

# **DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE SEGURIDAD PÚBLICA, Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, DE LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA EL SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA**

## **Honorable Asamblea:**

A las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos Primera, les fue turnada para su estudio y dictamen la Minuta que contiene Proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 1º de la ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Con fundamento en los artículos 71 fracción II y 72 A) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 85, 86, 89, 94, y demás relativos a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113 numeral 2, 117 numeral 1, 135 numeral 1, 182, 183, 184, 190 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, y habiendo analizado el contenido del proyecto, estas Comisiones someten el presente Dictamen a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea, de conformidad con los siguientes...

## **I. Antecedentes.**

1. En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el 26 de febrero de 2008, la diputada Claudia Cruz Santiago, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa suscrita por el diputado Andrés Lozano Lozano, del mismo grupo parlamentario, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 1 y 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

2. En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva acordó que se turnara a la Comisión de Seguridad Pública, para su estudio y dictamen.

3. En sesión plenaria del 31 de marzo de 2009, se sometió a consideración de los diputados integrantes de la Comisión de Seguridad Pública de la LX Legislatura el proyecto de dictamen respectivo, y fue aprobado por 16 votos, circunscribiendo el acuerdo de aprobación a solamente la adición de un segundo párrafo al artículo 1 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

4. En sesión celebrada el día dieciséis de abril de 2009, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Dictamen de la Comisión de Seguridad Pública, del Proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 1º de la ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados remitió al Senado de la República el oficio que contiene la Minuta del Proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 1º de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

5. En esa misma fecha la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara del Senadores, acordó se turnara dicha Minuta a las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, y Estudios Legislativos, Primera.

## **II. Contenido de la Minuta**

La adición de un segundo párrafo al artículo 1º de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada tiene como propósito evitar que dicha Ley sea aplicada a personas que incurran en el supuesto de afectaciones a terceros durante la realización de actos de petición, manifestación, protesta o expresión de sus demandas o ideas.

El proyecto establece la siguiente adición al artículo 1º:

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

**Las disposiciones de la presente Ley no podrán aplicarse tratándose de conductas distintas a las descritas en ésta, o cuando los hechos que se investigan constituyan el ejercicio de las garantías de libre manifestación de las ideas, libertad de imprenta, derecho a la información, derechos de asociación, derecho de petición, o cualquier otra de naturaleza similar.**

Para sustentar las adiciones y reformas propuestas, los autores de la iniciativa exponen los siguientes razonamientos:

“Que México es heredero de un presidencialismo y de un sistema de partido que obstruyó durante más de 70 años toda forma de participación política y estableció en los hechos un régimen autoritario y antidemocrático. “

“Las cosas no han cambiado significativamente en la actualidad: los conflictos sociales se han intensificado, lo que ha generado que la cifra de presos políticos aumente considerablemente. El acoso a los luchadores sociales en México es un problema grave. Las autoridades los tratan como si la suya fuera una actividad delictiva o subversiva y los someten a formas degradantes de persecución. “

“De acuerdo con los diputados proponentes, no es extraño que México, un pueblo con larga historia de lucha, tenga hoy en las prisiones a un gran número de defensores de los derechos humanos, de los derechos económicos, sociales y culturales, defensores del entorno ecológico, así como miembros de movimientos sociales.”

**“Asimismo, señalan que organismos internacionales de derechos humanos han documentado casos de activistas y luchadores sociales que por motivos políticos han sido acusados de pertenecer a la delincuencia organizada.”**

De acuerdo con los iniciantes, “una muestra de cómo el Estado ha manipulado el concepto de delincuencia organizada para reprimir la lucha social, es la sentencia de 67 años” que se le impusiera a los dirigentes de San Salvador Atenco.

“En el 2007 se confirmó la tendencia a la represión de las legítimas demandas de los movimientos sociales. El discurso oficial enfatizó la necesidad de enfrentar eficazmente el crimen y garantizar la seguridad pública, dejando de lado la protección de los derechos humanos.

Prueba de esta afirmación son los trágicos hechos de Oaxaca, donde numerosos participantes en las manifestaciones realizadas en la ciudad fueron víctimas de detenciones arbitrarias, amenazas, violencias y actos de intimidación, como reporta el Observatorio Internacional de Derechos Humanos.”

