



El Poder Judicial en la lucha contra el crimen organizado en México

Azul A. Aguiar Aguilar¹

Introducción

Varios de los capítulos de este libro muestran en lo que se ha convertido México desde el inicio de la llamada “guerra contra el narcotráfico”. Ninguna persona imaginó que una política pública que no formaba parte de la campaña de quien ganó las elecciones presidenciales del año 2006, se convertiría en la política central de dicho gobierno y en el inicio de uno de los episodios más sangrientos de la historia contemporánea de México. Ni el presidente de aquel entonces imaginó que más de 100,000 personas desaparecidas y más de 440,000 víctimas de homicidio intencional (TRResearch, 2023) serían el resultado que en 18 años daría la política criminal anunciada en 2007. De acuerdo con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, hoy se tienen tres veces más homicidios anuales —en promedio son 35,000 homicidios intencionales anuales— que en el año 2007 (alrededor de 10,000).

Estas cifras toman lugar mientras vivimos en democracia. La violencia no sólo ha sacudido a la sociedad, sino que está ampliando su alcance al núcleo y pilar del régimen político: las elecciones. Al crimen organizado ya no le basta con matar en la impunidad y crear terror, ahora quiere gobernar y lo está haciendo en varios estados y municipios. En el último proceso electoral intermedio, hubo más de 1,066 agresiones contra políticos y candidatos, 102 asesinatos de políticos, de los cuales 36 eran aspirantes a algún puesto de elección popular (Entellek Consultores, 2021).

¹ Profesora-investigadora de tiempo completo en el Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Profesora de asignatura en la Universidad de Guadalajara. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia, correo electrónico: azulaguiar@iteso.mx, ORCID 0000-0002-6329-577X. Agradezco la asistencia de investigación de Rafael Rangel.

Estamos hablando que en al menos 36 lugares, el crimen organizado no estuvo de acuerdo con quien se presentó como contendiente en las votaciones.

Como muestra este libro, las violencias derivadas de las operaciones del crimen organizado no tienen una respuesta unívoca. Si pensamos sólo en las instituciones del sector justicia, un componente central del fracaso se encuentra en las policías de investigación y en las fiscalías, que se encargan de documentar y dar forma a la acusación, esto es, de presentar evidencia suficiente y confiable para desarticular los negocios del crimen organizado. Por su parte, el Poder Judicial también juega también un rol determinante, particularmente en escenarios en los que no cuenta con los mecanismos de coordinación y especialización apropiados para responder a las amenazas y los desafíos de la judicialización de casos de delincuencia organizada. Esto toma lugar en un contexto en el que las tres instituciones estatales son vulnerables a la infiltración, chantajes y/o amenazas por parte de las empresas criminales.

La delincuencia organizada se ha dado cuenta de que puede controlar gobiernos y territorios, expandir sus negocios, matar y difundir en videos sus actos barbáricos en la impunidad y frente a instituciones y actores estatales incapaces de tocar sus intereses. Si lo que buscamos es un México de paz, las instituciones del sector justicia no pueden ser cómplices anónimas de sus actos terroristas² y de la erosión criminal que afecta a la democracia. Necesitamos jueces y fiscales especializados que trabajen en coordinación para desarticular el imperio económico que ha construido el crimen organizado. En este trabajo me centro en analizar la labor de las y los jueces del Poder Judicial federal en su lucha contra los grupos delictivos y propongo algunas políticas de acción para cambiar el *statu quo*, esto es, el reducido número de sentencias condenatorias y, por tanto, la casi completa impunidad de la que goza el crimen organizado.

El Poder Judicial frente a los desafíos del crimen organizado

Comencemos por reconocer la magnitud del problema que enfrenta el Poder Judicial cuando decimos que las y los jueces deben enfrentar de manera más efectiva la lucha contra la delincuencia organizada, cuando decimos que queremos ver

