

Elementos para una Ley Marco contra el Secuestro

PRESENTADO POR LA COMISION DE SEGURIDAD CIUDADANA, COMBATE Y PREVENCIÓN AL NARCOTRAFICO, TERRORISMO Y CRIMEN ORGANIZADO

Elementos de diagnóstico

- 1) América Latina es la región del mundo en donde más ha proliferado el secuestro y presenta características inéditas.
- 2) En algunos países de la región el secuestro ha adquirido proporciones masivas. Las víctimas de este crimen han dejado de ser sólo personas de posición económica desahogada. Uno de los primeros efectos del secuestro en un país es que personas de mayores ingresos -debido a esa misma condición- suelen tomar medidas de protección, con lo cual personas de menores ingresos y con menor posibilidad de auto-protegerse pasan a convertirse en los principales objetivos potenciales de los plagiarios.
- 3) La masificación del secuestro se empezó a dar mediante los llamados plagios “expres” o “relámpago” o también conocidos como “paseos millonarios”. Con ello surgió una diferenciación entre secuestros de “alto impacto” (con rescates de más de 10 mil dólares en promedio y retención de las víctimas por días, semanas o meses) frente a los plagios expres (rescates en promedio por debajo de los 10 mil dólares y retenciones de las víctimas por horas)
- 4) Un segundo paso a la masificación del secuestro ha sido el plagio masivo de migrantes indocumentados que ingresan a territorio de México con destino a Estados Unidos.
- 5) En el reciente auge del secuestro y su masificación, hay una creciente participación de las organizaciones de narcotraficantes. Estas han dejado de dedicarse exclusivamente al tráfico de drogas para ir asumiendo el control de diversos giros delictivos, entre ellos el plagio. Dada su infraestructura criminal estas organizaciones pueden realizar numerosos plagios en forma simultánea.
- 6) Esa misma capacidad de las grandes organizaciones criminales les permite potenciar su capacidad de extorsión, es decir imponer a sus víctimas pagos por única vez o en forma periódica a cambio de no cometer los plagios. Esto a su vez favorece la posibilidad de que los grupos criminales impongan un sistema permanente de extorsión sobre crecientes sectores de la población.
- 7) La incidencia del secuestro, aún en condiciones de creciente masificación, puede parecer relativamente baja en comparación con la incidencia de otros delitos como el robo o la violación. Pero debe considerarse que el plagio tiene una especial gravedad en virtud de que:
 - a. Son eventos criminales en sí mismos atroces (al privar de la libertad) y porque exponen a las víctimas directas a los riesgos de violación, tortura, mutilación y asesinato;
 - b. Porque la duración promedio de este tipo de evento criminal suele ser muy superior al resto de crímenes;
 - c. Porque dejan secuelas más graves y prolongadas que el resto de los delitos;
 - d. Porque tienen efectos económicos catastróficos para las víctimas y muy indeseables para el conjunto de la sociedad (ahuyentan inversiones).
- 8) En años recientes se observa una tendencia a mayor crueldad y rapacidad de los secuestradores, en gran medida porque cuentan con el respaldo de una gran infraestructura criminal. Se multiplican los casos de mutilación, tortura violación, envío de videos en los que se muestra el maltrato a los secuestrados a fin de presionar a las víctimas y asesinato pese al pago del rescate exigido.

Además, los plagiarios ya no se conforman con despojar a las víctimas de una parte de su patrimonio, sino que se apoderan de una parte mayor si no es que de la totalidad del patrimonio cuando es posible.

