

## REFORMAS EN MATERIA DE DELINCUENCIA ORGANIZADA Y SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS

Leticia A.VARGAS CASILLAS\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Seguridad pública*. III. *Delincuencia organizada*. IV. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de las Primeras Jornadas sobre Justicia Penal es exponer brevemente cuáles han sido, en los últimos cinco años (1995-2000), las reformas penales, en todos los ámbitos (sustantivo, procesal, ejecutivo, administración y procuración de justicia). Necesariamente no se podían dejar de comentar dos temas que han sido eje en gran parte de las reformas realizadas durante el periodo señalado: seguridad pública y delincuencia organizada.

El tema de la seguridad pública ha sido fundamental en la esfera legislativa, ya que se han propuesto y promulgado nuevos ordenamientos jurídicos y reformas legales en aras de la seguridad pública. En este sentido, el gobierno mexicano ha emprendido numerosas medidas legislativas y acciones para procurar brindar una mejor seguridad pública. Veremos a continuación cuáles han sido estos mecanismos establecidos en los últimos años.

Otro asunto que ha inquietado al gobierno mexicano, ha sido la denominada delincuencia organizada. Debemos recordar que este fenómeno no es novedoso, pues no cabe duda de que el ser humano siempre se ha organizado para delinquir. Este hecho no es el que preocupa, sino cómo se están organizando los delincuentes y cuáles son los delitos que cometen, como el robo de autos, narcotráfico, secuestro y tráfico de indocumentados. Por ello, se han desarrollado medidas novedosas en nuestro sistema de justicia penal para combatir aquellas organizaciones criminales

\* Colaboradora del Área de Derecho Penal del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

que están adquiriendo cada vez más presencia y poder, y ante las cuales es urgente reaccionar.

La historia juzgará si los mecanismos legislativos emprendidos en materia de seguridad pública y delincuencia organizada han sido adecuados o no. Si el día de mañana obtenemos resultados satisfactorios no sólo para el Estado, sino para todos los ciudadanos, consideraremos que estas medidas fueron afortunadas y las celebraremos. Pero, si sucede lo contrario, es decir, si dichos instrumentos crean más problemas de los que ya tenemos o si no son eficaces, significa que debemos dedicar mucha más atención, cuidado y esfuerzo a la labor legislativa. Por tanto, no se debe legislar y reformar reaccionaria y desesperadamente, sino atender las verdaderas causas de los problemas.

En este sentido, cuando se ameriten y sean verdaderamente necesarias modificaciones constitucionales, reformas o creaciones legislativas es preciso que se realicen adecuadamente y conforme a la realidad mexicana. Es decir, estar conscientes de que los ordenamientos jurídicos que se reforman o adicionan son para una sociedad mexicana, la cual tiene tradiciones culturales y jurídicas propias.

## II. SEGURIDAD PÚBLICA

El tema de seguridad pública no sólo ha adquirido relevancia legislativa en los últimos cinco años. Desde el periodo del presidente Miguel de la Madrid la seguridad pública creó inquietud legislativa. Durante esta etapa se modificó el artículo 115 constitucional, con el objetivo de precisar la forma de organización del municipio y sus obligaciones. Se estableció, entre otras atribuciones, en la fracción tercera la prestación del servicio público de “seguridad pública”.

A raíz de estas reformas, se emprendió la creación de leyes en materia de seguridad pública. Los estados de la República comenzaron a expedir sus leyes. Fueron el caso de Nuevo León, Tabasco, México, Quintana Roo, Guerrero, entre otras entidades. Siendo en total más de quince estados que contaron con ordenamientos jurídicos especiales en seguridad pública. Asimismo, se crearon consejos consultivos estatales de seguridad pública y academias de policía o de cuerpos de seguridad pública.