**Por tanto, el sentido de las reformas propuestas en la iniciativa es que se aplique la ley a los delincuentes que atentan contra la sociedad, pero evitando manipular su sentido para reprimir a los ciudadanos que no están conformes con un determinado gobierno.**

De acuerdo con los iniciantes, “lo anterior es voluntad del Constituyente Permanente, expresado en las recientes reformas constitucionales en materia de justicia penal, que contienen principios aplicables en casos de delincuencia organizada.”

**“Las disposiciones excepcionales que se establecen para delincuencia organizada están dirigidas exclusivamente al combate de este tipo de criminalidad y de ninguna manera podrán utilizarse para otras conductas, lo que impedirá a la autoridad competente el ejercicio abusivo de las facultades conferidas contra luchadores sociales o de las personas que se opongan o critiquen a un régimen determinado”**

### III. Consideraciones.

Las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, y Estudios Legislativos, Primera; coinciden en señalar que la Minuta estudiada, incorpora en su génesis los denominados derechos públicos subjetivos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales, dentro del marco Normativo que rige las relaciones de supra-subordinación entre los ciudadanos y el Estado, deben tutelarse irrestrictamente por ser considerados como la expresión de todo estado de derecho democrático e incluyente.

No obstante lo anterior, estas Comisiones Unidas advierten que el propósito fundamental de la iniciativa en estudio, consiste en el establecimiento de un estado de exclusión a la aplicación de las normas contenidas en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, cuando los supuestos hipotéticos que pudieran materializarse, no queden comprendidos en el propio ordenamiento normativo o cuando los hechos que se investigan constituyan el ejercicio de las garantías de libre manifestación de las ideas, la libertad de imprenta, el derecho a la información, el derechos de asociación, derechos de petición o cualquier otra prerrogativa de naturaleza análoga.

En primer término, la válida intención de excluir a los derechos subjetivos públicos del ámbito punitivo de las disposiciones de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, se considera una situación ya atendida en el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que literalmente dispone:

“Art.16.....

*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 en la materia**”.* (Párrafo octavo).

.....”

En este orden de ideas, el sano propósito de que derechos como el de petición, manifestación de las ideas, entre otros, no sean criminalizados por aplicación a dichas conductas de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada es una preocupación que ya se encuentra contemplada tanto en nuestra Constitución Política como en la propia ley de la materia. En efecto, la definición de Delincuencia Organizada prevista en el párrafo octavo del Artículo 16 constitucional queda expresamente sujeta a ser aplicada “en términos de la ley en la materia” la cual, como se verá más adelante, contiene una cláusula cerrada en el artículo 2º que dispone que el delito de delincuencia organizada sólo se podrá cometer, consumir o agotar referido a otras figuras típicas o delitos que son los contemplados en dicho precepto, sin que la delincuencia organizada se pueda configurar como ilícito respecto a alguna otra conducta.

A partir de lo anteriormente expuesto, se clarifica el hecho relativo a que los distintos supuestos hipotéticos susceptibles de materializarse que no estén comprendidos en “la ley de la materia”, en la especie, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, no podrán ser materia de la aplicación de dicho ordenamiento normativo, por lo cual se estima innecesario la inclusión de disposición expresa en dicho sentido.

De igual forma, resulta necesario señalar, que dichas garantías contempladas y tuteladas por nuestra Carta Magna, de ninguna manera pueden ser concebidas sin restricciones o acotaciones legales, pues en toda manera deberán estar acotadas a los límites de libertad de actuación que determinan las propias normas de carácter constitucional.

Adicionalmente, estas Comisiones Dictaminadoras consideran indispensable invocar en forma expresa, el contenido de los diversos preceptos constitucionales que fundamentan las garantías de expresión que se pretenden exceptuar con motivo de la aplicación de la Ley federal susceptible de reformas, al respecto se señala lo siguiente:

En cuanto a la libre manifestación de las ideas, el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

**Artículo 6o.** *La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.*

*Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:*

**I.** *Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.*

**II.** *La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*

**III.** *Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*

**IV.** *Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.*

*Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*

**V a VII.....”**

**“Artículo 7o.** *Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.*

.....”