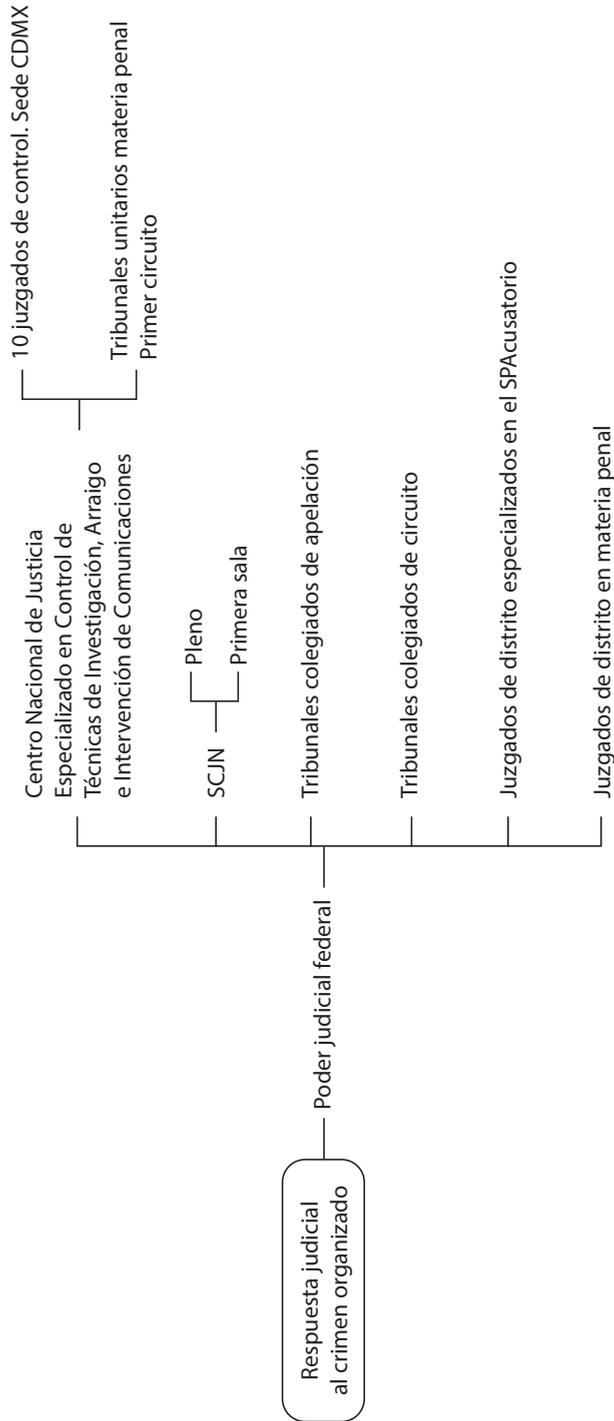
² Sobre la relación crimen organizado-terrorismo, véase Roemer y Buscaglia, 2006.

sentencias que desarticulen su imperio criminal y encuentren culpables a quienes perpetraron crímenes atroces.

El Poder Judicial federal es sólo un eslabón de la cadena en la que se articula el sistema de justicia en México y, por tanto, para hacer frente a los desafíos del crimen organizado conviene identificar las problemáticas tanto internas como externas; esto es, algunas de ellas pueden ser resueltas desde la estructura organizativa interna del Poder Judicial, mientras que otras (las externas) necesitan ser solucionadas por otras instituciones que conforman el sistema de justicia, por ejemplo, las fiscalías. A continuación, describo brevemente algunos retos y problemáticas específicas:

- a. **Estructura organizativa.** El Poder Judicial cuenta con una estructura reducida (Figura 1), fragmentada y que no garantiza coordinación entre tribunales para combatir el crimen organizado. Sigue un modelo generalista (Sberna y Aguiar, 2023) que divide a las cortes por materias y jurisdicciones, pero sin especializarles y coordinarles. Sólo hasta 2017 se creó un conjunto de juzgados especializados para combatir la delincuencia organizada. El Centro Nacional de Justicia Especializado en Control de Técnicas de Investigación, Arraigo e Intervención de Comunicación que se organiza en 10 juzgados de distrito y sus jueces tienen jurisdicción nacional (CJF, 2017). Esta estructura está concentrada en la Ciudad de México, mientras que la presencia en los estados se limita a los jueces y magistrados que conocen de todos los casos en materia penal y, por tanto, no se concentran ni se especializan exclusivamente en delincuencia organizada. Asimismo, la cooperación entre jurisdicciones estatales y federales es limitada.