- 9) Los secuestros tienden a proliferar ahí donde se presentan en forma frecuente otras formas de privación ilegal de la libertad como son los “levantones”, expresión coloquial de México, que se refiere a la captura de personas, su tortura y asesinato sin fines de obtener rescate y que es uno de los modos del ajuste de cuentas entre los narcotraficantes. Otras expresiones de la privación ilegal de la libertad que crean un clima favorable a los plagios para demandar rescate, son los secuestros con fines políticos, los atracos que derivan en la retención por varias horas de las víctimas, la toma de rehenes, las desapariciones forzadas e involuntarias así como las detenciones y retenciones ilegales por parte de agentes del orden.
- 10) Las organizaciones dedicadas al secuestro se han ido tornando cada vez más sofisticadas en su accionar y ante los procedimientos de la policía y las protecciones privadas de sus potenciales víctimas, desarrollan nuevas técnicas criminales. Uno de esas técnicas tomadas de organizaciones terroristas es la compartimentación, que impone una división del “trabajo” e impide que los miembros de una organización sepan los que hacen otros integrantes o incluso que ni los conozcan. Por ejemplo, los encargados de recoger el rescate no saben en donde está la casa de seguridad donde se retiene a la víctima, de modo que su captura no permite una operación inmediata de rescate.
- 11) Otra tendencia más que se observa en las organizaciones criminales es hacia la actuación más allá de las fronteras. Incluso hay casos en que víctimas de secuestros son llevadas a un país distinto del cual fueron capturadas. De cualquier modo las comunicaciones entre los plagiarios y los familiares de la víctima y el cobro del rescate siguen siendo las dos principales vulnerabilidades de los secuestradores.
- 12) El secuestro tiende afianzarse en una determinada jurisdicción principalmente por más de uno de los siguientes factores:
 - a) El clima general de violencia e ilegalidad ya referido;
 - b) Alto nivel de impunidad del delito de secuestro.
 - c) Alto nivel de impunidad de otros delitos, sobre todo de carácter violento intencional.
 - d) Consecuentemente una escalada de los distintos delitos y en particular de los violentos y relacionados con el crimen organizado.
 - e) La “migración“ de delincuentes que participan habitualmente en otros giros delictivos hacia el secuestro, al percibirlo como criminalmente más “rentable”.
 - f) La percepción popular de que el secuestro es un “negocio” que permite grandes cantidades de dinero y con escaso riesgo, pese a que ello contradiga la realidad objetiva.
 - g) La existencia de territorios sustraídos a la legalidad y/o santuarios de impunidad;
 - h) Implicación de malos servidores públicos con las organizaciones de secuestradores.
 - i) Falta de claridad en la ley sobre el ámbito de competencias de autoridades que tienen que ver con los secuestros, así como otras deficiencias legales que permiten a los plagiarios eludir la acción de la justicia.
 - j) La no completa y rápida desarticulación de las bandas de secuestradores. Esto da lugar a que, a partir de los remanentes de bandas parcialmente desarticuladas, se constituyan nuevas.

- k) Baja solvencia técnica de la policía ante los secuestradores e insuficiencia de recursos para el combate contra el secuestro en particular y la delincuencia en general.
 - l) Escaso o nulo control de los acusados de secuestro sujetos a procesos penales o ya sentenciados que compurgan sus condenas en prisión, pese a que desde la misma puede seguir teniendo injerencia en plagios.
 - m) Nulo o insuficiente seguimiento de los ex convictos por secuestro.
 - n) La falta de una intervención integral ante las diferentes facetas del fenómeno.
- 13) En el combate contra el secuestro la mera elevación de las penas no tiene efecto significativo en el abatimiento de este delito.
- 14) El penalizar el pago de rescates u obstaculizar que el mismo se realice no han acarreado la reducción de la incidencia del secuestro y menos aún su erradicación. Estas medidas además constituyen violaciones a derechos fundamentales de las víctimas y ofendidos.
- 15) Una gran parte de los secuestros no llegan a ser denunciados por las víctimas u ofendidos por el delito y en casos extremos, cuando prevalece una alta incidencia y hay elevada corrupción en la policía, los secuestros no denunciados (o cifra oculta) suelen ser más que los sí denunciados. En la medida en que la policía es más confiable debido a su eficacia e integridad, menos importante es la cifra oculta.
- 16) Las medidas de protección privada atenúan el problema pero por si solas no lo resuelven. Sin la punibilidad de este delito, las medidas de protección privada tienden a desplazar la incidencia de unos objetivos a otros, de unas jurisdicciones a otras.
- 17) Ciertamente hay medidas específicas para prevenir y perseguir el secuestro, pero éste delito difícilmente se reducirá y erradicará por esas meras medidas específicas. Es igualmente necesario abatir la incidencia y la impunidad de los restantes delitos.
- 18) El que la sociedad viva libre de secuestros es un objetivo no solamente deseable sino factible. La mayoría de las naciones del mundo están libradas de este flagelo.