**Artículo 9o.** *No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.*

*No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”*

**“Artículo 8o.** *Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.*

*A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”*

*En este mismo tenor, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos establece:*

**“Artículo 13.- Libertad de Pensamiento y Expresión 1.** *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a*

*previa censura **sino a responsabilidades ulteriores**, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:*

*a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*

*b) la protección de la **seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.***

*3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso o controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.*

*4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos **para la protección moral de la infancia y la adolescencia**, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.*

*5. Estará prohibida por la ley **toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupos de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen**”.*

De lo anteriormente señalado y transcrito, se infiere y se deduce en forma contundente la conclusión relativa a que tanto las diversas garantías inmersas y tuteladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por los distintos ordenamientos de corte internacional, establecen en forma indubitable, límites y acotaciones legales a las garantías a las que hace referencia el proyecto de reforma en estudio, en virtud de que existe la posibilidad fáctica de que un exceso en el ejercicio de éstas, pudieran ser constitutivos de hechos ilícitos en perjuicio de terceros o del propio Estado, razón por la cual, se considera pertinente y necesario dejar subsistente la posibilidad de que el Estado pueda ejercitar las acciones legales que se estimen legalmente conducentes para el caso de que alguna persona materialice con su actuar, alguno de los supuestos hipotéticos señalados por la propia Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, precisamente como “Delincuencia Organizada” con los supuestos y condiciones que el propio ordenamiento normativo en comento, considere materializados.

En complemento a lo anteriormente señalado, cabe reconocer que todo derecho cuenta con límites, bien sea derivados de la propia Constitución en el propio precepto normativo que contempla la garantía, o bien sea, en virtud de lo expresamente contemplados en otros ordenamientos legales, de tal manera que su ejercicio no contravenga principalmente otros derechos también de rango constitucional, en contra de terceros en cuanto a la afectación de los derechos fundamentales de éstos y de sus libertades públicas.

En el caso específico de las disposiciones normativas contenidas en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada que pretenden exceptuarse cuando se trate del ejercicio de las garantías anteriormente señaladas, debe recordarse que teniendo dicho ordenamiento legal vinculación indisoluble con los diversos tipos penales, debe interpretarse en forma restrictiva, en virtud de que debe prevalecer en todo momento la posibilidad de la comisión de hechos de naturaleza delictiva con las formalidades y condiciones legales establecidas en la propia ley en comento, los cuales pueden afectar intereses y derechos de otros, razón por la cual, se estima que se está ante la presencia de una situación de legal restricción o acotamiento del ejercicio de los derechos subjetivos constitucionales de libertad de acción y pensamiento en relación a la existencia de otros derechos de igual naturaleza por cuya titularidad la detentan otros ciudadanos.

Como resultado de lo anterior, y después de un análisis a la Minuta en estudio, estas Comisiones Unidas de Seguridad Pública y Estudios Legislativos, Primera; consideran como legalmente innecesario e improcedente proceder a la modificación en términos de exceptuar del ámbito de la aplicación de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, tratándose de conductas distintas a las descritas en dicho ordenamiento legal, o cuando los hechos que se investigan constituyan el ejercicio de las garantías de libre manifestación de las ideas, libertades de imprenta, derechos a la información, derechos de asociación, derecho de petición o cualquier otra de naturaleza

similar. Y más bien recomiendan precisar, ampliar, delimitar y actualizar, en su caso, los elementos constitutivos de cada uno de los delitos asociados con la delincuencia organizada, especialmente aquéllos que han sido utilizados, según los autores de la iniciativa, para inculpar o criminalizar a luchadores sociales.

Por lo antes expuesto, los Senadores integrantes de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, y Estudios Legislativos, Primera, someten a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea, el siguiente acuerdo:

**ÚNICO.- Se desecha la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 1 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, y procédase a remitir el presente acuerdo a la Cámara de Diputados conforme a lo establecido en el inciso d) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Senado de la República del Honorable Congreso de la Unión a los 7 días del mes de diciembre de 2010.

**COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA**

**COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA**