrado en el artículo 21 constitucional– abren la puerta para políticas de focalización, reducción de riesgos y daños y minimización del uso del aparato penal en delitos contra la salud a nivel local.

<sup>35</sup> Acciones de Inconstitucionalidad 33/2010, 20/2010, 3/2011 y 21/2010, respectivamente.

<sup>36</sup> *AI* 20/2010.

La respuesta, como se mencionó, también depende de cómo procedan las legislaturas estatales al determinar cómo funcionará el régimen local de persecución de delitos contra la salud. Las entidades federativas que han adecuado su legislación se han limitado a un mínimo facultamiento de sus autoridades en materia penal (ver anexo), permitiendo la persecución de los delitos

contra la salud. Esto es, no parece haber más iniciativas que la de Campeche de variar la política de drogas federal. Ello, sin embargo, no significa que en el futuro no las haya. La Ley de Narcomenudeo no entró en vigor sino hasta finales del año 2012 y las entidades federativas apenas comenzaban a perseguir los delitos contra la salud cuando cerró el periodo en estudio.

### III. OTRAS REFORMAS

Además de las dos grandes vertientes hasta ahora analizadas –la creación de un régimen de excepción para delincuencia organizada y su expansión al régimen ordinario; así como el establecimiento de la concurrencia en delitos contra la salud–, existen una serie de reformas legales que valdría la pena revisar a fin de comprender a cabalidad el marco normativo que la política de drogas 2006-2012 nos ha legado. Se incluyen en esta sección dos reformas que no corresponden al periodo bajo estudio, pues su importancia es vital para comprender el entramado normativo construido durante el periodo que nos interesa. Es importante, sin embargo, tener presente que se trata de reformas que antecedieron y –en el caso de la Ley de Seguridad Nacional– posibilitaron la política de drogas del sexenio 2006-2012.

#### ASEGURAMIENTO DE BIENES (2002)

#### ASEGURAMIENTO, DEVOLUCIÓN Y DECOMISO

En el decreto en que se publicó la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (en adelante, LFAEBSP), se incluyeron también reformas al Código de Procedimientos Penales (en adelante CPP) (DOF, 2002). Específicamente, en lo relativo al procedimiento a seguir para el aseguramiento de bienes en procesos penales federales, así como su eventual devolución o decomiso.<sup>37</sup> Para efectos de la política de drogas del gobierno federal, el artículo 182 señala que los recursos obtenidos por

<sup>37</sup> Se adicionaron los artículos 182 y 182-A a 182-R.

la enajenación de bienes decomisados, sus frutos o productos se repartirá por partes iguales entre el Poder Judicial de la Federación (en adelante, PJJF), la PGR y la Secretaría de Salud (en adelante, SSA). En el caso de la SSA, el artículo especifica que deberán ser destinados a “programas de prevención y rehabilitación de farmacodependientes”.

La disposición es relevante para este texto por tres razones. En primer lugar, canaliza los recursos específicamente a los programas gubernamentales que forman parte de la política de drogas desde la perspectiva de salud. En segundo lugar, el que la totalidad de los bienes decomisados en procesos penales federales, y no sólo aquellos decomisados en persecución y castigo de los delitos contra la salud, se distribuyan a la SSA para programas relacionados con la farmacodependencia, parece reconocer que el grueso del trabajo de persecución de delitos por parte de las instancias federales corresponde a los delitos contra la salud (DOF, 2002). En tercer lugar, porque establece un beneficio económico directo y por partes iguales a favor de la instancia encargada de perseguir delitos (PGR) y la encargada de valorar las pruebas aportadas por la primera (PJJF). Esto es, la PGR y el PJJF como órganos de gobierno, adquieren un interés monetario en la exitosa persecución de delitos federales, primordialmente delitos contra la salud.<sup>38</sup> Esto resulta paradójico

en la medida en que una función toral del PJJF en el sistema de justicia penal federal es, en teoría, someter a escrutinio la solidez del acervo probatorio presentado por la PGR en la persecución de los ciudadanos. Alinear los intereses monetarios de la PGR y PJJF en relación con el decomiso entra en tensión con las funciones divergentes que ambas instituciones deben cumplir en el proceso penal.

