



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMITÉ

Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias



PROTECCIÓN

DE TESTIGOS

ANÁLISIS COMPARADO ENTRE
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA,
ITALIA Y MÉXICO

Noviembre 2011



PROTECCIÓN

DE TESTIGOS

ANÁLISIS COMPARADO ENTRE
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA,
ITALIA Y MÉXICO



**PROTECCIÓN DE TESTIGOS
ANÁLISIS COMPARADO ENTRE
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA,
ITALIA Y MÉXICO**

Noviembre 2011

Derechos Reservados



**LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS**

PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Dip. Emilio Chuayffet Chemor

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

PRESIDENTE

Dip. Armando Ríos Piter

INTEGRANTES

Dip. Francisco Rojas Gutiérrez

Dip. Francisco Javier Ramírez Acuña

Dip. Juan José Guerra Abud

Dip. Pedro Vázquez González

Dip. Jorge Antonio Kahwagí Macari

Dip. Pedro Jiménez León

SECRETARIO GENERAL

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Emilio Suárez Licona

SECRETARIO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

Ing. Ramón Zamanillo Pérez



**COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

PRESIDENTE

Dip. Omar Fayad Meneses

SECRETARIOS

Dip. Ezequiel Rétiz Gutiérrez

Dip. Víctor Manuel Castro Cosío

INTEGRANTES

Dip. José Óscar Aguilar González

Dip. Fermín Gerardo Alvarado Arroyo

Dip. María del Rosario Brindis Álvarez

Dip. Gerardo Del Mazo Morales

Dip. Fernando Ferreyra Olivares

Dip. Sonia Mendoza Díaz

Dip. María Teresa Rosaura Ochoa Mejía

Dip. Arturo Santana Alfaro

Dip. Francisco Saracho Navarro

Dip. Pedro Vázquez González

**DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

Lic. César Becker Cuéllar

La reproducción parcial o total de esta publicación, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley

El contenido del trabajo de Investigación que se publica, así como las impresiones y gráficas utilizadas, son responsabilidad del autor, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	3
II. SEGURIDAD PÚBLICA GENERAL Y SEGURIDAD PÚBLICA ESPECIAL	3
III. PROTECCIÓN DE TESTIGOS EN MÉXICO	10
IV. ANÁLISIS COMPARADO DE LA PROTECCIÓN DE TESTIGOS ENTRE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, ITALIA Y MÉXICO	22
1. Diferencias en cuanto a la normativa sobre protección de testigos	24
2. Diferencias y semejanzas en la solicitud de protección de testigos	27
3. Procedimiento para la protección de testigos	31
4. Recepción de la declaración del testigos protegido	41
V. CONCLUSIONES	42
BIBLIOGRAFÍA	45

**PROTECCIÓN DE TESTIGOS
ANÁLISIS COMPARADO ENTRE
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA,
ITALIA Y MÉXICO**

LIC. ÓSCAR URIBE BENÍTEZ *

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; Investigador "A" del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

I. Introducción

Antes de abordar la regulación de la protección de testigos en México y su análisis comparado con Estados Unidos e Italia, consideramos pertinente e importante advertir que la ubicación que tiene en nuestro país la protección de testigos está en el tema de la seguridad pública, pero en la de carácter especial que se ha venido desarrollando de manera reciente y paulatina. Para demostrar esta afirmación, en el capítulo II exponemos los fundamentos constitucionales y legales de la seguridad pública general motivados por su crisis; y la producción normativa acerca de la protección a ciertos círculos sociales vulnerables, políticos, personales, penales, etc., que van configurando una seguridad pública de carácter especial.

En el capítulo III, se da cuenta de los antecedentes de la protección de testigos en México y se describe su regulación en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, Convención de Palermo, Constitución, Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Código Federal de Procedimientos Penales y en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como su funcionamiento en ésta Institución.

Posteriormente, en el capítulo IV, en principio, se señalan las diferencias y semejanzas generales de la regulación en torno a la protección testigos en Estados Unidos, Italia y México; en seguida, se describe por rubros su reglamentación en estos países, para estar en condiciones al final de cada uno de ellos, de señalar las diferencias y semejanzas específicas. En el Capítulo V, se plasman nuestras conclusiones y en el siguiente la bibliografía utilizada.

II. Seguridad pública general y seguridad pública especial

A) Seguridad pública general. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 39, dispone que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Los poderes que prevé la propia Constitución, son el de la Federación, al que divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, según su artículo 49, párrafo primero; el poder público de los Estados, que también para su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de conformidad con el artículo 116, párrafo primero; y el poder público de los Municipios, según se advierte de su artículo 115, parte inicial¹.

Estas tres clases de poderes públicos, en términos del citado artículo 39 constitucional, están constituidos para el bienestar del pueblo; es decir, para

¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Página principal de la Cámara de Diputados*, (14 de febrero de 2011), disponible desde: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

atender de éste sus necesidades e intereses de tipo social, económico, político, cultural, de justicia, paz, tranquilidad, seguridad, protección, así como sus anhelos y aspiraciones, etc., lo que se corrobora, por ejemplo tratándose de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo de la federación, con la protesta al cargo que prestan los integrantes de éstos, en el sentido de que el desempeño de las funciones que les son conferidas las realizarán por el bien y prosperidad de la Unión, de conformidad con los artículos 87 y 97 de la Constitución y 15 de la Ley Orgánica del Congreso General, respectivamente.

El bienestar para el pueblo se debe manifestar, en la actividad del poder legislativo federal o local, o bien, si fuera el caso, en el Poder Reformador; es decir, en la producción normativa, cuyo contenido debe contemplar principios, derechos y obligaciones, competencias, reglas, procedimientos y mecanismos de solución para atender y satisfacer las necesidades, intereses, anhelos y aspiraciones, así como para resolver conflictos del pueblo, lo cual genera, al menos formalmente, seguridad jurídica; si ésta no existe, los poderes públicos carecen de razón de ser, lo cual da la pauta para que emerjan los poderes fácticos e impongan sus intereses.

La seguridad jurídica formal, se resquebraja cuando los operadores y aplicadores de la producción legislativa soslayan, por laxitud o corrupción, la misión constitucional que les fue encomendada: beneficiar al pueblo.

La seguridad jurídica formal en nuestro país, ha sido vulnerada a tal grado, que impactó en las vidas, libertades y patrimonio de los mexicanos, lo que dio lugar al crecimiento del fenómeno de la criminalidad, lo cual se trató de atender con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, en cuyo artículo 21, párrafos quinto y sexto, se estableció la seguridad pública como una función de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y Municipios, en sus respectivas competencias, así como el deber de coordinarse para establecer un sistema nacional de seguridad pública; y se facultó, en el artículo 73, fracción XXIII, al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan las Bases de Coordinación entre Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, en materia de seguridad pública²

En el mencionado medio de difusión de 11 de diciembre de 1995, se publicó la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, siendo ésta definida en su artículo 3, como:

La función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

²Ídem.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad.³

Posteriormente, el 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por virtud del cual se reformaron diversos artículos constitucionales, entre ellos el 21, en el que en su párrafo noveno se redujo la seguridad pública a la prevención de los delitos; a la investigación y persecución para hacerla efectiva, y a la sanción de las infracciones administrativas. Y en el artículo 73, fracción XXIII, se le otorgó al Congreso de la Unión la facultad para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal.⁴

Derivado de la reforma a los dos anteriores artículos constitucionales, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 2009, el Decreto por virtud del cual se expidió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en cuyo artículo 2, pese a la reducción constitucional, no solamente se reprodujo el contenido amplio de la seguridad pública previsto en el artículo 3 de la abrogada Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sino que se introdujo la prevención especial y la prevención general.⁵

En la doctrina penal, se distingue entre la prevención especial negativa y positiva. La primera, consiste en el efecto de la pena en el individuo autor de un delito, ya sea inculzándolo o apartándolo de la sociedad. La segunda, estriba en que la pena impuesta al autor de un delito, tenga el efecto de resocializarlo o recuperarlo a la sociedad. Asimismo, en la prevención general, se distingue de la negativa y positiva. Aquélla consiste en que la pena tenga el efecto de intimidar a la comunidad para que se abstengan los ciudadanos de cometer delitos; y ésta, en reforzar la confianza en la vigencia de las normas jurídicas.⁶

Como podemos apreciar, la seguridad pública consiste en el despliegue de las competencias de las autoridades involucradas en los sistemas penales y administrativos, con respeto a los derechos fundamentales y a las restricciones de los mismos, a efecto de crear un estatus o condición de certidumbre de paz y tranquilidad sociales.

³ Ídem.

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.

⁶ MUÑOZ CONDE, Francisco, *Teoría general del delito*, 2ª edición, Colombia, Editorial Temis, 2005, pp. 185 y 186.

Existen visiones doctrinarias más amplias de la seguridad pública, que traspasan las fronteras del derecho penal, procesal penal, penitenciario y administrativo, como por ejemplo la siguiente: La seguridad pública debe entenderse como la protección de las garantías ciudadanas por parte de las autoridades del gobierno, en el sentido de proporcionar la paz y la seguridad necesarias para que los ciudadanos puedan ejercer las garantías consagradas en la Constitución y en los tratados o convenciones internacionales, y cuyo fin sea la vigencia de esos derechos en la vida cotidiana⁷

El anterior concepto de seguridad pública, abarca todas las garantías contenidas en la Constitución; es decir, aquellas que tiene que ver con la igualdad, no discriminación, acceso a la información, privacidad, petición, etc.

En todo caso, lo que se tiene de común en un concepto jurídico, ya sea constitucional y legal, o doctrinario acerca de la seguridad pública, es que está destinada a todos los habitantes de este país (gobernados, gobernantes, autoridades y servidores públicos); por tanto, la seguridad pública es de carácter general. Sin embargo, consideramos que existe en forma alterna un incipiente desarrollo normativo de la seguridad pública pero de índole especial, del que nos ocuparemos en seguida.

B) Seguridad pública especial. En principio, se pudiera pensar que se trata de una *contradictio in terminis* porque lo público no implica un ámbito especial, sino general en el sentido del concepto jurídico que reconstruimos; sin embargo, ello no es así, lo cual pretenderemos demostrar con la normativa siguiente, en la que la seguridad se acota a ciertos cargos y calidades:

1. Protección de los niños contra el uso de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; la intimidación o coacción tendente a que se dedique a cualquier actividad sexual ilegal; su explotación en la prostitución; su explotación en espectáculos o materiales pornográficos; impedir su secuestro, su venta o trata.

Las Naciones Unidas adoptó el 20 de noviembre de 1989 la Convención sobre los Derechos del Niño; México la firmó el 26 de enero de 1990 y entró en vigor en nuestro país el 21 de octubre de 1990, previo trámite constitucional, en cuyos artículos 33, 34 y 35 los Estados Parte se comprometieron a adoptar todas las medidas apropiadas y necesarias para proteger al niño contra las drogas, explotación sexual, venta o trata⁸

⁷GONZÁLEZ VIDAURRI, Alicia, *La seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad del riesgo*, En: Seguridad Pública y la Teoría de los Sistemas en la Sociedad del Riesgo, México, Porrúa, 2007, p. 11.

⁸Secretaría de Relaciones Exteriores, *Página principal de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, (14 de febrero de 2011), disponible desde: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/CONV.%20DERECHOS%20DEL%20NINO.pdf>

2. Protección a jueces federales, peritos, testigos, víctimas y demás personas. En el Diario Oficial de la Federación de 7 de noviembre de 1996, se publicó la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, contemplándose en su artículo 34 el deber de la Procuraduría General de la República de prestar apoyo y protección suficientes a jueces, peritos, testigos, víctimas y demás personas, cuando por su intervención en un procedimiento penal sobre delitos a que se refiere dicha ley, así se requiera.⁹

3. Protección de testigos. En el concierto internacional, México firmó el 13 de diciembre de 2000 la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida como Convención de Palermo, la cual entró en vigor en nuestro país el 29 de septiembre de 2003, previos trámites constitucionales. Este instrumento internacional, en su artículo 24, prevé la protección de testigos.¹⁰

En el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la anterior Convención, firmada por México el 13 de diciembre de 2000, aprobada por el Senado el 22 de octubre de 2002 y en vigor para México el 25 de diciembre de 2003, en su artículo 9, numeral 1, inciso b) se dispone que los Estados Parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a: Proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización.¹¹

4. Protección de la mujer contra la violencia. El 9 de junio de 1994, en *Belem Do Para*, Brasil, se adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como “Convención de *Belem do Para*”, la cual México firmó y entró en vigor en nuestro país el 12 de diciembre de 1998, previo trámite constitucional. En su artículo 7, inciso c), los Estados Parte se obligaron a incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; y en el inciso d), adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad.¹²

⁹Véase Diario Oficial de la Federación de 7 de noviembre de 1996.