En el siguiente sexenio (1988-1994) la labor legislativa en esta materia no fue tan abundante como en la anterior. Los estados de Baja California,

San Luis Potosí, Jalisco y el Distrito Federal expidieron sus leyes de seguridad pública. También se empezaron a firmar convenios entre las entidades federativas para coordinarse en materia de seguridad pública y finalmente en 1994, se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación.<sup>1</sup> Por otro lado, se estuvo proponiendo la creación de una ley federal en materia de seguridad pública.

En el periodo que nos atañe, ha surgido una amplia normatividad en materia de seguridad pública. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y los gobiernos estatales establecieron como asunto prioritario el de la seguridad pública. De esta manera, se formularon el Plan Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 y, entre otros, el correspondiente al Distrito Federal.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se enfatizó la necesidad de contar con un marco jurídico adecuado para garantizar justicia, seguridad y bienestar general. Por tal motivo, se establecieron diversas estrategias en materia de seguridad pública, como la coordinación entre los tres niveles de gobierno. Este asunto fue motivo para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 31 de diciembre de 1994, se publicó el decreto que modifica diversos artículos referentes al Poder Judicial y a la seguridad pública. Se adicionaron tres párrafos al artículo 21 y se agregó en el artículo 73, fracción XXIII, como facultad del Congreso de la Unión, la atribución de legislar sobre el tema de seguridad pública. No me detendré en explicar estas reformas, pues no me corresponde en este trabajo hacerlo, pero simplemente quiero señalar que la adición al artículo 21 constitucional versó sobre el establecimiento de un nuevo concepto y tratamiento de la seguridad pública. Se enfatizó la actuación de los cuerpos policiacos y se advirtió la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Después de estas reformas, en 1995 se celebró un convenio de coordinación de seguridad pública entre la Procuraduría General de la República, el gobierno del Estado de México y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para dar origen a la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.<sup>2</sup> También en este año otras entidades federativas expidieron sus leyes de seguridad pública, como fue el estado Nayarit; sin embargo, el ordenamiento jurídico que realmente

1 *Diario Oficial de la Federación* del 26 de abril de 1994.

2 Dicho Convenio se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de febrero de 1995.

estableció una perspectiva novedosa de la seguridad pública fue la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>3</sup>

Esta ley despertó muchas críticas tanto por su novedad como por su trascendencia. Uno de los aspectos que más se cuestionó fue la coordinación entre los diversos niveles de gobierno y la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en la integración del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Una vez decretado el mencionado ordenamiento, varios estados de la República han ido comenzado a sustituir sus ordenamientos jurídicos (creados en las décadas de los ochenta y noventa) por otros, los cuales atienden a lo dispuesto en la Constitución y en la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Bajo este supuesto, han sido los casos de Coahuila (1996), México (1999), Sonora (1996), San Luis Potosí (1997), Colima (1996), Nuevo León (1996), Quintana Roo (1996), Querétaro (1997) y Baja California (1998). Por otra parte, se han instalado varios consejos estatales y municipales de seguridad pública, así como comités delegaciones de seguridad pública.

También se han firmado convenios de coordinación en materia de seguridad pública entre las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los gobiernos de los estados. Algunos de estos convenios, se suscribieron en 1997 y en ellos se especifica, la cantidad de dinero que el gobierno federal transfiere al Estado en materia de seguridad pública, y las aportaciones que se obliga la entidad federativa a complementar para tener los recursos necesarios para el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, establecen el destino de dichos recursos, los compromisos que adquieren los dos órganos de gobierno y precisan los mecanismos de control y evaluación del ejercicio aplicado en dicha materia.

En 1998 se celebraron convenios entre las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los gobiernos de los estados, para la realización de acciones en torno al Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000. Dichos convenios, entre otros asuntos, señalan como objetivos los siguientes: a) establecer la coordinación entre el gobierno federal y el gobierno del Estado para la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública; b) dar se-

3 *Diario Oficial de la Federación* del 11 de diciembre de 1995.

guimiento, ejecutar y evaluar las acciones realizadas en la materia; c) desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes; d) formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo.

