

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO

María del Pilar HERNÁNDEZ¹

SUMARIO: I. *Agradecimiento*. II. *Consideraciones preliminares*. III. *Precisiones en torno al concepto de delincuencia organizada*. IV. *Las manifestaciones de la delincuencia organizada*. V. *La delincuencia organizada en México*. VI. *Los antecedentes constitucionales y legales en materia penal*. VII. *El combate a la delincuencia organizada como finalidad de la reforma constitucional*. VIII. *Las reformas constitucionales de 1996*. IX. *A manera de conclusión*.

I. AGRADECIMIENTO

Antes de pasar al tratamiento de algunos aspectos en torno a la delincuencia organizada, quiero hacer patente mi agradecimiento al señor director de este Instituto de Investigaciones Jurídicas, doctor José Luis Soberanes Fernández, por permitirme el honor de participar en tan merecido homenaje a don Sergio García Ramírez, connotado jurista mexicano cuyo legado de derecho penal mexicano es, hoy por hoy, invaluable.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El Estado mexicano, conforme al espíritu de su Constitución vigente, se ha denotado como un Estado de derecho con plena observancia de dos de los principios fundamentales que permean los Estados constitucionales contemporáneos, a saber: el principio de legalidad en la actuación de las

¹ Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

autoridades y, segundo, el de seguridad jurídica que opera en favor de los gobernados.

Algunos de los problemas esenciales que han sido motivo de preocupación durante los últimos años radican en el perfeccionamiento tanto de las instituciones que administran y procuran justicia, como el proveer de un sistema penal más depurado que cada vez más finque un parámetro de confiabilidad de la sociedad civil en aquellas instituciones y, sin duda, lugar preeminente lo ocupa el combate a la delincuencia organizada.

El combate a tal tipo de delincuencia se ha afrontado no sólo a través de la importante labor de revisión y actualización constitucional, sino, además, mediante las reformas a la legislación secundaria y, en su momento, con la expedición de leyes que hagan más puntual el ataque frontal a uno de los males que aquejan el sano funcionamiento del Estado mexicano.

III. PRECISIONES EN TORNO AL CONCEPTO DE DELINCUENCIA ORGANIZADA

La delincuencia organizada es uno de los problemas más graves por los que atraviesa no sólo nuestro país sino la comunidad internacional, circunstancia esta que ha denotado el carácter transnacional.

Doctrinalmente podemos conceptualizar la delincuencia organizada como la actividad delictiva que se caracteriza “[...] por sus niveles de organización, por su capacidad para manejar grandes recursos, entre ellos el armamento, sus posibilidades de penetrar a las instituciones estatales y mediante la corrupción o la intimidación a obtener prácticamente una garantía de impunidad”.² Resaltan de la actividad ilícita que estudiamos en esta sede, que se trata de una “[...] sociedad que busca operar fuera del control del pueblo y del gobierno, pues involucra a miles de delinquentes que trabajan dentro de estructuras tan complejas, ordenadas y disciplinadas como las de cualquier corporación, mismas que están sujetas a reglas aplicadas con gran rigidez”.³

La delincuencia organizada se caracteriza, a saber: por ser una organización permanente; por contar con una estructura jerárquica en donde

² Andrade Sánchez, Eduardo, *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*, México, UNAM-LVI Legislatura del Senado de la República, 1996, p. 33.

³ Texto de la iniciativa conjunta del Ejecutivo federal y el H. Congreso de la Unión para la expedición de la Ley contra la Delincuencia Organizada.

permea el respeto de los subordinados; no tener metas ideológicas ni políticas (se exceptúa el terrorismo), pero sí de poder y el dinero; uso de la violencia y corrupción como recursos reconocidos y aceptados para el cumplimiento de objetivos; una alta especialización de las funciones y del trabajo; la territorialidad de las actividades, y una reglamentación interna oral o escrita que obliga a los miembros.

Andrade Sánchez⁴ recuerda que, en materia de delincuencia organizada, la Unión Europea ha sentado once puntos como denotativos de la misma, así: colaboración de más de dos personas; que se repartan las tareas; actuación por un periodo de tiempo prolongado o indefinido; utilización de alguna forma de disciplina o control; sospecha de comisión de delitos que por sí solos o de forma global sean de importancia considerable; operatividad a nivel internacional; empleo de la violencia o de otros medios idóneos para intimidar; uso de estructuras comerciales o de negocios; realizar actividades de lavado de dinero; utilización de tráfico de influencias, así como del aparato institucional establecido, y la búsqueda de beneficio o poder.

IV. LAS MANIFESTACIONES DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Son manifestaciones típicas de la delincuencia organizada el terrorismo, las organizaciones de narcotraficantes, el lavado de dinero, robo de automóviles, asaltos en carreteras a transportes colectivos, tráfico de infantes, trata de blancas o de indocumentados, las bandas o pandillas de actuación urbana.⁵

De las actividades ilícitas antes mencionadas, la que más preocupación ha generado nacional e internacionalmente es la del narcotráfico, particularmente porque el tráfico ilícito de sustancias psicoactivas afecta, de una manera u otra, a cada Estado, en particular, y al conjunto de las naciones, en general. Sin ánimo de maximizar el problema, podemos decir que la dimensión del fenómeno se expresa en los planos económico, social, ecológico, jurídico y político.

En el plano económico, el incuestionable valor monetario que el tráfico de drogas genera, que supera el comercio internacional del petróleo y que es sólo inferior a los beneficios que reporta el comercio de armas.

4 Andrade Sánchez, Eduardo, "El delito organizado y el derecho comparado", *Reforma Constitucional y penal 1996*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 24.

5 Andrade Sánchez, *op. cit.*, nota 2, pp. 19-21.

El narcotráfico supone grandes expectativas de ganancias por el índice en el consumo de las sustancias psicotrópicas, así como por la creación de empleos en todos los niveles de la cadena, esto es, desde la producción hasta el consumo. La narcoeconomía, a través del lavado de dinero, produce un auge económico por demás ficticio, lo que puede ponerse en evidencia en la configuración física de las ciudades afectadas por la actividad ilícita, “se construyen rascacielos a granel, lo que es una expresión del sistema de lavado de dinero”.⁶

En lo social, la ilicitud de las actividades y sus dimensiones se asocian al aumento de la delincuencia y de la violencia así como a la corrupción a escalas insospechadas. En el plano político-jurídico, la profusión en las normas encaminadas a reprimir el delito así como las responsabilidades que ellas delegan en las autoridades policiales y judiciales han sido hasta ahora para atacar eficientemente la actividad ilícita organizada del narcotráfico.

Resulta incuestionable que hoy en día, ante la magnitud y dimensiones del problema, se hace más necesaria una actitud de corresponsabilidad que se manifieste en amplias y consistentes políticas de cooperación para el desarrollo económico y social de todos los países que nos encontramos afectados por la práctica ilícita del tráfico de estupefacientes, ya como países consumidores, bien como países productores.

V. LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO

La más alta y preocupante manifestación de delincuencia organizada en nuestro país es, sin lugar a dudas, el tráfico de estupefacientes, baste señalar los datos que ha arrojado la Procuraduría General de la República respecto de las ganancias brutas que las organizaciones de traficantes obtuvieron durante el año 1994, y que asciende aproximadamente a treinta mil millones de dólares.

Las organizaciones de tráfico de estupefacientes, conocidas como cárteles y adjetivadas en razón de su ámbito espacial de actuación nacional, que operan en nuestro país son las siguientes: el cártel de Tijuana, el cártel de Juárez, el cártel del Pacífico y el cártel del Golfo. El grado de violencia usado por estas organizaciones de criminales en aras de la obtención de territorios para el ejercicio de sus actividades nocivas ha pro-

⁶ Facio, Carlos, “Entrevista a Nils Castro”, *El Día*, México, 7 de mayo de 1994, p. 17.
DR. © 1998
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

piciado la proliferación de armamento que circula ilegalmente, muertes y corrupción.

Por lo que hace a los secuestros, se calcula que entre 1988 y 1994 se han perpetrado ochocientos; las víctimas principales son empresarios y otras personalidades de la vida nacional.

El robo de vehículos, manifestación que en principio era minimizada, adquiere cada vez mayores proporciones, dando origen organizaciones más sofisticadas y, en ocasiones, formando una de las “áreas de especialización” de manifestaciones más depuradas como el narcotráfico.

Se suma a lo anterior la grave lesión que los ilícitos organizados puede causar a la economía de una nación, infiltrándose en puntos clave del aparato institucional; llega a denominarse, incluso, como una narcoeconomía.

VI. LOS ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN MATERIA PENAL

El legislador nacional ha sido consciente de la necesidad de medidas legislativas que vayan a la par de los cambios acelerados que la sociedad mexicana sufre, y considera, en todo momento, factores de carácter sociológicos, económicos, culturales e idiosincráticos. En virtud de la valoración de tales elementos, particularmente importantes en la materia que tratamos, la legislación en materia penal tiende, cada vez más, a combatir de forma integral y racional la delincuencia que el país sufre en sus diversas manifestaciones, teniendo siempre presente el principio de seguridad jurídica de los ciudadanos.

Entre las medidas normativas que el Estado mexicano ha instaurado en contra de la delincuencia son de mencionar las de naturaleza constitucional en materia penal; así, vienen al caso las publicadas mediante decreto de reformas constitucionales a los artículos 16, 19, 20 y 119, y de derogación de la fracción XVIII del artículo 107,⁷ que, en lo que aquí nos interesa, determinaron un plazo constitucional de cuarenta y ocho horas, con prohibición en su extensión o excedencia, al término del cual el indiciado deberá ser puesto en libertad o, en su caso, a disposición de la autoridad judicial. Vale señalar que, tratándose de sujetos involucrados en delitos tipificados como propios de la *delincuencia organizada*, el pla-

zo indicado podrá ser duplicado; bajo el apercibimiento de que así esté prescrito por la ley.