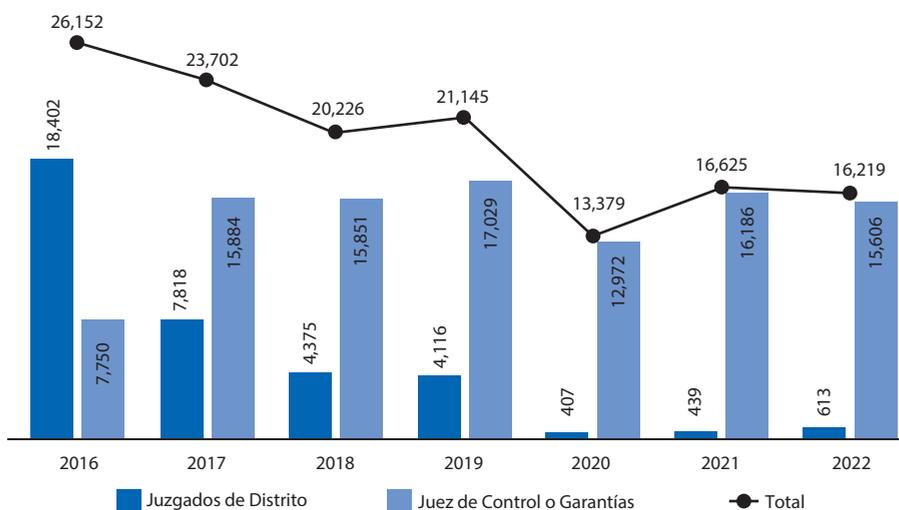
Figura 1. La respuesta al crimen organizado desde el Poder Judicial



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 2023

b. **Sobrecarga de trabajo.** Lo primero que ocurre pensar es cómo esperar que el Poder Judicial, cuya carga de trabajo está desbordada por un mar de casos, pueda dictar sentencias efectivas contra la delincuencia organizada. En los juzgados penales, por ejemplo, se ingresaron más de 16,000 casos sólo para el año 2022 (Gráfica 1). El estudio de crímenes relacionados con la delincuencia organizada necesita de conocimientos, técnicas y tiempos especiales para su análisis y elaborar resoluciones que no sólo ponga en prisión a los líderes criminales, sino que además desarme y confisque los bienes materiales de las organizaciones criminales, esto es, su fuente de ganancias.

Gráfica 1. Causas penales ingresadas según órgano



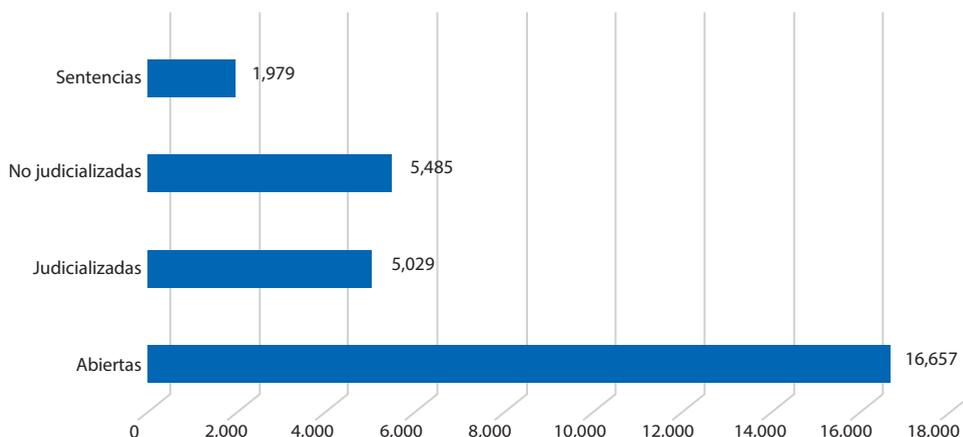
Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2023)

c. **Amenazas de la delincuencia organizada.** ¿Plata o plomo? Este mensaje lo reciben jueces federales con frecuencia cuando tienen que decidir casos vinculados con el crimen organizado. La mayoría de los jueces penales federales tienen protección, como autos blindados, escoltas o la posibilidad de ser reubicados (Aguar Aguilar, 2019). Sin embargo, estas medidas resultan insuficientes ante la visibilidad pública que reciben los jueces al ser los únicos a cargo de los casos. Los criminales saben quiénes son, dónde viven, quiénes son sus familiares y, al igual que en el caso de los asesinatos y desapariciones

contra la sociedad en general, saben que tienen garantizado más del 90% de impunidad en el homicidio de un juez. La violencia criminal ha alcanzado también al Poder Judicial.