Elementos de principios

1. Los principales objetivos de la intervención penal ante el secuestro deben ser:
 - a. Preservar la vida de la víctima y su integridad física, lograr su liberación, resarcirla en su caso y coadyuvar a su reinserción social;
 - b. Prevenir la comisión de secuestros;
 - c. Castigar a los culpables;
 - d. Readaptar a los delincuentes, cuando sea posible.
- Dada la duración de las condenas impuestas a los secuestradores, el perfil de estos criminales y su conducta en prisión, el objetivo de la readaptación social podría no cumplirse, pues muchos de los convictos morirán en prisión antes de compurgar sus penas.
2. Preservar la vida e integridad de la víctima tiene prioridad sobre cualquier otra consideración.
 3. Conforme al principio anterior la legislación relativa al secuestro no puede, sin contravenir sus propósitos, penalizar a la víctima u ofendidos por pagar el rescate, tampoco puede obstaculizar el pago o pretender obligar a denunciar el plagio sufrido.
 4. La mejor medida para prevenir el secuestro es la impunidad cero.

5. No hay contradicción entre los derechos de las víctimas y ofendidos por el delito, pero en caso de existir, los primeros tienen preeminencia sobre los segundos, por elemental justicia.
6. En el caso de secuestro es válida la excepción al otorgamiento de la libertad provisional según el principio de presunción de inocencia, particularmente en las circunstancias de delincuencia organizada, agravantes del plagio y/o reincidencia;
7. La legislación relativa debe favorecer el que la policía identifique y detenga a todos los integrantes de una banda de secuestradores en forma expedita.
8. La legislación y las intervenciones contra secuestro deben atender la integralidad del fenómeno, a fin de eliminar los factores que permiten su permanencia, particularmente la migración de hampones hacia este delito desde otros giros delictivos y la incursión de las grandes organizaciones criminales.
9. La mejor legislación no sirve sin la voluntad para su ejecución, un sistema de responsabilidades y rendición de cuentas de los responsables de las intervenciones contra secuestros y los recursos públicos necesarios, así como un esfuerzo general contra el conjunto de la criminalidad y de la impunidad.
10. La obligación del Estado de prevenir y perseguir el secuestro no debe implicar que los particulares puedan ver anulado o minimizado su derecho a recurrir a medidas de protección privada y/o a la asesoría privada durante la crisis.
11. La autoridad pública responsable debe estar obligada a la persecución de los secuestros que le son formalmente denunciados, como de aquellos que tenga conocimiento, estén o no denunciados.
12. La legislación y las políticas contra el secuestro debe ser integral, considerar la singularidad de este delito, su complejidad y diferentes facetas.

Elementos de propuestas normativas

Primero: Definición sobre el secuestro. Este delito debe definirse como la conducta consistente en privar ilegalmente a una o más personas de su libertad, a fin de exigir a cambio de su liberación y del respeto a su integridad física el pago de un rescate en dinero o bienes equivalentes, o que este relacionado con el crimen organizado. Aunque el secuestro es una forma de extorsión y forma parte de los delitos del tipo de privación ilegal de la libertad, es un crimen autónomo que debe estar debidamente diferenciado de la privación de la libertad para ejercitar extorsión política, social, religiosa, racial o cualquier otra forma de privación ilegal de la libertad.

Asimismo, la tipificación de la conducta punible puede considerar sub-tipos tales como el secuestro “expres”. Esta conducta no deberá tipificarse como robo o simplemente retención indebida de persona, pues el grado de su reproche jurídico penal es mayor que el hurto o el atraco, al mediar la privación ilegal de la libertad.

Es indicado tipificar con penas menores el “auto-secuestro” o simulación de un secuestro en donde haya intervenido la falsa víctima.

Se precisa tipificar también el secuestro en grado de tentativa, la planeación o conspiración para cometer secuestro y el encubrimiento.

Segundo: El propósito de la legislación. El fin último de la legislación es lograr la erradicación del secuestro a través de la punibilidad del mismo y sus objetivos a menor plazo son los de salvaguardar la vida de la víctima y lograr su liberación, prevenir, perseguir y castigar este delito

Tercero: Agravantes. Conforme al principio de proporcionalidad del derecho penal, son agravantes del plagio el que se cometan contra personas menores, personas con discapacidad, ancianos, mujeres

embarazadas, personas enfermas. También serán agravantes en caso de que las víctimas sean objeto de tortura, mutilación, violación y asesinato, conductas que deben merecer las máximas penalidades posibles.

Para los responsables de secuestro agravado no deberían regir derechos de libertad anticipada y/o remisión parcial de la pena salvo los casos amparados previstos por las legislaciones nacionales. Las condenas deberían ser compurgadas en su totalidad.

Son agravantes los que se cometan contra servidores públicos en la materia de esta ley.

Cuarto: Atenuantes. En los casos en que un participante en el secuestro denuncie a sus cómplices, y ofrezca información que la libere, y atestigüe contra los demás secuestradores, se procuraran penas menores, suspensión de penas y los beneficios de libertad anticipada.