¹⁰Secretaría de Relaciones Exteriores, *Página principal de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, (15 de febrero de 2011), disponible desde: http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/DELINCUENCIA_ORGANIZADA.pdf

¹¹Secretaría de Relaciones Exteriores, *Página principal de la Secretaría de Relaciones Exteriores* (15 de febrero de 2011), disponible desde: http://www.sre.gob.mx/tratados/archivos/TRATA_PERSONAS-DELINC_ORG.pdf

¹²Secretaría de Relaciones Exteriores, *Página principal de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, (16 de febrero de 2011), disponible desde: http://www.sre.gob.mx/tratados/archivos/CONV-BELEM_DO_PARA.PDF

Derivado de este compromiso internacional, en el Diario Oficial de la Federación de 1 de febrero de 2007, se publicó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En su Título Segundo, Capítulo VI, se prevén las órdenes de protección, que son definidas por el artículo 27 como actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, y son fundamentalmente precautorias y cautelares, las cuales deberá otorgar la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres. En el artículo 29 se mencionan las órdenes de protección de emergencia; en el artículo 30, se contemplan las órdenes de protección preventivas; y en el artículo 32, las órdenes de protección de naturaleza civil.¹³

5. Seguridad personal para candidatos a cargos de elección popular. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 230, numeral 3 dispone que el presidente del Consejo General podrá solicitar a las autoridades competentes los medios de seguridad personal para los candidatos que lo requieran, así como a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, desde el momento en que de acuerdo con los mecanismos internos de su partido, se ostenten con tal carácter. Las medidas que adopte la autoridad competente serán informadas al consejero presidente.¹⁴

Con fundamento en dicha disposición electoral, en la Gaceta Electoral 114 del Instituto Federal Electoral, se publicó el Acuerdo número CG09/2009, aprobado el 14 de enero de 2009, por medio del cual el Consejo General de dicho Instituto estableció las políticas institucionales para la presentación o remisión de denuncias por la probable comisión de delitos relacionados con el Proceso Electoral Federal 2008-2009, *la solicitud de medidas de seguridad para los candidatos* y el fortalecimiento de los convenios de colaboración con diversas autoridades.¹⁵

Dicho Acuerdo en su resolutivo primero, párrafo II, con respecto a la solicitud de medidas de seguridad para los candidatos, dispuso que el *Presidente del Consejo General solicitará a las autoridades competentes federales, locales y municipales, los medios de seguridad personal para los candidatos que lo requieran*, desde el momento en que de acuerdo con los mecanismos internos de su partido, se ostenten con tal carácter. Y en todo caso, el presidente notificará al partido político a través de su representante en el Consejo General, el nombre de los candidatos que soliciten dichas medidas de seguridad.¹⁶

¹³Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Página principal de la Cámara de Diputados*, (16 de febrero de 2011), disponible desde: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

¹⁴Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Página principal de la Cámara de Diputados* (17 de febrero de 2011), disponible desde: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

¹⁵Instituto Federal Electoral, *Página principal del Instituto Federal Electoral*, (17 de febrero de 2011), disponible desde: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-GacetasElectorales/gaceta-114/22pd..pdf>

¹⁶Este Acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de febrero de 2009.

6. Seguridad personal para el Presidente de la República, su familia, ex presidentes de la República, altos funcionarios extranjeros y otras personas. El 8 de marzo de 2010, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento del Estado Mayor Presidencial, en el cual el Presidente de la República en los artículos 2 y 4, fracciones I y II, previó que dispone de ese órgano técnico militar, entre otras cosas, para garantizar su seguridad personal, la de su familia, de los mandatarios y altos funcionarios extranjeros que visiten el territorio nacional, de los ex Presidentes de la República, y de otras personas que por la importancia de su cargo o encomienda, o por su situación, expresamente ordene el titular del Ejecutivo Federal; y garantizar la seguridad permanente de los inmuebles donde el Presidente de la República, resida o labore habitualmente.¹⁷

7. Protección complementaria a extranjeros, que no tienen la calidad de refugiados. En el Diario Oficial de la Federación de 27 de enero de 2011, se publicó la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, en cuyo artículo 2, fracción IV, se entiende por ésta la protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de dicha ley, la cual consiste en no devolverlo al territorio de otro país, en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.¹⁸

Con los anteriores ejemplos de los ordenamientos legales e instrumentos internacionales, nos podemos dar cuenta de que la seguridad pública, ya sea brindada por militares o policías, se ha dirigido a los Poderes de la Unión (Titular del Poder Ejecutivo (incluida su familia), Judicial (jueces y peritos), a candidatos a cargos de elección popular del Poder Legislativo y Ejecutivo; y a determinados sectores de la sociedad (mujeres, niños, refugiados, víctimas y testigos, etc.). Esta seguridad dirigida a los Poderes de la Unión y a ciertos sectores de la sociedad, regulada por sus respectivos ordenamientos legales, adquiere singularidad o particularidad, que la hace diferente de la seguridad pública general; por tales razones, estimamos que los anteriores ejemplos constituyen un desarrollo de la seguridad pública especial, cuyo fin se centra en la protección de manera preventiva, en tanto que la seguridad pública general no se limita a la cuestión preventiva, sino a la investigación y persecución de los delitos, según el artículo 21, párrafo noveno, constitucional; inclusive, la seguridad pública general abarca la prevención especial y general, según el artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹⁷ Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, *Página principal de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional Leyes y Reglamentos Federales*, (18 de febrero de 2011), disponible desde: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/leyes.php>

¹⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Página principal de la Cámara de Diputados*, (18 de febrero de 2011), disponible desde: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

III. Protección de testigos en México

A) Antecedentes de la protección de testigos. En la historia de nuestra legislación penal, la protección de testigos, víctimas, ministerios públicos, jueces, peritos y de cualquier otra persona que interviene en un procedimiento penal, ha sido solamente de manera formal a través de tipos penales: amenazas, lesiones, homicidio, intimidación, etc.

Esta protección formal se ha venido complementando de manera paulatina con la protección material. En efecto, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de noviembre de 1996, en su Título Segundo, Capítulo Sexto, previó por primera vez la protección de las personas que intervienen en el procedimiento penal, entre las cuales se encuentran los testigos, y por los delitos mencionados en dicha ley.¹⁹

El mencionado Capítulo Sexto, se compone solamente del artículo 34, que es del siguiente tenor: *La Procuraduría General de la República prestará apoyo y protección suficientes a jueces, peritos, testigos, víctimas y demás personas, cuando por su intervención en un procedimiento penal sobre delitos a que se refiere esta ley, así se requiera.*²⁰

En la Iniciativa de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, presentada por el Ejecutivo Federal y diversos legisladores del Congreso de la Unión, en su apartado II.4, correspondiente a la delincuencia en México, necesidades de nuevas estrategias, se sugiere la protección a testigos claves; y en su apartado IV, numeral 2, inciso g), relativo al contenido de la precitada Ley, respecto a la protección de testigos clave y reserva de su identidad hasta el momento de iniciar el proceso, sin perjuicio del derecho de las partes a interrogarlo, se expresa que con la protección y reserva de su identidad se pretende neutralizar a la intimidación, que es uno de los principales instrumentos operativos de la delincuencia organizada, con lo cual se garantizará que las investigaciones no se vean truncadas ante el muro del silencio que interponen fundadamente quienes temen por su seguridad o la de su familia; y en el siguiente inciso h), se afirma que la experiencia nacional e internacional, muestra que la delincuencia organizada, en particular el narcotráfico, ha generado mucha violencia, en la que se ha sacrificado un alto número de vidas humanas de quienes se desempeñan en diversos sectores y niveles del sistema de justicia penal, lo que obliga a adoptar las medidas correspondientes para jueces, investigadores, peritos, testigos y demás personas involucradas, cuya protección la proporcionará la Procuraduría General de la República.²¹

¹⁹Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Página principal de la Cámara de Diputados*, (21 de febrero de 2011), disponible desde: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

²⁰Idem

²¹Cámara de Senadores, *Página principal de la Cámara de Senadores*, (10 de febrero de 2011), disponible desde: http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=38&sm=38&lg=LVI_118&id=4

La Ley en comento, prevé una forma específica de protección del testigo, consistente en mantener bajo reserva su identidad hasta el ejercicio de la acción penal, según el artículo 14.

B) Regulación internacional de la protección de testigos. La Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Organizada Transnacional, celebrada en Nápoles (Italia) del 21 al 23 de noviembre de 1994, adoptó la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en donde se estableció la necesidad de elaborar una Convención internacional, lo cual aprobó la Asamblea General de la ONU mediante su resolución 49/159 de 23 de diciembre de 1994.²²

Dicha Asamblea General, en su resolución 53/111 de 9 de diciembre de 1998, decidió la creación de un comité especial intergubernamental con la finalidad de elaborar la Convención y de analizar la factibilidad de instrumentar tres Protocolos sobre los temas de la trata de mujeres y niños; contra el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones; y el tráfico ilícito de migrantes.²³

Los anteriores esfuerzos se concretaron cuando la Asamblea General emitió la resolución número A/RES/55/25 de 15 de noviembre de 2000, por virtud de la cual adoptó la propuesta de Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la que México firmó el 13 de diciembre de 2002 y entró en vigor para nuestro país el 29 de septiembre de 2003, previos los trámites constitucionales y legales.²⁴

La Convención se complementa con los tres Protocolos anunciados, mismos que están en vigor y de los que México forma parte: Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, por tierra, aire y mar; Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, en especial mujeres y niños; y Protocolo contra la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones. Estos instrumentos internacionales, son conocidos como la Convención y los tres protocolos de Palermo.

La Convención, en su artículo 24 establece la protección de testigos, obligando a los estados Parte a adoptar medidas apropiadas dentro de sus posibilidades para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos que participen en actuaciones penales y que presten testimonio sobre delitos comprendidos en dicha Convención, así como, cuando

²²Organización de las Naciones Unidas, *Página principal de la Organización de las Naciones Unidas*, (21 de febrero de 2011) disponible desde: <http://www.uncjin.org>

²³Idem.

²⁴Secretaría de Relaciones Exteriores, *Página principal de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, (22 de febrero de 2011), disponible en: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados>

proceda, a sus familiares y demás personas cercanas. Tales medidas podrán consistir, entre otras, sin perjuicio de los derechos del acusado, en:

- Establecer procedimientos para la protección física de esas personas, incluida si es necesario y posible su reubicación;
- Prohibir cuando proceda, total o parcialmente, revelar información relativa a su identidad y paradero;
- Establecer normas probatorias que permitan que el testimonio de los testigos se preste de modo que no se ponga en peligro su seguridad, por ejemplo aceptando el testimonio por medio de tecnologías de comunicación, como videoconferencias u otros medios adecuados;
- Considerar la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos con otros Estados para la reubicación de los testigos, familiares y personas cercanas a aquellos;
- Las anteriores disposiciones, son aplicables a las víctimas en caso de que actúen como testigos.

Asimismo, el artículo 29 relativo a la capacitación y asistencia técnica, obliga a cada Estado parte, en la medida necesaria, a formular, desarrollar o perfeccionar programas de capacitación específicamente concebidos para el personal de sus servicios encargados de hacer cumplir la ley. Dichos programas, en la medida que lo permita el derecho interno, guardarán relación con los métodos utilizados para proteger a las víctimas y testigos.

Con respecto a los testigos, que también son acusados, el artículo 26 obliga a cada Estado parte a considerar la posibilidad de prever, en los casos apropiados, la mitigación de la pena cuando presten cooperación sustancial en la investigación o el enjuiciamiento respecto de los delitos a los que se refiere la Convención.

C) Regulación constitucional de la protección de testigos en el sistema procesal penal acusatorio. En el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008, se publicó el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; 73, fracciones XXI y XXIII; 115, fracción VII y 123, apartado B, fracción XIII.²⁵

²⁵Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Página principal de la Cámara de Diputados*, (22 de febrero de 2011), disponible desde: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Según el artículo segundo transitorio de dicho Decreto, el sistema procesal penal acusatorio se encuentra previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, constitucionales.

Este sistema procesal penal acusatorio constitucionalizado, consagra la protección de testigos; garantiza tal protección con la prisión preventiva; restringe el principio de publicidad por medio de dicha protección; tratándose de la delincuencia organizada, establece la regla de que las actuaciones de investigación, entre las que se encuentran la declaración de testigos, podrán tener valor probatorio, aunque no declaren en la audiencia de juicio; y prevé como forma de proteger al testigo su incomparecencia en la audiencia de juicio. A continuación, exponemos los fundamentos constitucionales de nuestras anteriores aseveraciones.