### (FALTA DE) MOTIVACIÓN<sup>39</sup>

Llama la atención que en la exposición de motivos de la iniciativa que culminó en la reforma al CPP no se hace mención alguna de dicha reforma. Esto es, la totalidad de la exposición de motivos versa sobre la LFAEBSP, pero en ningún momento se aborda, ni mucho menos se explica, porqué se opta por la distribución específica establecida para los recursos obtenidos mediante bienes decomisados en la persecución de delitos, ni sobre la alineación de intereses monetarios del PJJF y la PGR, en tensión con la divergencia de las funciones.

### COMENTARIO

De esta reforma es relevante destacar tanto (i) la introducción de un mecanismo que produce, quizá como efecto secundario no contemplado, una alineación de los intereses del PJJF y

<sup>38</sup> “Los delitos contra la salud constituyen el principal delito de los internos sentenciados en los centros penitenciarios federales; 60.2% de los internos están sentenciados por estos delitos. En el caso de las mujeres, el porcentaje es significativamente mayor, ya que 80% está sentenciada por esos delitos” (Pérez Correa y Azaola, 2012).

<sup>39</sup> Iniciativa de senadores del PRI. Proceso legislativo disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/ProcesosLegislativos.aspx?IdLey=26816&IdRef=1>.



la PGR, en la exitosa persecución y sanción de los acusados por delitos contra la salud, como (ii) la omisión de abordar dicho mecanismo en el proceso legislativo.

## LEY DE SEGURIDAD NACIONAL (2005)

La Ley de Seguridad Nacional (en adelante, LSN) de 2005 (DOF, 2005) es un antecedente importante para entender muchas de las reformas legislativas durante el periodo en estudio, pues define varios aspectos clave, a saber: (i) qué está comprendido en materia de seguridad nacional; (ii) en consecuencia, qué actividades son materia de jurisdicción federal bajo este rubro; y finalmente, (iii) en cuáles materias tienen competencia las Fuerzas Armadas para intervenir. Todos estos temas resultan fundamentales para entender la política de drogas en México hoy en día.

## DEFINICIONES

La LSN define a la “Seguridad Nacional” como “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conllevan a...” y enumera seis fracciones muy

amplias. De ellas, interesa en particular la primera: “I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país” (art. 3). Más adelante, enlista cuáles deben ser consideradas “amenazas a la Seguridad Nacional” (art. 5). Entre éstas, interesan en particular, dos: “III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada” y “V. Actos tendientes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada”.<sup>40</sup> El resultado es que, alrededor de los delitos contra la salud –cuya competencia corresponde a la PGR dentro de sus funciones de procuración de justicia– la LSN crea un cinturón –o zona de penumbra– de “seguridad nacional”, cuya competencia corresponde a las instancias, distintas a la PGR, que se precisan abajo.

## COMPETENCIAS

Con la definición de seguridad nacional y su intersección con los delitos contra la salud, la ley hace competente del combate al narcotráfico (entre otras actividades delictivas) a “las instancias encargadas de la seguridad nacional” (entre otras autoridades). Esto es, a los actos a) “que impidan” o b) “tendientes a obstaculizar” el combate al narcotráfico. Aho-

---

<sup>40</sup> Según el texto entonces vigente de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (DOF, 2006) se definía como delito de delincuencia organizada “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 cometer alguno de los delitos siguientes [...]” y en la fracción I incluía los “delitos contra la salud” incluidos en los artículos 194 y 195, primer párrafo del Código Penal Federal; esto es, la producción, distribución, transporte, comercio, suministro, prescripción, importación o exportación, financiamiento, colaboración, fomento, publicidad, etcétera, e inclusive la posesión con fines de realizar cualquiera de las previas de una droga. Esto es prácticamente la totalidad de las actividades con las drogas ilícitas salvo la posesión para consumo propio.

ra bien, la ley identificaba expresamente a las instancias de seguridad nacional (título II): al Consejo Nacional de Seguridad<sup>41</sup> y al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN),<sup>42</sup> sin embargo, como vimos, el artículo 5 incluye como amenazas a la seguridad nacional la obstaculización de “operaciones navales y militares”, implícitamente estableciendo la competencia de las Fuerzas Armadas para intervenir en el combate al narcotráfico, precisamente mediante la zona de penumbra en torno a la procuración de justicia en delitos cometidos a través de delincuencia organizada, incluidos los delitos contra la salud, esto es los delitos de drogas.