Para tal efecto las instituciones responsables constituirán y operaran un sistema de protección de testigos.

Quinto: Imprescriptibilidad del secuestro. Este delito no prescribirá bajo ninguna circunstancia en términos de cada Ley Nacional.

Sexto: Disuasión del secuestro.

El estado a través de sus instituciones y autoridades de la Administración Pública, deberá planificar y ejecutar en forma permanente, el empleo de todos los medios disponibles para persuadir y evitar los secuestros, y proteger a las potenciales víctimas bajo el entendido de que para disuadir es dable expresar de manera contundente los siguientes aspectos :

-La voluntad, oportunidad y eficiencia de los órganos ejecutores de la seguridad pública para prevenir la comisión de este delito, por presencia o por acción.

- La eficiencia y represividad de la Administración de la justicia para sancionar la comisión del delito.
- El desarrollo de campañas informativas para desactivar la comisión del delito

Las autoridades de seguridad pública deberán realizar operativos de vigilancia abierta para proteger a potenciales víctimas, particularmente de secuestro masivo.

Séptimo: Obligatoriedad de la persecución. Las autoridades públicas responsables según la propia ley, realizarán investigaciones de oficio tendientes al ejercicio de la acción penal en su caso, medie o no denuncia formal por parte de las víctima u ofendido por el delito.

Las averiguaciones, investigaciones, pesquisas e indicios comprobados en esta materia no deberán ser objeto de archivo o reserva y deberán continuarse hasta su cabal conclusión.

Se podrá incluir como parte de la obligatoriedad de la persecución el que los órganos responsables se fijen metas de aclaración de casos, sentencias condenatorias y abatimiento de la incidencia en plazos perentorios, así como estándares de productividad.

El no inicio de la investigación, pese a existir indicios de un probable secuestro, deberá sancionarse, y la demora u obstaculización de las investigaciones debe tipificarse penalmente en forma agravada.

Octavo: Ley única o armonización de leyes. En caso de existir leyes penales por cada jurisdicción subnacional de una nación, se precisa la creación de una norma única o bien la armonización de las leyes existentes, de modo que: se homologuen tipos penales, procedimientos y operaciones de investigación y acciones de persecución legal; queden debidamente delimitadas las competencias de las diferentes autoridades involucradas y sea la obligatoria su coordinación y colaboración.

Noveno: Creación de cuerpos especializados. En las instituciones facultadas por la ley para la investigación y persecución de los delitos deben crearse y operar cuerpos especializados contra el secuestro, según normas claras y uniformes, reclutamiento y selección del personal, capacitación y actualización, promoción, control y supervisión de los integrantes y sanción en su caso.

Decimo: Presupuesto suficiente. La ley debe establecer con claridad la asignación de los recursos necesarios que permitan a los cuerpos especializados contra secuestro disponer de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos idóneos para el cabal cumplimiento de sus obligaciones.

Décimo primero: Normas claras y uniformes sobre operaciones de inteligencia y Contrainteligencia. Se deben desarrollar y aplicar rigurosamente los protocolos de investigación y de operaciones especiales de inteligencia en particular de explotación de fuentes abiertas, seguimiento de personas, interceptación de comunicaciones, vigilancia audiovisual imperceptible, ingenios de localización y rastreo, operativos con señuelos, ofrecimiento y pago de recompensas, uso de informantes confidenciales y agentes encubiertos, siempre bajo la autoridad competente y responsable.

Décimo segundo: Intervención de comunicaciones. La ley debe reconocer la facultad de los cuerpos especializados contra el secuestro a intervenir comunicaciones mediante autorización judicial y control de jueces competentes. Los responsables de los cuerpos especializados contra el secuestro podrán intervenir las comunicaciones de las víctimas u ofendidos si éstos dan su consentimiento, sin necesidad de autorización judicial.

Las leyes de los Estados proveerán lo conducente para sancionar en forma eficaz la revelación ilegal del contenido de las intenciones a que se refiere el párrafo que antecede.

Décimo tercero: Obligaciones de concesionarios y/o prestadores de servicios de telecomunicaciones. Estos particulares deberán prestar colaboración en forma obligatoria a las autoridades o jueces competentes para la intervención de comunicaciones y/o suspensión o continuación de servicios, así como a proporcionar la información que se les solicite sobre historiales de comunicaciones de sus abonados. Habrá un tiempo mínimo durante el cual tales historiales deberán ser conservados.