- d. **Sobornos y corrupción judicial.** Existe evidencia de que jueces del Poder Judicial federal han aceptado sobornos del crimen organizado o de políticos vinculados con organizaciones criminales para favorecerles con sus sentencias o liberarles recurriendo a formalismos o interpretaciones legalistas (Ferreira, 2015). Asimismo, a algunos jueces se les ha acusado de proporcionar información confidencial para beneficiar organizaciones delictivas y evitar la detención de sus miembros.
- e. **Legislación adecuada.** ¿Cómo dictar una sentencia en contra del titular de un gobierno municipal que ha sido capturado por el narcotráfico? ¿Cómo desarticular una red criminal que se ha apoderado de las licitaciones del gobierno? En México se han adoptado algunas de las convenciones internacionales para el combate al crimen organizado, sin embargo, prevalece una legislación que no penaliza la infiltración criminal en las instituciones de gobierno, lo que favorece el empoderamiento político de los grupos criminales, pero también la permanencia en el gobierno de políticos vinculados con el crimen organizado. Adicionalmente, predominan políticas de mano dura y militarizadas, así como un enfoque centrado en la detención y extradición hacia Estados Unidos de líderes criminales y no de la desarticulación y confiscación de sus negocios.
- f. **La investigación de los delitos. Una problemática externa al Poder Judicial que afecta su desempeño en el combate contra el crimen organizado reside en la institución que investiga estos delitos:** la Fiscalía General de la República (FGR). Más del 90% de las carpetas de investigación que presenta ante las cortes no contienen evidencia suficiente para incriminar a personas por delincuencia organizada y dismantelar su estructura de ingresos. De hecho, de las carpetas de investigación que se abren se judicializan únicamente alrededor de 30% y en 11% se obtienen sentencias (Gráfica 2), aunque la gran mayoría de ellas no son condenatorias. Al igual que el Poder Judicial, la FGR necesita avanzar en temas relacionados con la especialización y la coordinación entre diferentes instituciones para enfrentarse con éxito al crimen organizado, pero, sobre todo, para aportar evidencia suficiente para que el Poder Judicial pueda realizar sus fallos.

Gráfica 2. Averiguaciones previas y carpetas de investigación en crimen organizado, 2006-2021



Fuente: Elaboración propia con base en solicitud de información: 330024622001252, FGR, 2022

Estos desafíos sólo pueden ser solucionados a partir de la puesta en marcha de políticas públicas especializadas, que articulen diferentes agencias estatales en el combate contra el crimen organizado. La impunidad y la infiltración criminal en las instituciones es un problema que para ser resuelto necesita considerar la transformación de las instituciones del sector justicia.

Una respuesta judicial efectiva al crimen organizado

Para avanzar en una dirección que permita al Poder Judicial hacer frente al crimen organizado de manera más efectiva es necesario implementar dos políticas centrales que han sido puestas en marcha en países como Italia, que enfrenta o ha enfrentado organizaciones criminales altamente estructuradas, como la *Cosa Nostra*, la *Ndrangheta* y la *Camorra*: a) especialización anticrimen; b) coordinación entre instancias del Poder Judicial y entre agencias del Estado. (Sberna y Aguiar, 2023)

La especialización judicial se articula en dos dimensiones: la profesionalización de los jueces y el establecimiento de tribunales especializados en crimen organizado encargados de llevar y concentrar los juicios de delincuencia organizada.

La profesionalización judicial se logra con la implementación de lo que se conoce como carrera judicial, donde los jueces son seleccionados para el cargo luego de concursos públicos (convocatoria abierta), capacitados, evaluados y promovidos a cargos superiores durante su carrera, así como sancionados o destituidos por faltas graves. Hasta ahora el Poder Judicial federal en México ha desarrollado las bases de una carrera judicial que ha profesionalizado a la institución. Sin embargo, no hay evidencia de una formación judicial especializada en materia de delincuencia organizada, sino que se sigue una formación y una carrera de corte generalista, donde el juez aprende de todo, y a quien adscriben a diferentes áreas y materias a lo largo de su carrera, a partir de los concursos que abre la institución y de las adscripciones disponibles en los diferentes estados de México. Una vez obtenido el cargo de juez o magistrado, los cambios y movibilidades de los jueces son menores. Así, podemos confirmar la presencia de un sistema basado en el mérito para los jueces, pero no especializado en la materia de delincuencia organizada.