En cuanto a la competencia de la Federación para intervenir, en nombre de la seguridad nacional, en los ámbitos de competencia estatal y municipales, así como de otras instancias federales, el artículo 25 estableció en forma genérica la facultad de celebrar convenios de colaboración “generales y específicos para coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional con autoridades estatales y municipales y otras entidades de la Administración Pública Federal”. Esto implica la posibilidad de ampliar el ámbito de competencia de las fuerzas federales mediante la suscripción

de convenios particulares con estados y/o municipios. Más abajo, en el último párrafo, habla específicamente de la colaboración con las instancias encargadas de la procuración de justicia, estableciendo un mandato a cargo del CISEN de “auxiliar” a la PGR (Ministerio Público de la Federación) hablando de “apoyo técnico y tecnológico”, “intercambio de información sobre delincuencia organizada” y un genérico “demás acciones que se acuerden en el Consejo”. De esta forma, se involucra directamente a las “instancias de seguridad nacional” –y específicamente al CISEN– en la procuración de justicia en materia de narcotráfico.

## MOTIVACIÓN<sup>43</sup>

La exposición de motivos que acompañó a la iniciativa destaca por al menos tres aspectos. En primer lugar, refleja la ambigüedad del concepto de “Seguridad Nacional”, haciendo un breve recuento de sus usos en la historia programática y legislativa.<sup>44</sup> Precisa, además, que en todo ese tiempo no existió una legislación específica para el “ejercicio justificado y apropiado” de este “poder-deber del Estado” que permita “discernir entre la actuación legal y la ilegal del

<sup>41</sup> [...] una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia” (art. 13, DOF 2005a) conформado por el Presidente y los titulares de SEGOB, SEDENA, SEMAR, SSP, SHCP, SFP, SRE, SCT, PGR y CISEN.

<sup>42</sup> Órgano de desconcentrado de la SEGOB encargado de realizar labores de inteligencia (arts. 18 y 19, DOF 2005).

<sup>43</sup> Iniciativa de senadores. Proceso legislativo disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=42803&IdRef=1&IdProc=1>.

<sup>44</sup> Refiere, primero, al Plan Global de Desarrollo para 1980-82 en que “se le vinculó a las misiones de las fuerzas armadas” para después informarnos que, con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, “transforma su significado adquiriendo la connotación de un mecanismo para lograr un estatuto de libertad, estabilidad y orden social”. Los planes nacionales de desarrollo 89-94 y 95-00, nos dice la iniciativa, vinculan al concepto con “una condición de equilibrio que perfila la seguridad como una función integral en la cual colaboran los agentes estatales” y “el fortalecimiento de la soberanía”, respectivamente.

Estado, en esta materia". Así, la iniciativa parte del reconocimiento de lo problemático que resulta el actuar del Estado desde el punto de vista legal.

En este contexto, la iniciativa se da a la tarea de proveer un "marco regulatorio claro y eficaz, que promueva la corresponsabilidad de todas las instancias de gobierno". Más adelante, señala la tensión que encuentra en el diseño mismo del marco normativo, entre la *legitimidad* necesaria en su establecimiento, que debe provenir del Poder Legislativo, y la agilidad que debe tener –necesaria para su eficacia– que dejaría en el Ejecutivo dicho diseño. La tensión se resuelve, señala la exposición de motivos, mediante "una regulación legal flexible de los temas básicos de la Seguridad Nacional, complementada por un control reglamentario ágil del Ejecutivo". Esto es, se resuelve a favor de la eficacia y un margen amplio de flexibilidad para el Poder Ejecutivo.

La exposición habla también de "un conflicto" –"básicamente en lo relativo a la seguridad interior"– "entre lo público y lo privado, entre la protección de los derechos fundamentales del hombre y la necesidad práctica de subsistencia del Estado", hacia el cual el texto de la ley "hace un esfuerzo por reflejar sensibilidad". El equilibrio entre estos dos polos en tensión "deriva de la necesidad de garantizar la seguridad de las personas,

incluso, a través de un ejercicio efectivo de la Seguridad Nacional".