Por otro lado, a principios de 1999, se expidió otro ordenamiento jurídico fundamental. Nos referimos a la Ley de la Policía Federal Preventiva.<sup>4</sup> Se menciona, que esta ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución en lo relativo a la seguridad pública a cargo de la Federación, como una institución dependiente de la Secretaría de Gobernación, cuya función primordial, es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

También en 1999, se publicó la Ley de Servicios de Seguridad Prestados por Empresas Privadas,<sup>5</sup> con el objetivo de regular los servicios de seguridad prestados por empresas privadas, que operan en el Distrito Federal, y a finales de este año se modificaron y adicionaron diversas fracciones del artículo 115 constitucional para adecuar su contenido al marco jurídico existente hasta la fecha.<sup>6</sup>

Asimismo, se han realizado acuerdos por el que se aprueban los criterios de asignación, el establecimiento de la fórmula de distribución y monto de los recursos por destinatario y concepto de gasto, del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y el Distrito Federal (29 de enero 1999). Además, en 1999 se celebraron más convenios de coordinación, pero éstos entre el Consejo Nacional de Seguridad Pública y los gobiernos de los estados, para la realización de acciones del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000.

Otra reforma legislativa importantísima en materia de seguridad pública durante el periodo que se comenta, fue la modificación del artículo 123, apartado B, fracción XIII, en lo relativo a las relaciones laborales entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.<sup>7</sup> Se estableció, que los miembros de las instituciones policiales, podrán ser removidos de su cargo si no satisfacen los requisitos que esta-

4 *Diario Oficial de la Federación* del 4 de enero de 1999.

5 *Diario Oficial de la Federación* del 18 de enero de 1999.

6 *Diario Oficial de la Federación* del 23 de diciembre de 1999.

7 *Diario Oficial de la Federación* del 8 de marzo de 1999.

blecen las leyes vigentes al momento de su remoción. También se especifica que no procede la reinstalación por ninguna vía y sólo procede la indemnización.

En el presente año, se han publicado los criterios de asignación para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal,<sup>8</sup> y los convenios de coordinación que celebraron el Sistema Nacional de Seguridad Pública y los estados de la República, para la realización de acciones en el año 2000, dentro del Programa Nacional de Seguridad Pública. También se publicó el Reglamento de la Ley de la Policía Federal Preventiva.<sup>9</sup>

Por último, es necesario advertir que también se han celebrado acuerdos de cooperación en materia de seguridad pública entre la Secretaría de Gobernación y el gobierno de la República Francesa<sup>10</sup> y el Ministerio del Interior del Reino de España.<sup>11</sup>

### III. DELINCUENCIA ORGANIZADA

En materia de delincuencia organizada, también se han elaborado un gran número de reformas a la Constitución y leyes secundarias. Inclusive se creó, durante este periodo, una ley especial de la materia.

Es fundamental mencionar, que el tema de la delincuencia organizada se incorporó en nuestra legislación a partir de 1993. El 3 de septiembre de este año se publicaron reformas constitucionales a los artículos 16, 19, 20, 107 y 119.

El artículo 16 estableció el plazo máximo para retener al indiciado. Se indicó, que ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de 48 horas, y se advirtió que se podrá duplicar el plazo, en “aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada”.

En 1994, se llevaron a cabo dos importantes reformas a la legislación secundaria en materia de delincuencia organizada. En la primera, se crearon los artículos 194-bis del Código Federal de Procedimientos Penales y 268-bis del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, con el objeto de señalar qué se entendía por “delincuencia organizada”, en relación con la duplicación del plazo de retención que realiza el Ministerio

8 *Diario Oficial de la Federación* del 17 de enero de 2000.

9 *Diario Oficial de la Federación* del 26 de abril de 2000.

10 *Diario Oficial de la Federación* del 12 de junio de 2000.

11 *Diario Oficial de la Federación* del 9 de julio de 2000.

Público advertido en el artículo 16 constitucional.<sup>12</sup> Se señaló, que serían aquellos casos en los que tres o más personas se organizaran bajo reglas de disciplina y jerarquía, para cometer de modo violento o reiterado o con fines predominantemente lucrativos determinados delitos.

A través de la segunda reforma que mencionamos, simplemente se agregaron más delitos a la lista contemplada en los artículos 194-bis y 268-bis; y en lugar de señalar que la forma de cometer los delitos fuera de modo violento “o” reiterado, se estableció que sería de modo violento “y” reiterado.<sup>13</sup>

Cabe señalar que más tarde, con la Ley Federal de Delincuencia Organizada de 1996, se derogó el artículo 196-bis, pero el artículo 268-bis permaneció intacto.

En 1995, se establecieron las bases de colaboración entre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento de Distrito Federal, para fortalecer el combate a la delincuencia organizada.<sup>14</sup> El propósito de este documento, fue establecer lineamientos para colaborar, coordinar y cooperar entre la Procuraduría y la Secretaría, para hacer más eficiente la procuración de justicia y realizar actividades conjuntamente en la lucha contra el delito, la delincuencia e impunidad.

En 1996, se llevó a cabo una de las más importantes reformas constitucionales en materia penal y seguridad pública.<sup>15</sup> Las referentes a la seguridad pública ya las comentamos. Ahora, en materia de delincuencia organizada se dio pauta para crear una ley especial. Se reformó el artículo 16 de la Constitución con el objetivo de establecer lineamientos en materia de intervención de comunicaciones privadas, libertad bajo caución, y del decomiso de los bienes relacionados con la delincuencia organizada.

El 7 de noviembre de 1996, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la novedosa Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que regula aspectos sustantivos, adjetivos, ejecutivos y orgánicos respecto a una sola materia, la delincuencia organizada.

No nos detendremos en comentar dicho ordenamiento. Solamente mencionaremos que: a) se creó el tipo autónomo de delincuencia organi-

12 *Diario Oficial de la Federación* del 10 de enero de 1994.

13 *Diario Oficial de la Federación* del 22 de julio de 1994.

14 *Diario Oficial de la Federación* del 3 de abril de 1995.

15 *Diario Oficial de la Federación* del 3 de julio de 1996.

zada; b) se contemplan sanciones específicas para los sujetos que cometen el delito de delincuencia organizada; c) se crea una unidad especializada en la investigación y persecución de delitos cometidos por las organizaciones criminales; d) se especifican lineamientos para la intervención de comunicaciones privadas y de las órdenes de cateo; e) se establecen reglas para el aseguramiento de bienes susceptibles de decomiso; y f) se estipulan medidas especiales en la ejecución de sanciones.

Por lo anterior, no cabe duda de que el tema de la delincuencia organizada ha sido justificación de muchas reformas legislativas anteriores y posteriores a la ley.

Ejemplo de lo anterior, han sido las reformas constitucionales de 1999, que establecen novedosas medidas respecto al aseguramiento de bienes,<sup>16</sup> y otras tantas modificaciones contenidas en los códigos penales y procesales, leyes orgánicas de las procuradurías y leyes de ejecución de sanciones, tanto federales como locales.

#### IV. CONCLUSIONES

El periodo de cinco años parece corto. Podríamos pensar que, en tan sólo cinco años no es posible que en un país se lleven a cabo tantas reformas legislativas, pero lo contrario ha sucedido en el nuestro. Esto ya se ha hecho notar en los trabajos anteriores, al comentar las reformas sustantivas, adjetivas y ejecutivas.

Ahora, corresponde analizar en este trabajo, las reformas en materia de seguridad pública y delincuencia organizada. He intentado simplemente enunciar, con esta presentación, cuáles han sido las reformas legislativas en estas materias. De manera, que nuestros comentaristas y especialistas abordarán y ampliarán temas específicos.

Estos dos asuntos no pueden pasar inadvertidos, puesto que claramente son temas que sirven de botón de muestra para saber cuál es y será el rumbo que ha seguido y seguirá en los próximos años nuestro sistema de justicia penal.