1. Protección de testigos. El artículo 20, apartado C), fracción V, párrafo segundo, constitucional, relativo a los derechos de la víctima u ofendido, establece el deber del ministerio público de garantizar la protección de víctimas, ofendidos, **testigos** y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso, cuyo buen cumplimiento deberán vigilar los jueces.

2. Prisión preventiva como garantía de la protección de testigos. El artículo 19, párrafo segundo, constitucional, contempla la facultad del ministerio público para solicitar al juez la prisión preventiva del imputado, cuando otras medidas cautelares no sean suficientes **para garantizar** la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, **la protección** de la víctima, **de los testigos** o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

3. Restricción del principio de publicidad con motivo de la protección de testigos. El artículo 20, párrafo primero, constitucional, dispone que el proceso penal será acusatorio y oral, y se regirá por los principios de **publicidad**, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Sin embargo, el mencionado artículo en su apartado B), relativo a los derechos de toda persona imputada, en su fracción V, párrafo primero, dispone que será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal, pero que la **publicidad sólo podrá restringirse** en los casos de excepción que determine la ley, **por razones de** seguridad nacional, seguridad pública, **protección de** las víctimas, **testigos** y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

4. Regla de valor probatorio para la declaración del testigo protegido, rendida ante el ministerio público y no ante el juez, tratándose de delincuencia organizada, en función del riesgo para el testigo. El artículo 20, apartado B), fracción V, párrafo segundo, constitucional, prevé que tratándose de delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor

probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra.

5. La incomparecencia del testigo en la audiencia de juicio como medida de protección, en materia de delincuencia organizada. El mencionado artículo 20, apartado B), fracción V, párrafo segundo, constitucional, en tratándose de delincuencia organizada, autoriza a que el testigo no comparezca en la audiencia de juicio, cuando corra riesgo, sin perjuicio de que su declaración rendida ante el ministerio público la pueda objetar o impugnar el inculpado, así como aportar las pruebas para ello.

D) Regulación de protección de testigos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el Diario Oficial de la Federación de 30 de noviembre de 2010, se publicó el Decreto por el que se expidió la Ley en comento, en cuyo artículo transitorio primero se dispuso que el Decreto entrará en vigor a los noventa días de su publicación en dicho Diario; y en el Sexto, que el Procurador General de la República y los Procuradores Generales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán un año contado a partir de la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación, para expedir las disposiciones administrativas correspondientes en materia de protección de personas en los términos que señala la presente Ley, sin menoscabo de las medidas de protección que otorguen previamente:²⁶

En el Capítulo VII de la Ley en comento, se prevé la protección de personas, entre las que se encuentran los testigos, que comprende del artículo 26 al 31, en los cuales se establecen obligaciones para los titulares del ministerio público de la Federación y de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, consistentes en:

- Expedir programas para la protección de personas, en los que se incorporará a las personas cuya vida o integridad corporal pueda estar en peligro por su intervención en la averiguación previa o proceso penal seguido por las conductas previstas en la ley de nuestra atención;
- Los programas serán reservados y, en su caso, confidenciales, en términos de las disposiciones legales aplicables;
- Los programas deberán contener los requisitos de ingreso, niveles de protección, tiempo de duración de la protección, obligaciones de la persona protegida, causa de revocación y demás características y condiciones necesarias para cumplir eficazmente con dicha protección;

²⁶Véase Diario Oficial de la Federación de 30 de noviembre de 2010.

- El cumplimiento del Programa Federal de Protección a Personas quedará a cargo de la unidad especializada que determine el Titular del ministerio público de la Federación y demás autoridades cuya intervención sea necesario de conformidad con dicho Capítulo, otras disposiciones jurídicas y las disponibilidades presupuestarias;

- El cumplimiento del Programa de protección a personas de las entidades federativas quedará a cargo del Titular del ministerio público o el servidor público inmediato inferior en quien éste delegue esta responsabilidad, en coordinación con las autoridades cuya intervención sea necesaria, de conformidad con este Capítulo, otras disposiciones legales aplicables y disponibilidades presupuestarias;

- Mientras se autoriza la incorporación de una persona al Programa, el Agente del ministerio público responsable de la indagatoria, auxiliado bajo la policía bajo su conducción y mando, tomará providencias para salvaguardar la vida e integridad corporal de la persona (testigo), según las características y condiciones personales del sujeto;

- La incorporación al Programa Federal de Protección de Personas, durante la averiguación previa, será autorizada por el Procurador General de la República o el servidor público inmediato inferior en quien éste delegue la facultad. Esta misma regla aplicará para la incorporación de personas a los programas de protección de personas de las entidades federativas;

- Incorporar al Programa de Protección de Personas a las que ordene el juez que conozca del procedimiento penal, como media cautelar, quien deberá tomar en consideración el párrafo segundo del artículo 26 de la Ley en cita;

- Los Programas establecerán, cuando menos, los requisitos de ingreso, protección física o electrónica para el testigo (o víctima), apoyos para solventar sus necesidades personales básicas, cuando por su intervención en el procedimiento penal así se requiera; y en los casos necesarios, tales medidas se podrán extender a familiares o personas cercanas. Estas erogaciones de apoyo estarán sujetas a la normativa aplicable y a los presupuestos autorizados de las dependencias que los proporcionen;

- La duración de la incorporación a los programas de protección de personas, la determinará el Titular del ministerio público o el servidor público que se designe para tal efecto, tomando en cuenta como mínimo: la persistencia del riesgo; la necesidad de la protección; la petición de la persona protegida; y otras circunstancias que a su criterio justifiquen la medida;

- La información y documentación relacionada con las personas protegidas debe mantenerse en estricta reserva, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

- La revocación de la protección deberá ser resuelta por el ministerio público, previo acuerdo con el Titular de la institución de procuración de justicia que corresponda, o por el juez, en los supuestos que éste la haya ordenado durante el proceso, para lo cual se deberá tomar en cuenta: la extinción de los supuestos que señala el segundo párrafo del artículo 26 de la Ley en comento; que el testigo se haya conducido con falta de veracidad; que haya ejecutado un delito grave durante la vigencia de la medida; que el protegido no cumpla con las medidas de seguridad correspondientes; o que el testigo se niegue a declarar; y

- Las entidades federativas y la Federación celebrarán convenios de colaboración para establecer mecanismos para incorporar a los programas a personas que deban ser sujetas de protección.

Adicionalmente, en el capítulo VIII se prevén como apoyos para los testigos de cargo (víctimas u ofendidos) los derechos siguientes vinculados con su protección:

- Estar en sala distinta en la que se encuentre el inculpado, del lugar en el que se desarrolle el proceso;
- Solicitar a la autoridad judicial competente, las medidas precautorias o cautelares procedentes, en términos de la ley aplicable, para la seguridad y protección de los testigos (víctimas u ofendidos) para el desarrollo de la investigación y persecución de los probables responsables del delito; y para el aseguramiento de bienes para la reparación del daño (a favor de la víctima u ofendido);
- Contar con apoyo permanente de un grupo interdisciplinario que las asesore (a las personas) y apoye en sus necesidades (entre dichas personas a los testigos);
- Rendir o ampliar sus declaraciones sin ser identificados dentro de la audiencia y, si lo solicitan, hacerlo por medios electrónicos;
- Participar en careos a través de medios electrónicos;
- Estar asistidos de médicos y psicólogos durante las diligencias (y las víctimas u ofendidos, además de esta asistencia con la de su abogado);
- Conocer el paradero del autor o partícipes del delito del que fue testigo (o víctima);
- Ser notificado previamente de la libertad del autor o autores del delito del que fue testigo (o víctima), y ser proveído de la protección correspondiente de proceder la misma;

- Ser inmediatamente notificado y proveído de protección correspondiente, en caso de fuga del autor o autores del delito del que fue testigo (o víctima).

E) Regulación de la protección de testigos en el Código Federal de Procedimientos Penales. Su artículo 2, fracción II, le impone el deber al ministerio público, en la averiguación previa, de solicitar el apoyo a la policía, para brindar protección a testigos, entre otros, en los casos en que exista riesgo objetivo para su vida o integridad corporal; por consiguiente, el artículo 3, fracción X, le impone a las policías la obligación de prestar protección y auxilio inmediato a testigos del delito, entre otras personas.

La autoridad judicial, a petición del agente del ministerio público, está facultada, siempre que sea necesario, para proteger personas, entre ellos a los testigos, para decretar el arraigo domiciliario del inculpado, tratándose de delitos graves, según el artículo 133 Bis. Esta medida cautelar también la puede decretar para evitar intimidación, amenazas o influencia al testigo, o para proteger personas (entre las que se encuentran los testigos), de conformidad con el artículo 133 Ter. Asimismo, el juez en la sentencia puede considerar como medida de protección la prohibición del sentenciado de acercarse a los testigos y mantener cualquier tipo de relación con ellos, tal y como lo refiere el artículo 141, párrafo final.

El artículo 253 Bis le otorga facultad a la autoridad judicial de ordenar de oficio o a petición del ministerio público, que se otorgue protección policial a los testigos, entre otras personas, cuando se ponga en peligro su vida o integridad corporal por su intervención en procesos penales por algún delito; y su declaración pueda ser determinante para el adecuado desarrollo del proceso penal o para absolver o condenar al inculpado. En los casos de delitos de delincuencia organizada, se estará a lo dispuesto en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

F) Funcionamiento de la protección de testigos en la Procuraduría General de la República. En el Diario Oficial de la Federación de 29 de mayo de 2009, se publicó la Ley Orgánica de esa Institución, en cuyo artículo 4, numeral I, apartado A), inciso k), se establece como facultad del ministerio público de la Federación, en la averiguación previa, la de investigar y perseguir los delitos del orden federal, que comprende, entre otras, la de ordenar a la policía que brinde protección a personas (entre los que se encuentran los testigos) respecto de las cuales exista un riesgo objetivo para su vida o integridad corporal por su intervención en procedimientos penales del orden federal, de *conformidad con los acuerdos que para tal efecto emita el Procurador General de la República*.

En tal virtud, se realizó una búsqueda en la página web de dicha Institución acerca de algún Acuerdo del Titular de la misma, en el que se prevea la regulación de la protección de testigos, sin haberse localizado, ni tampoco alguna disposición administrativa sobre el particular, salvo una explicación de lo que es la

protección de personas, las etapas en la que opera, en tratándose de delincuencia organizada; el radio de protección previsto en el artículo 34 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; precisando a qué personas se otorga protección, a saber:

- Quienes actúan contra la Delincuencia Organizada: agentes del ministerio Público de la Federación; peritos; jueces federales; magistrados; y ministros.

- Quienes colaboran en contra de la Delincuencia Organizada: testigos; y miembros de la Delincuencia Organizada.

- Quienes son víctimas de la Delincuencia Organizada.

Las formas de apoyo, según dicha Institución, son: asistencia económica, habitacional, médica, educacional y laboral.

Los tipos de protección, consisten en guardia personal; vigilancia a distancia; protección de personas; medidas jurídicas; comprobación de la información aportada; y reserva de identidad hasta el ejercicio de la acción penal.

Puntualiza la información que los objetivos del apoyo y protección son garantizar la integridad física; moral y psicológica, ante circunstancias reales de que exista un riesgo fundado de peligro; intimidación latente y represalias inminentes.