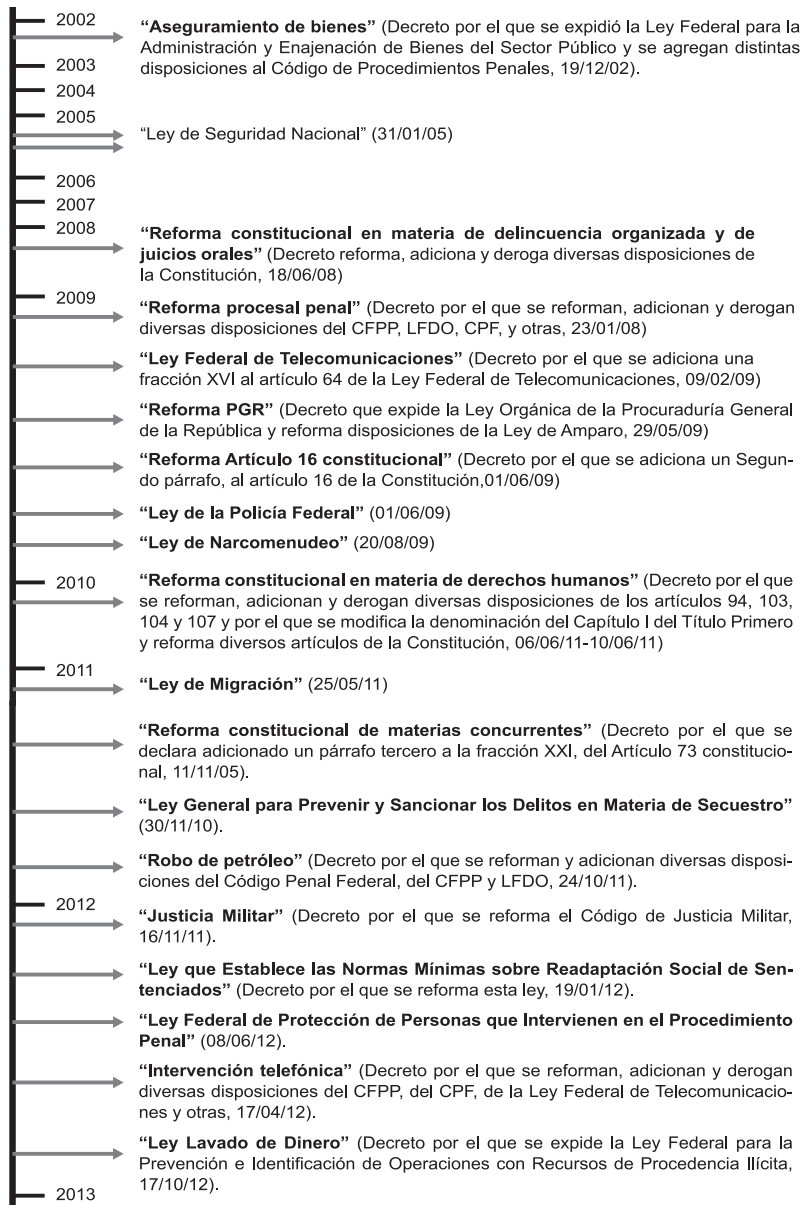
## COMENTARIO

La exposición de motivos identifica correctamente la falta de claridad prevalente en el concepto mismo de seguridad nacional y la falta de delimitación sobre lo que puede o no puede hacer el estado bajo este rubro. Asimismo, enfatiza que busca alcanzar claridad en la legislación, pero el texto legislativo no lo logra. El concepto de seguridad nacional utilizado resulta sumamente amplio y tenuemente delimitado. Lejos de precisarse, se colapsa con la procuración de justicia, tanto en su definición,<sup>45</sup> como en algunas medidas concretas.<sup>46</sup> Por su parte, el facultamiento genérico para la celebración de convenios de colaboración hace que las facultades y los límites a las competencias corran el riesgo de confundirse aún más. Tanto la delimitación de competencias entre la Federación, estados y municipios, como el deslinde de responsabilidades entre órganos de la administración pública federal –como CISEN y Fuerzas Armadas frente a, por ejemplo, la PGR– no dependen de la legislación, ni siquiera de la reglamentación, sino de convenios de colaboración difíciles de rastrear. El resultado es un marco normativo en el que el concepto de

<sup>45</sup> Inclusive, remite a una confusión entre seguridad nacional y seguridad interior al señalar que la "ausencia de actividad legislativa" que explica la necesidad de promulgar la ley, "se percibe básicamente en lo relativo a la seguridad interior" (CD DOF 2003).

<sup>46</sup> Las medidas específicas no son precisadas en este texto por razones de espacio, y porque algunas de las principales son tematizadas en otras partes de este Cuaderno de Trabajo, pero incluyen la "inteligencia" en la investigación criminal.

## REFORMAS LEGISLATIVAS FEDERALES



seguridad nacional y, por construcción, las competencias de las “instancias encargadas” de ellas adquieran una dinámica expansiva que intersecta crecientemente en áreas como la seguridad pública (a cargo de estados y municipios) y la procuración de justicia (a cargo de procuradurías, tanto federal como locales).

La exposición de motivos refleja las tensiones entre los valores que orientan la legislación: por un lado, la claridad y la legitimidad; por el otro, la flexibilidad. Asimismo, el texto refleja la tensión entre “lo público y lo privado” entre los derechos fundamentales y “la necesidad práctica de subsistencia del estado”. Estas tensiones, parece, se resuelven, en teoría, a favor de la eficacia.<sup>47</sup> Queda pendiente la realización de un estudio empírico para verificar si ésta se alcanza.

## LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO (2010)

En 2009, se facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de secuestro.<sup>48</sup> Derivado de ello, en 2010 se publicó la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro (DOF, 2010).<sup>49</sup> En el conjunto de reformas acompañantes, se incluyó una al artículo 13 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada por el que se restringe el acceso al expediente exclusivamente al indiciado y a su defensor y a éstos, inclusive, en forma limitada “únicamente con relación a los hechos imputados en su contra”. Siendo los delitos contra la salud susceptibles de someterse al régimen de excepción de delincuencia organizada, esta disposición también les resulta aplicable.

---

<sup>47</sup> La eficacia es uno de los temas más recurrentes en la exposición de motivos: se dice que la iniciativa busca establecer “un marco regulatorio claro y eficaz”; cuando considera la posibilidad de precisar, en ley, la normatividad habla de “una muy probable ineficacia” dada la rigidez que implica la ley en contraste con el reglamento; finalmente, al considerar la posible afectación a los derechos fundamentales habla de “garantizar la seguridad de las personas, incluso, a través de un ejercicio efectivo de la Seguridad Nacional”. Es importante señalar que la exposición de motivos habla, también en repetidas ocasiones, de “los derechos fundamentales del hombre”, pero normalmente como un corolario después de afirmar que se busca algo que pudiera entrar en tensión con los mismos –como la eficacia, la seguridad interna, la deferencia reglamentaria del legislador.

<sup>48</sup> Artículo 73, XXI: “Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada”. DOF 04-05-2009.

<sup>49</sup> Este proceso legislativo se integra con 14 iniciativas, una de ellas, del Ejecutivo federal: <http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=77437&IdRef=1&IdProc=1>.

## LEY DE MIGRACIÓN (2011)

La Ley de Migración, publicada el 25 de mayo de 2011 (DOF, 2011a)<sup>50</sup> establece la obligación del Instituto Nacional de Migración (INM) “consultar e informar” a las autoridades encargadas de la Seguridad Nacional sobre individuos con vínculos a la delincuencia organizada y a “coadyuvar en las investigaciones que dichas autoridades requieran”. Así, tratándose de delitos contra la salud en su modalidad de delincuencia organizada, se incluyó al INM entre las instituciones encargadas de investigar.

## MILITARES ASOCIADOS CON LA DELINCUENCIA ORGANIZADA (2011)

El 16 de noviembre de 2011 (DOF, 2011b) se reformó el Código de Justicia Militar para incluir diversos tipos penales específicos para casos en que los militares se incorporen a la delincuencia organizada (art. 275 Bis) o colaboren de distintas formas con las actividades de la delincuencia organizada (275 Ter.).