La segunda dimensión de la especialización judicial es la relacionada con la existencia de tribunales especializados distribuidos por todo el país. Estos tribunales deben orientar sus esfuerzos únicamente a decidir casos de delincuencia organizada y ser los únicos legalmente autorizados para enjuiciarlos. Siguen políticas y procedimientos criminales específicamente establecidos para combatir el crimen organizado. Los tribunales especializados en delincuencia organizada están compuestos por jueces especializados que han sido capacitados técnicamente y tienen experiencia tecnológica y que trabajan como un “grupo de magistrados” o grupo de trabajo para decidir casos de delincuencia organizada. Como se observó antes, en México recientemente fueron creados los juzgados especiales del Centro Nacional de Justicia Especializado, encargado de recibir exclusivamente casos de delincuencia organizada. Sin embargo, esta estructura presenta varios problemas, ya que no es la única que recibe estos casos, sino que también recaen en juzgados y tribunales federales en los estados. Ello dificulta que se tengan criterios legales unificados para juzgar al crimen organizado, produciéndose resoluciones diferentes para casos muy similares (ver abajo).

Adicionalmente, es urgente reducir la exposición pública de las y los jueces que se encargan de delincuencia organizada para salvaguardar sus vidas, pero también el éxito de las resoluciones judiciales. La visibilidad de los jueces federales que se encargan de temas de delincuencia organizada en los estados es un problema ligado a la falta de especialización, en particular, a la ausencia de un sistema eficiente para proteger su identidad mediante la creación de un *pool* o grupo especializado de

jueces y magistrados y no, como existe ahora, de un solo juez encargado de decidir un caso de alto impacto criminal en contra de, por ejemplo, miembros del Cártel Jalisco Nueva Generación o del Cártel de Sinaloa.

Por su parte, la coordinación interinstitucional se refiere al trabajo de intercambio y colaboración que existe entre los tribunales especializados en delincuencia organizada en todo el territorio. La coordinación requiere que los tribunales especializados en crimen organizado estén interconectados y centralizados. Adicionalmente, la coordinación interinstitucional captura la formación *ad hoc* de agencias de coordinación que supervisan las actividades especializadas de los tribunales, monitoreando y haciendo cumplir protocolos de coordinación tanto formales como informales (Sberna y Aguiar 2023). Cabe señalar que cuando la coordinación no va acompañada de especialización, la duplicación de esfuerzos o incluso los conflictos entre tribunales especializados produciendo sentencias contradictorias.

La coordinación interinstitucional en México se encuentra limitada por varios factores. Uno de ellos tiene que ver con que cualquier juzgado o tribunal en el ámbito penal federal puede juzgar estos casos y no se cuenta con un control centralizado y monitoreado por ninguna instancia judicial que se encargue de coordinar las tareas. Así cada juez, en el ejercicio de su independencia y discrecionalidad, evalúa las pruebas con criterios diferentes, produciendo diferentes resoluciones por delitos cuya evidencia ofrecida a las distintas cortes era muy similar o incluso igual. Esto sucedió, por ejemplo, en el caso conocido como “El Michoacanazo” (Ferreira, 2015), asunto que muestra con claridad la ausencia de coordinación entre tribunales en delitos tan delicados como los relacionados con infiltración del crimen organizado en instancias de gobierno, pero también deja ver la debilidad de la evidencia presentada por la entonces Procuraduría General de la República.

Adicionalmente, a pesar de que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en México no permite que los acusados de este delito puedan llevar sus casos en tribunales del Estado donde residen (art. 45 LFDO), se han verificado casos en los que se solicita el cambio de un juicio de una jurisdicción a otra (más cercana a su residencia), lo que hace más sencillo que se ejerzan presiones e influencias políticas y criminales indebidas sobre un juez que, aunque del orden federal, tiene toda su trayectoria profesional y personal arraigada en dicha jurisdicción o Estado.

Recomendaciones de política judicial

Se pueden enlistar algunas políticas para reducir las violencias y la impunidad del crimen organizado desde la función judicial. Sin embargo, conviene destacar que este contexto es también producto de las ausentes voluntades política y judicial para comenzar a desarticular este problema. En cuanto a la primera, los últimos tres presidentes de la república se han caracterizado por criticar las sentencias del Poder Judicial y acusarles de “liberar criminales” mediante tecnicismos y legalismos jurídicos, sin embargo, ninguno de ellos ha empujado la aprobación de, por ejemplo, una legislación para que jurídicamente sea más viable destituir a un gobierno (el ejecutivo municipal y grupo, por ejemplo) que haya sido infiltrado por el crimen organizado, o para proteger legalmente de manera más efectiva a testigos que deciden cooperar con la autoridad ministerial. Por su parte, el Poder Judicial se ha caracterizado por la nula transparencia de los casos de jueces que han sido sancionados por sus vínculos con el crimen organizado. Desde luego, sus faltas han sido graves porque han sido destituidos, pero no se conoce las acusaciones y se tiende a no visibilizar el problema para proteger a la institución usando convenientemente el argumento de la independencia judicial. Algo que no es visible, no se puede resolver. Estos casos deben ser ejemplo de sanciones ejemplares, sin embargo, poco sabemos de ellos. Asimismo, hacen falta políticas internas que estructuren de manera más efectiva la respuesta judicial al crimen organizado. A continuación, enlisto algunas:

- a. **Especialización judicial.** Los tribunales especializados y colegiados en materia de delincuencia organizada son una piedra angular para que el sistema de justicia logre desarticular de manera más efectiva el imperio económico del crimen organizado. Se requieren tribunales especializados compuestos por diversos equipos (*pool*) de jueces especializados en las diferentes vertientes del crimen organizado: narcotráfico, trata de personas, venta de combustibles, extorsión. La sofisticación de este tipo de crímenes no pueden ser juzgados de manera efectiva por jueces “generalistas” que se ocupan de todo tipo de delitos penales, sino por un grupo de profesionales especializados en delincuencia organizada que, al trabajar en equipo, elabore criterios judiciales para desarticular redes criminales. Asimismo, las distintas especializaciones deberían estar asignadas en diferentes jurisdicciones que permitan evitar influencias políticas y/o amenazas criminales (¿plata o plomo?) que orienten los fallos judiciales.

- b. **Coordinación interinstitucional.** Es necesario que se cree una estructura judicial con jurisdicción exclusiva y centralizada que pueda monitorear el desempeño, coordinar las actividades y supervisar los criterios de los tribunales y del *pool* de jueces encargados de juzgar delitos de delincuencia organizada, con la finalidad de tener criterios judiciales claros y coordinados que abonen al combate efectivo del crimen organizado. Este tipo de estructura puede ser creada mediante un Acuerdo General emitido por el Consejo de la Judicatura Federal.
- c. **Seguridad para jueces.** De la seguridad personal de los jueces dependen la independencia e integridad judicial y la existencia de sentencias contundentes contra el crimen organizado. Por ello es importante proteger la identidad de las y los jueces que se especialicen en delincuencia organizada, sea mediante la creación de equipos de jueces y magistrados en las que varios trabajen un caso (para reducir la visibilidad de un solo juez), pero también a través del anonimato (como en algunos estados de Brasil o en Italia), es decir, no haciendo pública su información personal y ubicación. Si bien esta última medida puede ser criticada por la falta de transparencia en la justicia, no equivale a que los jueces dejen de rendir cuentas ante superiores jerárquicos que aseguren su honestidad y compromiso en la lucha contra uno de los delitos más complejos a atajar: el crimen organizado.

Referencias

- Aguiar Aguilar, A. A. (2019). Base de datos Poder Judicial 2019. <https://aguia.razul.wordpress.com/contact/>. (Disponible bajo solicitud).
- Cámara de diputados. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Última reforma publicada DOF 27-10-2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf>.
- CJF. (2017). Acuerdo General 3/2017 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se crea el Centro Nacional de Justicia Especializado en Control de Técnicas de Investigación, Arraigo e Intervención de Comunicaciones. https://apps.cjf.gob.mx/normativa/Recursos/2017-3-0-AC_V05.html.
- Entellek Consultores. (2021). Séptimo Informe de Violencia Política en México 2021. <https://www.ellekt.com/informe-de-violencia-politica-en-mexico-2021-J21-ellekt.html>.

- Ferreya, G. (2015). The Michoacanazo: A Case-Study of Wrongdoing in the Mexican Federal Judiciary. *Mexican Law Review*, 8(1). <https://doi.org/10.1016/j.mexlaw.2015.12.001>.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). (2023). Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnijf/2023/>.
- Roemer, A. y Buscaglia, E. (2006). Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de derecho y economía. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Sberna, S. y Aguiar Aguilar, Azul A. (2023). The Judicial Response to Organized Crime. The Cases of Italy and Mexico. Trabajo presentado en la reunión anual de la Asociación de Estudios Latinoamericanos..
- TResearch Internacional. (2023). Homicidios en México. <https://www.tresearch.mx/post/homicidios-mx>.