Finalmente, precisa que el otorgamiento de apoyo y protección, estriba en: 1. Presentación de la persona, ante el agente del ministerio público de la Federación adscrito a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República. 2. Declaración o testimonio de la persona, proporcionando información. 3. Si se considera que dicha información pone en riesgo la integridad de la persona: a) El agente del ministerio público de la Federación corrobora la autenticidad y veracidad de la información proporcionada; y b) La información se constituye en elementos de prueba suficiente para investigar a otra organización delictiva o miembros de ésta. 4. El agente del ministerio público de la Federación, *elabora un acuerdo ministerial mediante el cual precisará las medidas del apoyo y circunstancias de la protección, especificando los pormenores, gastos, tiempos y demás circunstancias particulares.* El período de duración de la medida es igual al tiempo que dure la averiguación previa durante el proceso penal y el tiempo necesario a criterio de la autoridad.²⁷

La Doctora Lilia Mónica López Benítez, ex magistrada del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, actualmente secretaria eje-

²⁷Procuraduría General de la República, *Página principal de la Procuraduría General de la República*, (23 de febrero de 2011), disponible desde <http://www.pgr.gob.mx/combate%20a%20la%20delincuencia/delitos%20federales/delincuencia%20organizada/Figuras%20Juridicas%20Especiales/Proteccion%20de%20personas.asp>

cutiva de vigilancia, información y evaluación del Consejo de la Judicatura Federal, en el año 2009, señaló que no existe un programa de protección a testigos, cuyo efecto más grave estriba en que al no haber una regulación de la protección y la clasificación de los testigos es imposible establecer qué tipo de protección es la correcta para cada caso, bajo qué alcance institucional y con qué presupuesto se protege, qué derechos y obligaciones tiene el testigo que se acoge a la protección?²⁸

Asimismo, expresó que la propia Procuraduría General de la República ha reconocido que los testigos protegidos reciben ayudas de un poco más de tres mil pesos al mes; se filtra información; y se cometen asesinatos en contra de testigos en custodia; por lo que considera que no hay garantías ni incentivos para colaborar con la justicia federal, pues la protección es ambigua y en algunos casos peligrosa, ya que el riesgo de venganza y persecución por parte de las organizaciones criminales está latente?²⁹

Igualmente, refiere que la citada Institución, por medio de la Subprocuraduría de Investigación Especializada contra la Delincuencia Organizada (SIEDO), reconoció que otros problemas relevantes son la falta de garantías para la reserva de identidad del testigo protegido?³⁰

Otro de los problemas que apunta en la protección de testigos, es la vinculación de funcionarios de la Procuraduría General de la República con el narcotráfico, con lo que se fuga la información y no hay reserva; y la participación de testigos en más de un proceso penal, despierta suspicacias en la capacidad del testigo protegido para conocer y testificar sobre los miembros de distintas organizaciones delincuenciales?³¹

Tiene razón López Benítez respecto a que a la fecha no existe un programa de protección de testigos. Sobre el particular, es importante señalar que el 16 de marzo de 2005, el Ejecutivo Federal presentó iniciativa ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en la Gaceta Parlamentaria de 30 de ese mismo mes y año, en la que propuso reformas a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, dada la insuficiencia de la regulación en la protección de personas, concretamente el capítulo VI, para integrarlo con diez artículos en los que se prevé lo siguiente:

El deber del ministerio público de la Federación de prestar apoyo y protección cuando las personas por su intervención en un procedimiento penal por delitos a que se refiere dicha ley, se ponga en peligro su vida o integridad corporal,

²⁸LÓPEZ BENÍTEZ, Lilia Mónica, *Protección de testigos en el derecho penal mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2009, p. 103.

²⁹Ibídem, pp. 127 y 128.

³⁰Ibídem, p. 129.

³¹Ibídem, pp. 131 y 132.

mediante su incorporación al Programa Federal de Protección de Personas que expida el Titular de la Institución citada, de conformidad con las disponibilidades presupuestales;

La confidencialidad de la información y documentación relacionada con las personas protegidas;

El Programa Federal debe contener los requisitos de ingreso, niveles de protección, tiempo de duración de la protección, obligaciones de las personas protegidas, causas de revocación y demás características y condiciones necesarias para cumplir eficazmente la protección;

El cumplimiento del programa a cargo de la Unidad Especializada;

La autorización de la incorporación al Programa por el Titular de la Unidad Especializada, previo acuerdo del Titular del ministerio público de la Federación, dependiendo si la persona se encuentre en condiciones que señale el Programa; La revocación de la protección que deberá resolverla el servidor público de la Unidad Especializada, previo acuerdo del Titular del ministerio público de la Federación, de acuerdo a las causas previstas en el Programa;

La obligación de dictar medidas provisionales mínimas por el agente del ministerio público de la Federación, mientras se autoriza la incorporación, dada las características y condiciones personales del sujeto, para salvaguardar su vida e integridad corporal;

La extensión de la protección de conformidad con las disponibilidades presupuestales y a lo establecido en el Programa;

El cambio de identidad de la persona protegida ordenada por la autoridad judicial, a petición del agente del ministerio Público de la Federación, previa autorización del Titular de la Unidad Especializada, para lo cual debe justificar la necesidad del cambio de identidad y exponer las consecuencias del mismo para el sujeto y los terceros que estén vinculados jurídicamente con éste; para ello la autoridad judicial federal deberá conceder audiencia a la persona protegida y del ministerio público de la Federación, cuando existan indicios suficientes de un riesgo grave para la vida o integridad corporal de aquélla; en caso de que resuelva el cambio de identidad, deberá ordenar el juez federal; que las autoridades administrativas expidan los documentos relativos a la nueva identidad de la persona protegida, y que realicen todos los actos inherentes al cumplimiento de la orden judicial; y al ministerio público de la Federación que, en términos de los convenios, bases y acuerdos celebrados con las entidades federativas, se realicen los actos necesarios para el otorgamiento de la nueva identidad por parte de las autoridades locales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias;

La aplicación de medidas de apremio para que se cumpla la resolución del juez federal, respecto al cambio de identidad de la persona protegida, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurran las autoridades administrativas;

El nombramiento de apoderado por la persona protegida para que surta efecto el cambio de identidad, para que aquél cumpla las obligaciones que correspondan a la identidad anterior; dicho nombramiento o ratificación deberá hacerse ante la autoridad judicial federal que otorgue el cambio de identidad; el ministerio público de la federación podrá objetar el nombramiento, cuando existan datos que hagan presumir fundadamente que el apoderado tiene vínculos con miembros de la delincuencia organizada;

La sustitución de apoderado; la reserva del apoderado sobre la nueva identidad de la persona protegida y su paradero, etc.;

El resguardo de expedientes de cambio de identidad, con toda confidencialidad;

El cambio de identidad para el cónyuge, concubina o concubinario, o para los parientes consanguíneos de la persona protegida.³²

En cuanto a las estadísticas sobre protección de testigos, se realizó una búsqueda en el sistema electrónico Infomex gobierno federal, creado por el Instituto Federal de Acceso a la Información, logrando detectar la respuesta contenida en el oficio DGPDSC/UEA/5364/2007 de 6 de noviembre de 2007, por el que el Titular de la Unidad de Enlace de la Procuraduría General República dio a las solicitudes que hizo un ciudadano registradas con los números de folio 0001700189607 y 0001700081308, en la que proporciona información de 2004 a 2007, en los términos siguientes:

La Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), cuenta con registro del programa de protección de testigos desde el año 2003, y el número de testigos a la fecha de la respuesta (2007) son 174. Actualmente (2007) cuenta con 47 testigos protegidos.

Gastos de manutención para testigos protegidos

2004, \$9,645,754.47	
2005, \$10,240,670.56	
2006, \$9,751,210.56	
2007, \$6,658,108.65	-----en Total \$36,295,744.24

³² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Página principal de la Cámara de Diputados*, (28 de febrero de 2011), disponible desde: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Gastos de arrendamiento

2004, \$3,226,500.73

2005, \$3,593,630.45

2006, \$3,343,116.70

2007, \$2,293,131.14-----en Total \$12,456,379.02

En un caso, se tuvo que enviar al extranjero al testigo protegido, del cual se ha erogado a la fecha (2007) \$608,360.90³³

IV. Análisis comparado de la protección de testigos entre Estados Unidos, Italia y México.

A) Antecedentes de la protección de testigos en Estados Unidos, Italia y México.

1. Estados Unidos. Según *Fred Montanino*, el antecedente más remoto de la protección de testigos es el de *Joseph Valachi*, quien fue el primer miembro de la Mafia italoamericana que rompió la “*omertá*”, ya que en 1963 testificó sobre la estructura interna de la Mafia y la delincuencia organizada ante una comisión del Congreso de los Estados Unidos, en la que fue custodiado por 200 alguaciles³⁴

2. Italia. El antecedente más remoto acerca de protección de testigos que se tiene registrado, es el de 1984, cuando el mafioso siciliano *Tommaso Buscetta* se volvió en contra de la Mafia; fue el testigo estrella en el denominado *Maxiproceso* que condujo a prisión a casi 350 integrantes de la Mafia. A cambio de su colaboración, fue reubicado con una nueva identidad. Esos hechos alentaron a más miembros de la Mafia a cooperar, con el resultado de que al finalizar el decenio de 1990, las autoridades italianas se habían beneficiado de los servicios de más de 1.000 colaboradores de la justicia³⁵

3. México. El antecedente más remoto, a diferencia de los anteriores países en los que surgió de hecho y sin programa oficial, se encuentra en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de noviembre de 1996.

³³ Infomex Gobierno Federal, *Página principal de Infomex Gobierno Federal*, (2 de marzo de 2011), disponible desde: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>

³⁴ Citado por los autores anónimos, por razones de seguridad, del *Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2008, p. 11, disponible en la página principal de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (3 de marzo de 2011), desde: [http://www.unodc.org/documents/organized-crime/v0852046%20WP%20WP%20Good%20Practices%20\(S\).pdf](http://www.unodc.org/documents/organized-crime/v0852046%20WP%20WP%20Good%20Practices%20(S).pdf)

³⁵ Idem.

B) Diferencias y semejanzas generales. En los tres países siempre ha existido el fenómeno de la delincuencia organizada, la cual ha sido diferenciada con la mafia porque ésta surge por la connivencia del gobierno, como es el caso de Estados Unidos e Italia, en donde se han mencionado ambas. En México, normativamente no se ha reconocido la existencia de la mafia, aunque se habla de ella en el ámbito político, periodístico, cineasta, etc.

Los mafiosos italo-americanos y los italianos, acogieron el código del silencio “Omertá” y ellos mismos lo violaron: *Joseph Valachi*, en Estados Unidos; y *Tommaso Buscetta*, en Italia, lo cual es indicativo que la protección de testigos tuvo como origen el hecho real, urgente y necesario de proteger a miembros de la mafia que colaboraron con las autoridades. En México, surgió la protección de testigos en una Ley (Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada), la cual se extiende a todos los que intervienen en un procedimiento penal: jueces, peritos, víctimas, etc., relacionado con delitos a que se refiere dicha Ley.

Cronológicamente, Estados Unidos fue el primer país en brindar protección a testigos, de hecho y sin programa oficial, en 1963, precisamente a *Joseph Valachi*. Italia en 1984, al brindar protección al testigo *Tommaso Buscetta*. México, con Ley y sin programa oficial, ha brindado protección a testigos y demás personas, después de noviembre de 1996 en que fue publicada la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Los anteriores hechos y aspecto temporal de los mismos, nos revela la siguiente interrogante: ¿Estados Unidos, Italia y México, actuaron de manera oportuna en la protección de testigos, atendiendo a la situación y circunstancias de cada uno de ellos? La respuesta es no, pues de lo contrario no existiría la delincuencia organizada transnacional, la cual ha ido adelante de las acciones y estrategias jurídicas implementadas para combatir a los grupos organizados. Sin embargo, en la respuesta común a destiempo de los tres países, se advierten ritmos y formas diferentes: Estados Unidos e Italia actuaron en la protección de testigos sin contar con programa y ley específica; en cambio México, comenzó a actuar después de expedir la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

La previsión y desarrollo normativo en torno a la protección de testigos ha sido más dinámico y prolífico en los Estados Unidos e Italia, no así en México, ya que ha sido lento e incompleto, habida cuenta de que desde 1996 en que se expidió la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, no se tiene un programa oficial de protección de testigos; o sea, desde hace catorce años. Por consiguiente, se puede inferir que la respuesta contra el crimen organizado en Estados Unidos e Italia se puede calificar de radical; mientras que en México la respuesta se puede calificar de tímida, tardía e incompleta.

En los tres países existen dos regímenes para la protección de testigos: el relativo al del crimen organizado y el relacionado con la delincuencia común en

ciertos delitos con impacto social. En México, existe un tercer régimen previsto en la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en Materia de Secuestro, en virtud de que se constringe a los delitos en materia de secuestro, ya sea cometidos o no por miembros de la delincuencia organizada.

En Estados Unidos, Italia y México, la prueba testimonial tiene singular importancia en relación con el delito de delincuencia organizada nacional y transnacional, así como con los delitos que constituyen la actividad criminal de estas organizaciones, toda vez que el testigo puede proporcionar información acerca de los miembros de un grupo o de varios grupos organizados para delinquir: líderes, jefes, cuadros, etc., es decir, su estructura organizacional, así como la estructura financiera con la que operan; el modo de operar en las actividades ilícitas; los bienes muebles e inmuebles a nombre de los miembros de la delincuencia organizada o de sus testaferros; la capacidad de armamento con el que cuentan; las plazas en las que opera el o los grupos criminales; los nexos entre estos grupos; la forma de lavar el dinero obtenido en actividades ilícitas, etc.

C) Diferencias y semejanzas específicas.

1. Diferencias en cuanto a la normativa sobre protección de testigos:

a) Estados Unidos:

- Ley Integral de Control del Crimen de 1984, que sustituyó a la Ley de Control del Crimen Organizado de 1970, en la que por primera vez se previó el programa de protección de testigos;³⁶
- Código de los Estados Unidos (*U.S. Code*), Título 18, Parte II (proceso penal), Capítulo 224, sección 3521;³⁷
- Orientaciones de 1987 sobre la protección a las declaraciones de los testigos antes del juicio frente a la libertad de información, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema;³⁸
- La llamada excepción 7, de mayo de 2004, que permite retener información policial para proteger a los agentes de la ley;³⁹

³⁶The U.S. Marshals Service, *Página principal de The U.S. Marshals Service*, (3 de marzo de 2011), disponible desde: <http://justice.gov/marshals/witsec>

³⁷Casa de Representantes de los Estados Unidos, *Página principal de la Casa de Representantes de los Estados Unidos*, (4 de marzo de 2011), disponible en: <http://uscode.house.gov/download/pls/18C24.txt>

³⁸Departamento de Justicia de los Estados Unidos, *Página principal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos*, (7 de marzo de 2011), disponible desde: http://www.justice.gov/oip/foja_undates/Vol_VIII_2/viii2page3.htm

³⁹Idem.

- Oficio 1490.06 suscrito por el Director del *Federal Bureau Prisons* de 23 de mayo de 2004, del Departamento de Justicia, que contiene programa para proteger a testigos que se encuentren en prisión;⁴⁰
- Las Normas o Reglas Federales del Proceso Criminal (*Federal Rules of Criminal Procedure*);⁴¹
- Manual de Recursos Penales, en cuyo numeral 701, se contiene el procedimiento para asegurar la protección de testigos;⁴²
- Guía u orientación de 4 de enero de 2010, expedida por el Fiscal General Adjunto, sobre protección de testigos en el *discovery* penal;⁴³
- Procedimiento 9-21.400 (USAM9-21.000 *Witness Security*), relativo a la obtención de la protección;⁴⁴
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ratificada el 3 de noviembre de 2005.⁴⁵

b) Italia:

- Decreto-Ley número 8 (Convertido en Ley por decreto-Ley 82 de 15 de marzo de 1988), reformado su capítulo II, por la Ley 45 de 13 de febrero de 2001, relativo a las medidas con el secuestro para pedir rescate y para la protección de las personas que colaboran con la justicia;⁴⁶
- Decreto Legislativo 119 de 29 de marzo de 1993, relativo a la solicitud de cambio de identidad;⁴⁷

⁴⁰Departamento de Justicia de los Estados Unidos, *Página principal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos*, (8 de marzo de 2011), disponible desde: <http://www.bop.gov/policy/progs-tat/1490.006.pdf>

⁴¹Casa de Representantes de los Estados Unidos, *Página principal de la Casa de Representantes de los Estados Unidos*, (8 de marzo de 2011), disponible desde: <http://judiciary.house.gov/hearings/printers/111th/crim2009.pdf>

⁴²Departamento de Justicia de los Estados Unidos, *Página principal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos*, (9 de marzo de 2011), disponible en: http://www.justice.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam/title9/crm00701.htm

⁴³Departamento de Justicia de los Estados Unidos, *Página principal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos*, (10 de marzo de 2010), disponible desde: <http://www.justice.gov/dag/discovery-guidance>

⁴⁴Departamento de Justicia de los Estados Unidos, *Página principal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos* (10 de marzo de 2011), disponible desde: http://www.justice.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam/title9/21m.htm#9-21.400

⁴⁵Organización de las Naciones Unidas, *Página principal de la Organización de las Naciones Unidas*, (11 de marzo de 2011), disponible desde: http://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/COP5/CTOC_COP_2010_CRP4/CTOC_COP_2010_CRP4_E.pdf

⁴⁶Senado de la República Italiana, *Página principal del Senado de la República Italiana*, (14 de marzo de 2011), disponible desde: <http://www.normattiva.it>

⁴⁷Senado de la República Italiana, *Página Principal del Senado de la República Italiana*, (14 de marzo de 2011), disponible desde: <http://www.normattiva.it/static/index.html>

- Ley 11 de 7 de junio de 1998, sobre participación en el proceso penal y examen en el juicio de los colaboradores de la justicia, en la modalidad a distancia;⁴⁸
- Ley 45 de 13 de febrero de 2001, relativa a las reglas de protección y sanción para los que colaboran con el sistema de justicia y prestan testimonio;⁴⁹
- Decreto 161 de 23 de abril de 2004, expedido por el Ministerio del Interior, que contiene Reglamento acerca de las medidas especiales de protección para testigos y colaboradores de la justicia;⁵⁰
- Decreto 144 de 7 de febrero de 2006, expedido por el Ministro de Justicia con acuerdo del Ministro del Interior, que contiene el reglamento para el tratamiento penitenciario de aquellos que colaboran con la justicia;⁵¹
- Ley 136 de 13 de agosto de 2010, que contiene plan extraordinario en contra de la mafia y delegación al gobierno en materia de normativa antimafia, cuya audición del testigo puede ser mediante videoconferencia?²
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ratificada el 2 de agosto de 2006.⁵³

c) México:

- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de noviembre de 1996;⁵⁴
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada el 13 de diciembre de 2002 y en vigor para nuestro país el 29 de septiembre de 2003;⁵⁵

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ Senado de la República Italiana, *Página principal del Senado de la República Italiana*, (15 de marzo de 2011), disponible en: <http://www.normattiva.it>

⁵⁰ Página principal del Ministerio de Justicia de Italia, *Página principal del Ministerio de Justicia de Italia*, (16 de marzo de 2011), disponible desde: <http://www.giustizia.it/giustizia>

⁵¹ Ídem.

⁵² Ídem.

⁵³ Organización de las Naciones Unidas, *Página principal de la Organización de las Naciones Unidas*, (17 de marzo de 2011), disponible desde: http://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/COP5/CTOC_COP_2010_CRP4/CTOC_COP_2010_CRP4_E.pdf

⁵⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Página principal de la Cámara de Diputados*, (18 de marzo de 2011) disponible desde: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

⁵⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Página principal de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, (18 de marzo de 2011), disponible desde: http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/DELINCUENCIA_ORGANIZADA.pdf

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁵⁶
- Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se prevé por primera vez la obligación del Titular del ministerio público de la Federación y de los Titulares del ministerio público de las entidades federativas, de expedir programas de protección de personas, entre ellos los testigos, así como el contenido de los mismos;⁵⁷
- Código Federal de Procedimientos Penales;⁵⁸ y
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.⁵⁹

De los anteriores ordenamientos legales de los tres países, se advierte que Estados Unidos e Italia los han desarrollado desde la ley hasta instrumentos administrativos que le dan operatividad a la protección de testigos. En cambio México, la protección de testigos, la ha previsto en la Constitución y en las leyes federales, pero no la ha desarrollado hasta el nivel administrativo.

En México, el único instrumento normativo que está más desarrollado en la protección de testigos, es la Ley General para Prevenir y Sancionar los delitos en Materia de Secuestro, toda vez que señala los requisitos que deben contener los programas de protección de personas (testigos, entre otros), tanto el federal como el de las entidades federativas. La precitada Ley es aplicable a los sujetos activos de los delitos en materia de secuestro, que pueden ser o no miembros de la delincuencia organizada, así como a las víctimas, ofendidos, testigos y demás personas que requieran de protección, relacionadas con los delitos en materia de secuestro. Sin embargo, tratándose de los demás delitos del orden federal, no se ha expedido el instrumento administrativo para que opere el programa de protección de testigos, como es el caso de un Acuerdo del Procurador General de la República, al que se refiere la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 4, numeral I, apartado A), inciso k). Lo mismo acontece, respecto a los testigos en materia de delincuencia organizada.

2. Diferencias y semejanzas en la solicitud de protección de testigos.

a) Estados Unidos.

⁵⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Página principal de la Cámara de Diputados*, (18 de marzo de 2011), disponible desde: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

⁵⁷ Ídem.

⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ Ídem.

- Solicitud de la protección. En el procedimiento para la obtención de la protección del testigo, identificado con el número 9-21.400, (USAM9-21.000 Witness Security), se dispone que las solicitudes de protección de los testigos deben hacerse tan pronto como se conozca incluir en el Programa de Seguridad de Testigos al candidato que será un testigo importante y esencial y se necesita la reubicación. Debido a preocupaciones de seguridad con respecto al testigo y su familia, en espera de la participación real o de un testigo en el programa no se da a conocer al público sin la autorización previa de *Office of Enforcement Operations* (OEO). Corresponde a cada EE.UU., Asistente Fiscal de los Estados Unidos, y los organismos de investigación presentar a OEO a la mayor brevedad posible la solicitud de autorización de un individuo en el Programa. Esto le dará tiempo para las entrevistas con *United States Marshals Service* (USMS) preliminares, pruebas psicológicas, revisión adecuada, y la preparación real de la asistencia de la Policía Judicial y balance, reduciendo así al mínimo la perturbación tanto a los testigos y las agencias del gobierno en cuestión.

Los abogados de los Estados Unidos y de la Sala de lo Penal deben transmitir las solicitudes (aplicaciones) de OEO. Las comunicaciones deberán dirigirse al Jefe, "WSU," OEO, PO Cuadro de 7600, Washington, DC 20044-7600, o enviarse por fax al OEO al (202) 514-5143.

Por razones de seguridad, los documentos que contengan información sensible no deben ser enviados por correo electrónico a la OEO. Las solicitudes del programa deben ser firmadas por los EE.UU o, en ausencia de los EE:UU, y de conformidad con 28 CFR Seg. 0.131, los EE.UU interino.

En los casos a cargo de la Sala de lo Penal, el caso de la División Jefe de Sección / Director de la Oficina debe firmar la solicitud. Todas las otras direcciones, organismos y entidades que aplican para el uso del programa deben contactar con OEO de información de la aplicación y las direcciones. Para obtener una lista de la información requerida en estas peticiones, consultar el Manual de Recursos Penales en el 701.

En cuanto al contenido de las solicitudes de protección de testigos, en el Manual de Recursos Penales, en su numeral 701, se prevé el procedimiento para asegurar la protección de los testigos, en el que, entre otras cosas, señala que todas las solicitudes deberán incluir la siguiente información:

- *Identificación de los testigos.* Nombre, dirección, fecha y lugar de nacimiento, sexo, raza, nacionalidad, y el FBI o los números de identificación del estado de testigo. Se debe adjuntar copias de los registros del testigo de las detenciones y condenas.

- *Importancia del Caso (s)*. La importancia del caso (s), y los nombres, lugares y la importancia de posibles acusados, así como el efecto esperado en la comunidad con la condena de los acusados. Describir la organización ilegal en la que los acusados son los participantes y sus respectivas funciones. Los acusados de detención y los registros de convicción de ser instalada. EE.UU. Procuraduría (Fiscalía Federal), números de todos los casos en que se espera que el testigo va a declarar, junto con la indicación de si el caso es de crimen organizado de la fuerza de control de drogas.

- *Espera del testimonio del testigo*. Un resumen del testimonio que debe proporcionar el testigo, así como por qué es importante y esencial para un proceso exitoso. Las copias de las acusaciones, denuncias, memorandos prosecutive, etc, se debe adjuntar una descripción completa de la naturaleza del caso. Lista de todos los casos en los que se espera que el testigo va a declarar. Lista de todos los organismos que pueden hacer uso de la información del testigo.

- *Fechas de primera instancia*. Una estimación realista de la fecha del juicio y la fecha del juicio final (con respecto a cada juicio en el que se espera el testimonio de los testigos).

- *Otros testigos*. Los nombres de las personas para quienes la protección de los testigos ha sido previamente aprobado en relación con la acusación misma; también los nombres y ubicaciones de cualquier otra persona relacionada con esta acusación del caso probable que se colocará en el Programa. Si no hay otros testigos que participan en el procesamiento, cuya participación en el Programa se le solicita, proporcione una narrativa separada relativa a determinados testimonios de cada testigo y por qué cada testigo es esencial y único.

- *Amenaza*. Un repaso exhaustivo y específico del peligro para el testigo. Lista de todas las personas que se sabe o se cree por los EE.UU. y el agente de investigación que suponen una amenaza para el testigo. Incluye los nombres y la dirección completa, y la solicitud a la agencia de investigación que transmita las imágenes de cada uno, en su caso, de OEO. Si no está disponible, así lo aconsejan. Incluir alguna de las personas encarceladas que puedan suponer una amenaza para el testigo en la cárcel y en caso de liberación del testigo. Además, el organismo de investigación deberá presentar un informe sobre el peligro para el testigo, a Washington, DC, sede de revisión. La sede de la Agencia enviará el informe, junto con su recomendación en cuanto a si el testigo debe recibir los servicios del Programa, a OEO.

- *Los miembros del hogar del testigo.* Lista por nombres, fecha y lugar de nacimiento, y su relación con el testigo, de las personas recomendadas para la reubicación.
- *Problemas médicos.* Proporcionar el listado completo de todos los problemas de salud experimentados por los testigos y miembros de su familia, incluidos los antecedentes de drogas (legales o ilegales) o el abuso del alcohol.
- *Libertad Condicional.* Se requiere que se indique si existen restricciones de libertad condicional o libertad condicional por el testigo y los miembros de su hogar. Si el testigo y / o algún miembro del hogar se encuentran en libertad condicional o libertad condicional del Estado, la jurisdicción debe ser transferida a los Estados Unidos, Comisión de Libertad Condicional (USPC). Con el fin de efectuar la transferencia, las autoridades estatales competentes deben proporcionar por escrito su consentimiento para el cambio de jurisdicción. Una forma se facilitará al fiscal del Estado para firmar, que el Estado debe enviar a la persona en la USPC con nombre en el formulario. Es responsabilidad del fiscal o del agente de proporcionar la forma a las autoridades estatales. Si un Estado no puede o no transfiere por completo el control y jurisdicción de los testigos de la USPC, la aplicación del Programa será negada.

Para que en una persona en libertad condicional del Estado, se produzca su reubicación se deben obtener ciertos documentos por la agencia fiscal o de investigación y remitido a la USPC, a saber:

Alternativas al uso del Programa y por qué no va a funcionar; y si existen problemas de custodia infantil relacionados con la reubicación de los testigos o los miembros adultos de la familia.⁶⁰

b) Italia:

Solicitud de protección. El artículo 3, que sustituyó el artículo 147 Bis de las normas de ejecución, coordinación y disposiciones transitorias del Código de Procedimiento Penal, introducido por el artículo 7 del Decreto-Ley número 306 de 8 de junio de 1992, ratificado con las enmiendas de 7 de agosto 1992 por la Ley n 356, establece que para el examen de las personas en los tribunales de acuerdo a la ley o programas, de oficio o a instancia de la autoridad que ordenó el software o la protección, se adoptarán las medidas de protección de emergencia o provisional para la persona examinada.⁶¹

⁶⁰ Departamento de Justicia de los Estados Unidos, *Página principal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos*, (21 de marzo de 2011), disponible en: http://www.justice.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam/title9/crm00701.htm

⁶¹ Senado de la República Italiana, *Página Principal del Senado de la República Italiana*, (21 de marzo de 2010), disponible en: <http://www.normattiva.it/static/index.html>

c) México:

Solicitud de protección: La realiza el agente del ministerio público responsable de la investigación respectiva, a la policía, en tratándose de delincuencia organizada. El propio testigo la puede solicitar a la autoridad judicial competente, como medida cautelar, respecto de delitos en materia de secuestro. Y el juez tiene facultades para ordenarla de oficio o a petición del agente del ministerio público.

Como se puede observar, en Estados Unidos la solicitud de la protección de testigos la realizan el persecutor y los órganos de investigación, para lo cual deben proporcionar información detallada; la orden la emite el Procurador General, el Delegado a quien designe y la puede delegar al Fiscal General Adjunto, y la ejecutan los *Marshals*. En Italia, es de oficio o a petición de alguna autoridad: Fiscal, Jefe de Policía, Director General de Seguridad Pública, previo dictamen del Fiscal o de la Comisión Nacional Antimafia, Fiscal General y Fiscales en Tribunales de Apelación, cuyos fundamentos legales se precisarán en el siguiente numeral correspondiente al procedimiento sobre la protección de colaboradores y testigos. Y en México, la solicita el ministerio público, el juez o la decreta de oficio, así como a solicitud del testigo.

3. Procedimiento para la protección de testigos

a) Estados Unidos:

En el U.S Code, Título 18 relativo al delito y proceso penal, en su parte II que atañe al proceso penal, se contempla el capítulo 224 correspondiente a la protección de testigos, en cuya sección 3521 se regula la protección y reubicación de testigos, con los siguientes lineamientos:

El Fiscal o Procurador General tiene la facultad para disponer o autorizar el traslado o reubicación de un testigo o de un posible testigo, así como para adoptar otras medidas tendentes a protegerlo, cuyo testimonio servirá al Gobierno Federal o al gobierno del Estado en un procedimiento oficial, relativo a una actividad criminal organizada o de otro delito grave.

Para el ejercicio de dicha facultad, el Procurador General debe determinar si el delito que se persigue en ese procedimiento oficial, se relaciona con un delito de violencia en el testigo, contemplado en el capítulo 73 de este título, cuya comisión sea probable, o de un delito de Estado que es similar en naturaleza a cualquiera de tales delitos y que también sea probable su perpetración.

El capítulo 73 se refiere a la obstrucción de justicia, en cuya sección 1512, se prevé el delito de *manipulación de un testigo, víctima o un informante*; y en la sección 1513, *el delito de tomar represalias contra un testigo, víctima o informante*.

El Procurador General también está facultado para disponer el traslado y protección de la familia inmediata del testigo o posible testigo, así como de la persona que esté estrechamente relacionada con él, cuando pueda estar en peligro por la participación de los testigos en el procedimiento judicial.

El Procurador General está obligado a emitir directrices, para definir los tipos de casos en los que sería apropiado que despliegue las facultades mencionadas.

Se declara que los Estados Unidos, sus funcionarios y empleados, no estarán sujetos a responsabilidad civil, con motivo de la decisión de proporcionar o no proporcionar la protección en virtud del presente capítulo.

En relación con la protección en virtud del presente capítulo de un testigo, un testigo potencial, o un familiar directo o allegado de un testigo o posible testigo, el Fiscal General adoptará las medidas que determine y las necesarias para proteger a la persona en cuestión de lesiones y de otro tipo, para asegurar la salud, la seguridad y el bienestar de esa persona, incluyendo el bienestar social y el ajuste psicológico de esa persona, por el tiempo que, a juicio del Fiscal General, el peligro exista para esa persona.

El Fiscal General podrá, mediante reglamento:

- Proporcionar documentos adecuados para que la persona pueda establecer una nueva identidad o de otra manera proteger a la persona;
- Proporcionar vivienda a la persona;
- Ofrecer el transporte de muebles para el hogar y otros bienes personales a una nueva residencia de la persona;
- Ofrecer a la persona un pago para costear los gastos básicos, cuya cantidad será establecida de conformidad con los reglamentos emitidos por el Procurador General, para el momento en que éste determina que se justifica;
- Ayudar a la persona en la obtención de empleo;
- Prestar otros servicios necesarios para ayudar a la persona en ser autosuficiente;
- Revelar o negarse a revelar la identidad o ubicación de la persona que trasladó o protege, o cualquier otro asunto relativo a la persona o al programa, después de sopesar el peligro que dicha divulgación plantea a la persona, el perjuicio que causaría al público en general, la eficacia del programa, y los beneficios que brindaría al público o para la persona que

solicita la divulgación, salvo que el Fiscal General, a petición del Estado o los funcionarios locales de aplicación de la ley o en virtud de una orden judicial, sin dilaciones indebidas, revele a los funcionarios la identidad, ubicación, antecedentes penales, y las huellas dactilares correspondientes a estas personas reubicadas o protegidas, o la petición indique que la persona está bajo investigación o ha sido arrestado o acusado de un delito que se castiga por más de un año de prisión o que es un crimen de violencia;

- Proteger la confidencialidad de la identidad y ubicación de las personas obligadas a registrarse como delincuente condenado, en virtud de leyes federales o estatales, incluidos la prescripción de procedimientos alternativos a los que se disponga lo contrario por la ley federal o estatal para el registro y seguimiento de esas personas;

- La contratación de los servicios exentos, materiales y suministros, así como la renovación y construcción de sitios seguros dentro de los edificios existentes de otras disposiciones de la ley que sean necesarias para mantener la seguridad de los testigos de protección y la integridad del Programa de Seguridad de Testigos;

- El Procurador General establecerá un sistema preciso, eficiente y eficaz de los registros relativos a la historia penal de las personas de siempre protección, en virtud de este capítulo con el fin de proporcionar la información descrita en el inciso (G);

- Las deducciones se pueden hacer de cualquier pago hecho a una persona de conformidad con el párrafo (1) (D), para satisfacer las obligaciones de esa persona para los pagos de apoyo familiar, en virtud de una orden judicial del Estado;

- Cualquier persona que, sin la autorización del Fiscal General, a sabiendas, divulgue cualquier información recibida de la Fiscalía General en virtud del párrafo (1) (G), será multado con \$ 5,000 o prisión de cinco años, o ambas cosas;

- Antes de brindar protección a toda persona bajo este capítulo, el Procurador General deberá, en la medida de lo posible, obtener información relativa a la idoneidad de la persona para su inclusión en el programa, incluyendo los antecedentes penales, si las hubiere, y una evaluación psicológica de la persona. El Procurador General también deberá hacer una evaluación por escrito en cada caso de la gravedad de la investigación o el caso en que la persona de la información o testimonio ha sido o será proporcionado y el posible riesgo de peligro para otras personas y la propiedad en la comunidad donde la persona debe ser reubicado

y determinará si la necesidad de la persona de su testimonio es mayor que el riesgo de peligro para el público. Al evaluar si a una persona debe proporcionar protección, en virtud de este capítulo, el Procurador General tendrá en cuenta los antecedentes penales de las alternativas para proporcionar protección en virtud del presente capítulo, la posibilidad de obtener testimonios similares de otras fuentes, la necesidad de proteger a la persona, la relación en importancia de la persona y su testimonio, los resultados de los exámenes psicológicos, si el proveer esa protección sustancialmente infringe la relación entre un niño que sería reubicado en relación con la protección y sus padres que no serían reubicados, y otros factores que el Procurador General estime oportunos. El Fiscal General no proveerá la protección a cualquier persona en virtud del presente capítulo, si el riesgo de peligro para el público, incluyendo el daño potencial a las víctimas inocentes, es mayor a la necesidad de una persona en su testimonio. Este inciso no se interpretará como la comunicación de la evaluación por escrito en virtud del presente apartado.

Antes de brindar protección a toda persona bajo este capítulo, el Procurador General entrará en un memorando de entendimiento con esa persona. En cada memorando de entendimiento, se establecen las responsabilidades de esa persona, incluyendo:

- El acuerdo de la persona para dar testimonio y ofrecer información apropiada a todos los funcionarios que aplican la ley, en relación con todos los procedimientos adecuados;
- El acuerdo de la persona a no cometer ningún delito;
- El acuerdo de la persona a tomar todas las medidas necesarias, para evitar la detección por otros de los hechos relativos a la protección prevista para esa persona en virtud del presente capítulo;
- El acuerdo de la persona para cumplir con las obligaciones legales y los juicios civiles en contra de esa persona;
- El acuerdo de la persona a cooperar con todas las solicitudes razonables de los funcionarios y empleados del Gobierno, que proporcionan protección en virtud de este capítulo;
- El acuerdo de la persona a designar a otra persona para actuar como agente para la notificación de actos procesales;
- El acuerdo de la persona a hacer una declaración jurada de todas las obligaciones legales pendientes, incluidas las obligaciones en materia de custodia infantil y visitas;

- El acuerdo de la persona a revelar la libertad condicional o libertad condicional y responsabilidades, y si la persona está en libertad condicional bajo la ley estatal, de dar su consentimiento a la supervisión federal de conformidad con la sección 3522 de este título; y
- El acuerdo de la persona a que se informe periódicamente al oficial adecuado del programa acerca de las actividades y la dirección actual de esa persona;

En cada memorando de entendimiento, en el que se establece la protección que el Fiscal General ha determinado prestar a la persona en virtud del presente capítulo, también se dispondrán por el Procurador General los procedimientos a seguir en el caso de una violación del memorando de entendimiento. Tales procedimientos deberán incluir un procedimiento para la presentación y resolución de quejas de las personas que tienen protección permanente en virtud de este capítulo, respecto a la administración del programa. Este procedimiento incluirá la oportunidad para la resolución de una queja por una persona que no estuvo involucrado en el caso.

El Procurador General entrará en un memorando de entendimiento en virtud del presente apartado, con cada persona protegida en virtud del presente capítulo, sea de dieciocho años de edad o más. El memorando de entendimiento será firmado por el Fiscal General y la persona protegida.

El Procurador General puede delegar la responsabilidad de autorizar inicialmente la protección en virtud del presente capítulo, sólo al Fiscal General Adjunto, a la delegada del Procurador General, a cualquier Fiscal General Adjunto a cargo de la Sala de lo Penal o de la División de Seguridad Nacional del Departamento de Justicia, al Fiscal General Adjunto a cargo de la División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia (en la medida en que la delegación se refiere a un caso de derechos civiles criminales), y a otro funcionario o empleado del Departamento de Justicia.

Si el Procurador General determina que el daño a una persona para la cual la protección puede ser proporcionada en la sección 3521 de este título, es inminente o que el hecho de proporcionar protección inmediata de otro modo, ponen en serio peligro una investigación en curso, el Procurador General puede ofrecer protección temporal a dicha persona en virtud del presente capítulo antes de hacer la evaluación por escrito y la determinación exigida en el inciso (c) de esta sección o entrar en el memorando de entendimiento requerido por el inciso (d) de esta sección. En tal caso, el Fiscal General hará dicha evaluación y determinación, y entrará en memorando de entendimiento a la mayor brevedad, después de la protección que se inicia.

El Fiscal General podrá resolver la protección prevista en este capítulo a cualquier persona que sustancialmente viole el memorando de entendimiento, celebrado entre la Procuraduría General y la persona de conformidad con el inciso (d), o que proporcione información falsa en el memorando de entendimiento o por las condiciones conforme a los cuales la persona se proporcionó protección en virtud de este capítulo, incluida la información relativa a la naturaleza y las circunstancias respecto a la custodia y las visitas. Antes de revocar dicha protección, el Fiscal General deberá notificarlo a la persona en cuestión de la terminación de la protección prevista en este capítulo y las razones de la terminación. La decisión de la Procuraduría General de suspender dicha protección no estará sujeta a revisión judicial.

De igual forma, existen procedimientos para proteger a víctimas y testigos que se encuentren en prisión, como es el caso del programa de notificación víctimas y testigos de 23 de mayo de 2004, expedido por Kathleen Hawk Sawyer, Director del *Federal Bureau Prisons*, del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, mediante el oficio número 1490.06.⁶²

b) Italia:

La Ley número 45 de 13 de febrero de 2001, contiene, entre otros aspectos relevantes, las reglas de protección y sanción para los que colaboran con el sistema de justicia, así como para los que prestan testimonio. Dicha ley modifica el Decreto-Ley de 15 de enero 1991, n 8, modificado en ley 15 de marzo 1991, n. 8, según el artículo 1 de la Ley en cita.

El artículo 2 sustituye el artículo 9 del mencionado Decreto número 8, en lo relativo a las condiciones de aplicabilidad de las medidas de protección especial, cuya aplicación obedece a los resultados insuficientes de las medidas normales de protección adoptadas, incluso para los detenidos o prisioneros, cuya integridad física o vida corra grave peligro en razón de su colaboración, manteniendo que el delito fin del acusado sea el terrorismo o subvertir el orden constitucional; colaboración que debe vincularse con la investigación de la estructura, equipo, armas, explosivos, conexiones nacionales o internacionales con organizaciones criminales de carácter mafioso o terrorista subversiva. Si las medidas especiales de protección no son adecuadas, se puede definir un programa de protección especial, cuyas medidas abarcarán a las personas que viven permanentemente con los colaboradores; para lo cual, se tomarán en cuenta la determinación del peligro, la pertinencia y calidad de las declaraciones del colaborador, así como la reacción del grupo delictivo en relación con éstas.⁶³

⁶²Departamento de Justicia de los Estados Unidos, *Página principal del Departamento de Justicia de los Estados Unidos* (22 de marzo de 2011), disponible desde: <http://www.bop.gov/policy/progstat/1490.006.pdf>

⁶³Senado de la República Italiana, *Página principal del Senado de la República Italiana*, (23 de marzo de 2011), disponible desde: <http://www.normattiva.it>

El artículo 3, modifica el artículo 10 de la mencionada Ley número 8, en cuanto a su Título que ahora denomina Comisión o Comité Central para la definición y aplicación de las medidas especiales de protección, la cual se integra por un Secretario de Estado y dos jueces que la presiden, así como servidores públicos con 5 años en sus funciones, que serán elegidos preferentemente entre los que han adquirido experiencia en el área y poseen conocimiento sobre las tendencias actuales del crimen organizado, exceptuando a los que realizan actividades en oficina de investigación o investigación preliminar de bandas del crimen organizado o de terrorismo. Los actos y medidas del Comité están protegidos por el secreto profesional. Las investigaciones preliminares las realiza por medio de la Oficina de Planificación y Coordinación de las Fuerzas de Policía, y para la investigación al Servicio Central de Seguridad. La protección especial puede ser de emergencia o temporal, la que puede retirar o modificar el Comité Central, siendo objeto de suspensión cautelar la orden que la decreta cuya duración no será mayor a seis meses.⁶⁴

El artículo 4 sustituye el diverso 10 de la citada Ley número 8, en el sentido de que la admisión de medidas especiales de protección, su contenido y duración son aprobadas por la Comité Central, propuestas por el Fiscal ante quien ha hecho declaraciones y con las cuales ha asumido un severo peligro presente. La propuesta la puede hacer también el Jefe de la Policía, Director General de Seguridad Pública, previo dictamen del Fiscal. Si no reúne los requisitos la propuesta, se puede pedir el dictamen de la Comisión Nacional Antimafia, Fiscal General y Fiscales en los Tribunales de Apelación, quienes podrán allegarse de información de la investigación y del procedimiento judicial, así como de copias de los expedientes. La propuesta de admisión puede señalar las medidas especiales de protección adoptadas y por adoptar, incluyendo las razones de las no adecuadas. La propuesta del Fiscal o del Jefe de la Policía, debe referir específicamente las características del ofrecimiento de la contribución.⁶⁵

El artículo 5 modifica el diverso 12 de la Ley 8, en el rubro de los compromisos derivados de la propuesta: firmarla las partes; compromiso de cumplir con los normas de seguridad y cooperar activamente en la aplicación de las medidas especiales de protección; someter a examen, interrogatorio e investigación, incluido el contenido de la colaboración; especificar los bienes que sean de su propiedad, controlados directamente o a través de intermediarios, sus utilidades y los pagos ilegales después de la medida, que serán incautados por la autoridad judicial; y el domicilio de la persona protegida se tendrá el mismo del Comité Central.⁶⁶

El artículo 6 sustituye el artículo 13 de la consabida Ley, prevé el procedimiento para la adopción de las medidas especiales de protección y la adopción de medidas provisionales, así como la ayuda económica al protegido y a sus dependientes, cuyo límite no puede ser superior a cinco veces de la prestación social;

⁶⁴ ídem.

⁶⁵ ídem.

⁶⁶ ídem.

contempla el deber de adoptar medidas para rehabilitar o reinsertar a la sociedad al protegido y a los niños protegidos. Garantiza la seguridad, confidencialidad y rehabilitación social; se permite al protegido señalar domicilio convencional para las notificaciones que se le hagan, prohibiéndole se comunique por diversos medios con otros colaboradores, excepto cuando exista estricta necesidad familiar.⁶⁷

El artículo 8, contempla el retiro y modificación de las medidas especiales de protección en el artículo 13 c de la expresada Ley 8. En el artículo 10, se modifica el artículo 15 de la multicitada Ley 8, posibilitando el cambio de identidad en las medidas especiales de protección. El artículo 12, contempla las medidas de protección para los testigos de justicia, modificando el Capítulo II y el artículo 16 Bis y 16 ter de la multirreferida Ley. El artículo 14, prevé las nuevas Reglas para el Tratamiento de las Sanciones para los Involucrados con la Justicia (testigos o colaboradores).⁶⁸

El Ministerio del Interior emitió el Decreto número 161 el 23 de abril de 2004, en vigor a partir del 10 de julio de ese mismo año, en el que se contiene el Reglamento acerca de las medidas especiales de protección para testigos y colaboradores de la justicia, en cuyo artículo 1 se establecieron las tipologías de las medidas de protección: plan provisional de protección; medida especial de protección; medida especial de protección aplicada a través de la definición de un programa especial de protección.⁶⁹

En el artículo 2, se previó la modalidad de la formulación de la propuesta de adopción de la medida especial de protección y del plan provisional. El artículo 3, establece la información que debe contener la propuesta: especificación de los delitos y las organizaciones criminales relacionados con las declaraciones; cualquier otro elemento fiable inherente; noticia completa de los colaboradores de la justicia; los motivos que se consideran importantes para el desarrollo de la investigación; la identificación de medidas, incluyendo las provisionales; información para la incautación y decomiso de dinero y valores del miembro o de los miembros de los demás grupos delictivos que tengan directa o indirectamente y el dinero producto de actividades ilegales; circunstancias por las que se advierta un peligro grave y actual; indicación de las medidas normales de protección, adoptadas por las autoridades competentes de seguridad pública, o si se trata de personas detenidas o presas; las razones de la insuficiencia de las medidas de protección; la consideración de definir un programa especial para medidas especiales en razón del peligro real y actual; la ampliación de las medidas para quienes viven permanentemente con el colaborador, sin perjuicio de que el Comité adopte otras medidas distintas a las propuestas por la autoridad competente; y solicitud de prórroga de las medidas.⁷⁰

⁶⁷Idem.

⁶⁸Idem.

⁶⁹Ministerio de Justicia de Italia, *Página principal del Ministerio de Justicia de Italia*, (24 de marzo de 2011), disponible desde: <http://www.giustizia.it/giustizia>

⁷⁰Idem.

El artículo 4 contempla el contenido de la propuesta a adoptar del plan provisional de protección; en el artículo 5, la solicitud de la Comisión a la autoridad judicial para un dictamen no vinculante; en el artículo 6, el contenido del plan provisional para la protección; en el artículo 7, el contenido de la medida especial de protección; en el artículo 8, el contenido del programa especial de protección; el artículo 9, prevé las obligaciones de las personas protegidas; el artículo 10, regula la modificación y verificación de las medidas especiales de protección; el artículo 12, contempla el testimonio de justicia; en el artículo 13, las medidas del Director General de la Policía de Seguridad Pública; en el artículo 14, contempla el cambio de identidad; el artículo 15, se refiere el Decreto de cambio de identidad; el artículo 16, dispone la documentación relativa al cambio de identidad; en el artículo 17, establece la autoridad designada para las solicitudes de los actos o certificaciones relativos a la nueva identidad; el artículo 18, dispone normas finales. Este Decreto ministerial contiene un anexo relativo al facsímil o formato del registro de datos relativos al cambio de identidad.⁷¹

El Ministro de Justicia, con acuerdo del Ministerio del Interior, emitió el Decreto 144 de 7 de febrero de 2006, que contiene el Reglamento para el tratamiento penitenciario de aquellos que colaboran con la justicia, de conformidad con el artículo 19 de la Ley 45 de 13 de febrero de 2001, en vigor el 25 de abril de 2006.⁷²

El artículo 1 de dicho Reglamento, regula el ámbito de aplicación; internos o presos que colaboran con la justicia o que han sido objeto de medidas de protección o están sujetos a medidas de protección; en el artículo 2, se contienen los principios directivos del tratamiento penitenciario para los colaboradores de la justicia; el artículo 3, prevé las medidas para los detenidos que han manifestado su voluntad de colaborar; en el artículo 4, se establecen los criterios para la asignación en el instituto penitenciario o secciones del mismo, para evitar contacto entre los colaboradores de la justicia; en el artículo 5, se dispone las órdenes de servicio en materia de seguridad; el artículo 6, regula las entrevistas y correspondencia de los internos; y en el artículo 7, se prevé la traducción, transferencia y protección de los internos fuera de la cárcel, como en un lugar de detención o domiciliario con medidas especiales de protección y con un plan provisional para medidas urgentes.

c) México:

No existe un procedimiento legal de tipo administrativo; o sea un programa de protección de testigos, solamente de hecho y se regula en un acuerdo del agente del ministerio público de la Federación responsable de la indagatoria sobre delincuencia organizada y las actividades ilícitas de ésta.

⁷¹ídem.

⁷²ídem.

Como podemos observar, en Estados Unidos e Italia la protección de testigos se extiende a los internos o reclusos cuando adquieren la calidad de testigos; en México, no está regulada tal extensión. Los tres países, brindan al testigo también la protección de su familia, así como atención médica, psicológica, económica, habitacional, laboral, etc. Asimismo, las tres naciones prevén el cambio de identidad para el testigo protegido.