## MOTIVACIÓN<sup>51</sup>

La exposición de motivos explícitamente ubica a la reforma en el contexto del objetivo 8 del Plan Nacional de Desarrollo, esto es el de “recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”. Más adelante, especifica que la participación de las Fuerzas Armadas se da dentro “del rubro ‘Seguridad Nacional’”. En este contexto y “[s]iendo preocupación de la sociedad y de las instituciones del país, que los delitos que cometen los militares y que tienen relación con asociaciones delictivas o integrantes de la delincuencia organizada, sean perseguidos y castigados con firmeza”.

## COMENTARIO

La inclusión de tipos penales específicos para la comisión de delitos de delincuencia organizada por parte de militares es quizá reflejo del desgaste que la exposición a la delincuencia organizada continuada representaba para el Ejército.

---

<sup>50</sup> Iniciativa presentada por senadores. Proceso legislativo disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/ProcesosLegislativos.aspx?IdLey=81425&IdRef=1>.

<sup>51</sup> Iniciativa del Ejecutivo Federal. Si existe en la exposición de motivos alusión a delincuencia organizada y combate al narcomenudeo. En particular, a uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su objetivo 8: “Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”, y la Estrategia 8.1, prevé aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas”. Proceso legislativo disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/LF/DetalleProcesoLeg.aspx?IdLey=2557&IdRef=11&IdProc=1>.

Tabla 1. Mapa de las Reformas Legislativas Federales

Ley	Año	Seguridad Nacional/ Seguridad Pública	Procuración/ Administración de Justicia	Salud	Constitucionales	Otras	Restringe derechos	Agrega derechos
"Aseguramiento de bienes"	2002					X		
"Ley de Seguridad Nacional"	2005	X					X	
"Reforma constitucional de materias concurrentes"	2005		X		X			
"Reforma constitucional en materia de delincuencia organizada y de juicios orales"	2008	X	X		X		X	X
"Reforma procesal penal"	2009		X				X	
"Ley Federal de Telecomunicaciones"	2009	X					X	
"Reforma PGR"	2009		X				X	
"Reforma Art. 16 constitucional"	2009		X		X		X	X
"Ley de la Policía Federal"	2009	X					X	
"Ley de Narcomenudeo"	2009		X	X				X <sup>52</sup>
"Acuerdo UMAN-COE"	2010		X					
"Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro"	2010	X						

<sup>52</sup> En la parte de salud y el Programa contra farmacodependencia.

		Seguridad Nacional/ Seguridad Pública	Procuración/ Administración de Justicia	Salud	Constitu- cionales	Otras	Restringe derechos	Agrega derechos
<b>Ley</b>	<b>Año</b>							
<b>“Ley de Migración”</b>	2011					X		X
<b>“Reforma constitucional en materia de derechos humanos”</b>	2011		X		X		X	X
<b>“Robo de petróleo”</b>	2011		X					
<b>“Justicia Militar”</b>	2011		X					
<b>“Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados”</b>	2012		X				X	
<b>“Intervención Telefónica”</b>	2012		X				X	
<b>“Ley Federal de Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal”</b>	2012		X			X	X	X
<b>“Delitos contra la salud reproductivos”</b>	2012					X		
<b>“Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas”</b>	2012					X		
<b>“Ley Lavado de Dinero”</b>	2012		X				X	

\*Reformas que instrumentan la política de drogas.

\*Reformas que anteceden y habilitan la política de drogas.



# REFERENCIAS

- Cámara de Diputados (30 de octubre de 2003). Proyecto de DECRETO que expidió la Ley de Seguridad Nacional.
- Cámara de Diputados. Exposición de motivos del proyecto de DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de los sentenciados, Código Penal Federal, Ley de la Policía Federal Preventiva, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Cámara de Diputados (21 de octubre de 2008). Exposición de motivos del proyecto de DECRETO que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y reforma disposiciones de la Ley de Amparo, Diario Oficial de la Federación.
- Cámara de Diputados (2 de octubre de 2008). Exposición de motivos del proyecto de DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, Diario Oficial de la Federación.
- Cámara de Diputados (12 de diciembre de 2007). Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Justicia, Cámara de Diputados, Dictamen con proyecto de DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Diario Oficial de la Federación, 7 de noviembre de 1996.
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 2002). 19 de noviembre de 2002.
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 2009a). 23 de enero de 2009. (Reformas al Código de Procedimientos Penales, Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de los sentenciados, Código Penal Federal, Ley de la Policía Federal Preventiva, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 2009d). 9 de febrero de 2009.
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 2009b). 29 de mayo de 2009.