Décimo cuarto: Normas para asesoría, ejecución de mandamientos judiciales y rescate. Las leyes Nacionales deberán dar los lineamientos generales para que los elementos de los cuerpos especializados contra el secuestro proporcionen asesoría a los familiares de los secuestrados durante las negociaciones con los plagiarios, así como para solicitar y ejecutar los mandamientos judiciales de aprehensión o cateo y realizar operaciones de rescate de los plagiados.

Décimo quinto: Banco único de información e inteligencia. Se deberá establecer un banco único integrado de información policial sobre investigaciones, que incluya informes, antecedentes penales, registros de voces, registros audiovisuales diversos, registros dactilares, esquemas de redes de vínculos y en general todos los indicios y elementos de prueba, así como expedientes de las causas penales. Dichos banco deberá ser obligatoriamente alimentado y actualizado y por todos aquellos que intervienen en la investigación y persecución. Su consulta deberá ser adecuadamente vinculada y el banco debe ser protegido contra filtraciones e ingresos no autorizados.

- Para la aplicación del párrafo que antecede habrá de observarse en lo conducente las distintas Legislaciones Nacionales.

Décimo sexto: Derechos de las víctimas y ofendidos por el secuestro. La víctima o el ofendido por el secuestro, según sea el caso, tendrán cuando menos los siguientes derechos:

- a) Ser tratado con respeto, psicológico y atendido en forma expedita por los servidores públicos responsables;
- b) Recibir asistencia médica de urgencia;

- c) Ser informado de sus derechos y recibir orientación y asistencia jurídica inicial;
- d) Recibir asesoría y apoyo en el manejo de la crisis y la negociación;
- e) A contar con asesoría privada y apoyo en el manejo de la crisis y la negociación, sí así lo prefiere;
- f) Que la salvaguarda de la vida del secuestrado tenga prelación sobre cualquier otra consideración;
- g) Recibir protección desde el momento de la denuncia y hasta que cese de manera verificable toda amenaza;
- h) No ser obstaculizado en las diligencias tendientes a la liberación del secuestrado.
- i) Que el daño causado le sea reparado y restituido en forma expedita todo bien de su propiedad que le hubiese sido enajenado como parte del evento de secuestro y haya sido recuperado; sin que se entienda que el Estado es responsable solidario de esta reparación o restitución.
- j) Ser parte activa en el proceso penal, y contar con información cuando lo solicite sobre la averiguación, investigación, causa penal, por parte del fiscal o la autoridad responsable de la averiguación y/o sobre la causa penal;
- k) Conocer la verdad histórica sobre el evento de secuestro y se imponga a los responsables el debido castigo;
- l) Ser notificado de la liberación o evasión de sus victimarios y a recibir protección en el segundo caso.

Se entiende por víctima a la persona que directamente sufrió el secuestro y por ofendido a la persona allegada de la primera y perjudicada por el evento criminal.

Décimo séptimo: Negación de libertad provisional. En caso de secuestro no deberá permitirse la libertad provisional para el inculpado, dados los elevados riesgos de evasión, reincidencia y represalias contra la víctima u ofendido, lo anterior de acuerdo a las Leyes Nacionales.

Décimo octavo: Medidas cautelares de control de inculpados y sentenciados. Las autoridades responsables de los centros de reclusión deberán tomar en cuenta la naturaleza del delito al momento de imponer restricciones más severas a las comunicaciones de los reos por secuestro. Asimismo se procurará que los secuestradores por sistema sean internados en penales de alta seguridad, lo anterior siempre y cuando lo permitan las leyes nacionales.

Décimo Noveno: Obligatoriedad de llevar a término el proceso penal. El procedimiento penal no pondrá ser suspendido, salvo por evasión del inculpado o porque lo reclame otro juez en el extranjero.

Vigésimo: La obligatoriedad del resarcimiento. En toda sentencia en sentido condenatorio el juez está obligado a imponer al sentenciado la reparación del daño. Para garantizar el resarcimiento la autoridad persecutora del delito, también en forma obligatoria, promoverá a la para del ejercicio de la acción penal el embargo precautorio de los bienes del presunto responsable o bien la extinción de dominio.

La satisfacción de la reparación del daño se hará como parte del proceso penal, sin necesidad de un procedimiento especial o un juicio civil.

Vigésimo primero: Control ulterior. Los jueces podrán imponer medidas de vigilancia especial y control de residencia de los ex convictos por secuestro.