En Estados Unidos los operadores del programa de protección de testigos son el Fiscal General y los funcionarios a los que les delega la función para ello; y Director del *Federal Bureau Prisons*, ambos con facultades para desarrollarlos en reglamentos y directrices.

En Italia, el operador del programa de protección de testigos y colaboradores de justicia, es el Comité Central integrado por el Secretario o Ministro de Estado, dos jueces y cinco funcionarios con cinco años de experiencia en las tendencias del crimen organizado; y lo desarrollan el Ministro del Interior mediante Reglamento.

En México, lo opera el agente ministerio público responsable de la indagatoria; la autoridad judicial (el juez de control o el de la audiencia preliminar a la del juicio); y próximamente el Titular de la Procuraduría General de la República; y los Titulares de las Procuradurías Generales de Justicia de las Entidades Federativas.

En Estados Unidos e Italia se prevén instrumentos por escrito, mediante los cuales el órgano protector y el testigo protegido adquieren derechos y obligaciones para garantizar la protección, así como la revocación de ella por incumplimiento de las obligaciones. En México, solamente se contemplan los compromisos de la persona protegida en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

En los tres países, la información sobre el testigo protegido es reservada o confidencial.

De los tres países, solamente Estados Unidos es explícito en declarar que no adquiere alguna responsabilidad civil por otorgar o no otorgar la protección.

Los tres países contemplan diversos niveles de medidas de protección; sin embargo, Italia es quien los desarrolla más, pues si no son idóneas las medidas especiales, elabora un programa especial de protección.

De los tres países, Estados Unidos es el único que prevé la negativa de protección en caso de que el riesgo de peligro o daño a víctimas inocentes es mayor a la necesidad del testimonio.

4. Recepción de la declaración del testigo protegido.

a) Estados Unidos: En las *Federal Rules of Criminal Procedure*, ni en algún otro instrumento normativo se prevé que la recepción o audición de la declaración del testigo sea diferente a la directa o personal, por ejemplo por videoconferencia.

b) Italia: El 7 de junio de 1998, se expidió la Ley número 11, que contiene las normas de participación en el proceso penal y examen en el juicio de los colaboradores de la justicia, a distancia, así como el cambio de jurisdicción respecto de las quejas sobre el artículo 41 bis del Reglamento de la penitenciaría.

Este ordenamiento legal, en su artículo 1, señala la participación del acusado o condenado a distancia, de conformidad con el artículo 45 Bis de las normas de coordinación y de transición del Código de Procedimiento Penal, aprobado por Decreto Legislativo 271 de 28 de julio de 1989.

El artículo 2 modifica el artículo 146 Bis de las normas mencionadas, en el que se prevén los casos en que se llevará a distancia el debate, estando el acusado en prisión: cuando hay riesgo para la seguridad pública; cuando el juicio es de particular complejidad y es necesario que se realice a distancia para evitar retrasos en su funcionamiento, más aún cuando existan otros procesos en su contra en distintas oficinas judiciales. Asimismo, prevé la obligación del tribunal de emitir en la etapa preliminar del proceso decreto motivado para que la participación se realice a distancia, notificándolo a las partes cuando menos diez días antes de la audiencia. Así también, contempla la obligación del enlace audiovisual para que garantice la visibilidad mutua de los participantes, incluso con otros participantes que estén en prisión, así como con el abogado defensor, debiendo asistir al juez un oficial calificado.

El artículo 3, sustituye el artículo 147 Bis de las normas de ejecución, coordinación y disposiciones transitorias del Código de Procedimiento Penal, introducido por el artículo 7 del Decreto-Ley número 306 de 8 de junio de 1992, ratificado con las enmiendas de 7 de agosto 1992 por la Ley n 356, en el sentido de que para el examen de las personas en los tribunales de acuerdo a la ley o programas, de oficio o a instancia de la autoridad que ordenó el software o la protección, se adoptarán las medidas de protección de emergencia o provisional para la persona examinada u ofrecer el examen a distancia si se cuenta con los medios técnicos para ello. Así también, prevé los supuestos para el examen de un testigo en la modalidad a distancia, como la persona que cambió de identidad, con la precaución de evitar que la cara sea visible.

Asimismo, en la Ley número 136 de 13 de agosto de 2010, en vigor a partir del 7 de septiembre del mismo año, que se refiere a un plan extraordinario en contra de la Mafia, y delegación al gobierno en materia de normativa antimafia, en su artículo 1, numeral 7, se establece que la audición del interesado o del tes-

tigo puede ser mediante videoconferencia, en términos de los artículos 146 Bis y 147 Bis de las Normas de aplicación, coordinación y transición del procedimiento penal, a que se refiere el Decreto Legislativo 271 de 28 de julio de 1989.⁷³

c) México: En la normativa sobre protección de testigos, de manera excepcional la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, en su artículo 32, fracción VII, establece como derecho del testigo (víctimas y ofendidos) rendir o ampliar sus declaraciones sin ser identificados dentro de la audiencia y, si lo solicitan, hacerlo por medios electrónicos.

Como nos hemos podido dar cuenta, los tres países mencionados prevén la recepción del testimonio de la persona protegida de manera personal; sin embargo, en Italia y México, contemplan un nivel mayor de protección por medio de la videoconferencia. En cambio, Estados Unidos no tiene implementada esta modalidad de recepción del testimonio.

V. Conclusiones

1. Los mafiosos italo-americanos y los mafiosos italianos, se acogieron el código del silencio “Omertá” y ellos mismos lo violaron: Joseph Valachi, en Estados Unidos; y Tommaso Buscetta, en Italia, lo cual es indicativo que la protección de testigos tuvo como origen el hecho real, urgente y necesario de proteger a miembros de la mafia que colaboraron con las autoridades de aquellos países. En México, surgió la protección de testigos en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, la cual extiende su protección a todos los que intervienen en un procedimiento penal: jueces, peritos, víctimas, etc., relacionado con delitos a que se refiere dicha Ley.

2. La protección de testigos en Estados Unidos, Italia y México, se ubica en la seguridad pública; sin embargo, en México, existe un desarrollo normativo en torno a una seguridad pública especial, en la cual podemos insertar la protección de testigos. En efecto, la seguridad pública la entendemos como el despliegue de las competencias de las autoridades involucradas en los sistemas penales y administrativos, con respeto a los derechos fundamentales y a las restricciones de los mismos, a efecto de crear un estatus o condición de certidumbre de paz y tranquilidad sociales. Mientras que a la seguridad pública especial, la entendemos como el despliegue de las competencias de las autoridades involucradas en los sistemas penal, administrativo, político, social y electoral, para proteger la vida e integridad corporal de manera preventiva a los sujetos que intervienen en un proceso penal (autoridades o particulares); a políticos nacionales y extranjeros;

⁷³ Ministerio de Justicia de Italia, Página principal del Ministerio de Justicia de Italia, (25 de marzo de 2011), disponible desde: <http://www.giustizia.it/giustizia>

a grupos vulnerables (niños, mujeres, etc.); y a candidatos a cargos de elección popular; seguridad pública especial que está integrada por cada uno de los ordenamientos legales específicos de protección.

3. La protección de testigos está más desarrollada normativamente en los Estados Unidos, para cuya operatividad se cuenta con un margen no acotado en la utilización de recursos económicos; es decir, discrecional. En Italia, la disponibilidad de recursos económicos para la protección de testigos está limitada. En México, los recursos económicos para la protección de testigos están supeditados a la disponibilidad presupuestal, con lo cual se pone en riesgo su operación.

4. Estados Unidos e Italia tienen programas de protección de testigos operando; en México opera la protección de testigos sin programa.

5. En Estados Unidos, Italia y México, así como en los países que tienen implementada la protección de testigos, el testimonio que versa sobre la delincuencia organizada y las actividades ilícitas de ésta, ha destronado a los medios probatorios de la confesión e indiciario, por la importancia singular que ha adquirido: el testimonio puede ser producido por un miembro de la delincuencia organizada, cuyo contenido es en contra y en perjuicio de sus cómplices y de toda la organización criminal, ya que puede proporcionar información acerca de la estructura del grupo criminal (líderes o jefes, cuadros, etc.); de la estructura financiera; del modus operandi en las actividades ilícitas; de los bienes muebles e inmuebles que están a nombre de los miembros de la organización criminal o de sus testaferros; de la capacidad de armamento con el que cuentan; de las plazas en las que opera el grupo criminal; de las formas de lavado del dinero obtenido en actividades ilícitas; de los nexos con otras organizaciones criminales, etc.

6. En los Estados Unidos e Italia, la protección del testigo y de su familia, ha generado un desarrollo normativo singular, que penetra en diversas ramas del derecho y en ámbitos socio-culturales, como en el derecho civil, fiscal, familiar, laboral, etc., en el caso de cambio de identidad del testigo y de los miembros de su familia, toda vez que se le proporciona un nuevo nombre con apellidos, se modifica su estado civil, su domicilio, patrimonio, etc., en una palabra los atributos de su personalidad; así también en relación con su familia. Se le proporciona nueva información fiscal, familiar e inclusive se le ayuda a buscar trabajo con la nueva identidad e insertarlo en un entorno social y cultural diferente al que tenía, dentro de su propio país o en otro. En México, no está desarrollado normativa y enfáticamente el cambio de identidad

7. Italia y México, no así Estados Unidos, se sirven de la tecnología para elevar el nivel de protección de testigos, como es el caso de la recepción del testimonio por videoconferencia. Esta diferencia quizá se deba a un aspecto del sistema de enjuiciamiento, ya que en Estados Unidos el Gran Jurado elegido entre ciudadanos declara la inocencia o culpabilidad en conciencia, para lo cual

previamente a través de sus sentidos percibe la veracidad o mendacidad de lo declarado por los testigos al ser interrogados por el Fiscal y por el abogado defensor; mientras que el juez impone la pena. En cambio en Italia y México quien juzga, e impone la pena, es la autoridad judicial. Es decir, en Estados Unidos hay un mayor margen de percepción de la inocencia o culpabilidad, debido a la pluralidad de los integrantes del Gran Jurado; en tanto que en Italia y México la percepción es singular, la del juez.

Bibliografía

Autores anónimos, Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2008 disponible en la página principal de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen desde: [http://www.unodc.org/documents/organized-crime/v0852046%20WP%20WP%20Good%20Practices%20\(S\).pdf](http://www.unodc.org/documents/organized-crime/v0852046%20WP%20WP%20Good%20Practices%20(S).pdf)

GONZÁLEZ VIDAURRI, Alicia, Seguridad Pública y la Teoría de los Sistemas en la Sociedad del Riesgo, México, Editorial Porrúa, 2007.

LÓPEZ BENÍTEZ, Lilia Mónica, Protección de testigos en el derecho penal mexicano, México, Editorial Porrúa, 2009.

MUÑOZ CONDE, Francisco, Teoría general del delito, 2ª edición, Colombia, Editorial Temis, 2005.

Publicaciones oficiales

Diario Oficial de la Federación

Páginas Web

(Nacionales, extranjeras e internacionales)

México

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible desde: <http://www.diputados.gob.mx>

Cámara de Senadores, disponible desde: <http://www.senado.gob.mx>

Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible desde: <http://sre.gob.mx>

Instituto Federal Electoral, disponible desde: <http://www.ife.org.mx>

Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, disponible desde: <http://www.ordenjuridico.gob.mx>

Procuraduría General de la República, disponible desde <http://www.pgr.gob.mx>

Infomex Gobierno Federal, disponible desde: <https://www.infomex.org.mx>

Estados Unidos

Casa de Representantes de los Estados Unidos, disponible desde: <http://judiciary.house.gov>

Departamento de Justicia de los Estados Unidos, disponible desde: <http://www.justice.gov>

The U.S. Marshals Service, disponible desde: <http://justice.gov/marshals>

Italia

Senado de la República Italiana, disponible desde: <http://www.normattiva.it>


Ministerio de Justicia de Italia, disponible desde: <http://www.giustizia.it/giustizia>


Organismos internacionales


Organización de las Naciones Unidas, disponible desde: <http://www.uncjin.org>; y
<http://www.unodc.org>

PORTADA Y DISEÑO EDITORIAL
VERÓNICA GALLOSA HERNÁNDEZ



 Av. Congreso de la Unión 66
Col. El Parque, C.P. 15960
México, D.F. Edificio I, nivel 2

 Tel. 5036-0000
exts. 58140 y 58141

 cedip@congreso.gob.mx
www.diputados.gob.mx/cedip