Diario Oficial de la Federación (DOF, 2009c). 1 de junio de 2009.

Diario Oficial de la Federación (DOF, 2009e). 20 de agosto de 2009.

Diario Oficial de la Federación (DOF, 2010). 30 de noviembre de 2010.

Diario Oficial de la Federación (DOF, 2011a). 25 de mayo de 2011.

Diario Oficial de la Federación (DOF, 2012b). 19 de enero de 2012.

Diario Oficial de la Federación (DOF, 2012a). 17 de abril de 2012.

Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2005.

Diario Oficial de la Federación (DOF, 2012c). 8 de junio de 2012.

Diario Oficial de la Federación (DOF, 2011b). 16 de noviembre de 2011.

Madrazo Lajous, A. (2012). Capítulo 6. La ley. En Aguilar Camín *et al.* (Eds.), *Informe Jalisco: Más allá de la guerra de las drogas*. Jalisco: Cal y Arena-Secretaría de Planeación del Gobierno de Jalisco.

Madrazo Lajous, A. (2014). Marco normativo nacional de la política de drogas. En González-Aréchiga B. *et al.* (Eds.), *El mal menor en la gestión de las drogas, de la prohibición a la regulación*. México: McGraw-Hill Interamericana editores.

Pérez Correa, C. y Azaola, E. (2012). *Resultados de la Primera Encuesta realizada a la Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*, CIDE.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Acción de Inconstitucionalidad 20/3003.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Amparo en Revisión 151/2011, 10 de enero de 2012.





Este Cuaderno de Trabajo *El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal* se terminó de imprimir en junio de 2014, en los talleres de Impresos Minerva, en Av. Independencia No. 126, Aguascalientes, Ags., México. El tiraje constó de 300 ejemplares. La corrección de estilo la realizó Teresa Cuellar Miranda y el diseño gráfico Armín Cortés. Punto y Aparte Mercadotecnia desarrolló la página [www.politicadedrogas.net](http://www.politicadedrogas.net)



## El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal

Para comprender la política de drogas en el periodo 2006-2012, es indispensable estudiar el marco legal que rige este tema. Es ahí donde se debe encontrar el fundamento del actuar de las autoridades. Ahora bien, durante el periodo en cuestión se adoptaron importantes cambios legales en distintos ámbitos, como salud y prevención, seguridad pública y en materia penal.

Así, *El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal* busca documentar cómo impactó la política de drogas 2006-2012 a la legislación federal. Este estudio se ocupa, principalmente, de los ordenamientos relacionados con la actividad punitiva del Estado, esto es, con la seguridad y el régimen penal de la política de drogas.

Ahora bien, a fin de facilitar la comprensión de cada reforma, se aborda cada una mediante una síntesis inicial seguida de un comentario, a fin de subrayar las implicaciones de los textos normativos. Manteniendo la inmediatez del análisis y comentario, se pretende ofrecer los insumos básicos para construir una discusión informada sobre el tema, sin arriesgar una interpretación más sustantiva y global de lo sucedido durante el sexenio. Eso quedará para otros trabajos o podrá cada lector construirlo abrevando de otras fuentes como los datos empíricos existentes, o un análisis del discurso oficial desplegado.

### Cuadernos de Trabajo del Programa de Política de Drogas:

La presente colección de cuadernos de trabajo del Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Región Centro tiene como objetivo principal recopilar la información existente sobre la política de drogas en México durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), revisando las estadísticas disponibles, los cambios en el marco legal y los programas gubernamentales existentes con el fin de hacer recomendaciones de política al gobierno entrante. Asimismo, busca, desde una perspectiva objetiva, entender mejor la situación en la que se encuentra el país actualmente en la materia, las deficiencias existentes, las lecciones aprendidas, las políticas exitosas, los fracasos y las posibles oportunidades de mejora.