Es menester señalar que por primera vez dentro del orden jurídico nacional, y en virtud de las reformas antes indicadas, se introduce el concepto de *delincuencia organizada*.

Complemento de las anteriores reformas constitucionales son la de naturaleza legal, expedidas y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de enero de 1994. El decreto reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversos cuerpos legales, a saber: el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal; los Códigos de Procedimientos Penales, tanto Federal como del Distrito Federal; la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley de Extradición Internacional; el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Ley de Presupuesto y Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En esencia, las reformas legales, vistas de forma integral y enfocadas al tema en análisis, se encaminaron a determinar, entre otros, nuevos lineamientos respecto de la actuación del Ministerio Público como director de la averiguación previa, así como el fortalecimiento de la garantía de seguridad jurídica en favor de los inculpados durante la referida averiguación; control judicial de la legalidad de la detención hecha por el Ministerio Público en casos de flagrancia y urgencia; mayor rapidez en los procedimientos de averiguación previa y los procesos y mayores garantías a los afectados con el aseguramiento de bienes durante ambas fases; la corrección de la inapropiada regla de prescripción total del sobreseimiento de segunda instancia; garantías relacionadas con la procedencia de la libertad condicional; establecimiento de formas de procesos sumarios, y celeridad en el procedimiento de la audiencia de vista a las partes.⁸

Aunadas a las anteriores, se verificaron una serie de reformas en torno a la asociación delictuosa, delito de narcotráfico y las nuevas prescrip-

⁸ Cfr. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, "Defensa de los derechos humanos y reforma procesal penal", *Temas de Derecho Procesal*, México, UNAM, 1996, pp. 397-414.
DR. © 1998
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

EL COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO 1227

ciones legales sobre la colaboración, exhortos y requisitorias, así como de extradición nacional e internacional, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública,⁹ con el fin de consolidar una estrategia de política criminal para el combate de la delincuencia y el fortalecimiento de la función del Estado en la salvaguarda de la integridad y derechos de las personas y la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos. Junto a estas medidas, vale resaltar las reformas verificadas a los siguientes ordenamientos: Ley Federal de Armas de Fuego,¹⁰ Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal; del Código Fiscal de la Federación; del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales,¹¹ destacándose como finalidad de estas reformas el ataque al lavado de dinero, a los inhalantes y a los precursores químicos.

VII. EL COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA COMO FINALIDAD DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

En 1994 y en virtud de las reformas al artículo 16 de la Constitución federal se introduce por primera vez, como ya se ha asentado, el concepto de delincuencia organizada, previsión que supuso su introducción en la ley ordinaria, en el Código Penal federal y en los Códigos de Procedimientos Penales federal y del Distrito Federal, y en las materias que ya han sido motivo de exposición.

Al efecto de dar una cabal puntualización de las finalidades de la reforma constitucional, nos permitiremos realizar una enumeración atendiendo a cada uno de los preceptos reformados en 1996.

VIII. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1996

El 18 de marzo de 1996, el titular del Ejecutivo federal sometió al Congreso de la Unión dos iniciativas de reformas constitucionales, que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de mayo de 1996.

⁹ *Diario Oficial de la Federación* del 11 de diciembre de 1995.

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación* del 21 de diciembre de 1995.

¹¹ *Diario Oficial de la Federación* del 13 de mayo de 1996.

Una de las iniciativas se concentraba en la reforma a la fracción primera y penúltimo párrafo del artículo 20 de nuestra Constitución federal a fin de conferir a los jueces penales la facultad de no otorgar el beneficio de la libertad bajo caución, a petición expresa y motivada del Ministerio Público, en aquellos delitos que, aun no siendo graves, determinen, en función de los antecedentes del sujeto activo, un grado de peligrosidad y riesgo para la sociedad. En el mismo sentido, en la iniciativa se faculta al Ministerio Público para que, dentro de la etapa de averiguación previa, resuelva la libertad provisional bajo caución o la niegue.

La segunda de las iniciativas presentadas por el presidente de la República ante el Congreso de la Unión, conociendo la Cámara de Senadores como Cámara de origen el 19 de mismo mes y año, tiende a la reforma y adición de los artículos 16, 21, 22 y 73, fracción XXI.

1. Artículo 16 constitucional. Intervención de comunicaciones privadas

En razón de lo sensible del tema y para no vulnerar el derecho a la intimidad y la privacidad de las personas, este precepto sería adicionado con un párrafo noveno, en donde se prevería la regulación expresa de las intervenciones de medios de comunicación privada (telefónica, telegráfica, etcétera) y sólo con fines relacionados con la justicia penal, quedando exclusivamente facultado para los efectos la autoridad judicial federal. A fin de no vulnerar la legalidad, se prescribe que las referidas intervenciones se ajustaran a los requisitos y límites que las leyes respectivas preveían. Con el afán de no propiciar el uso indiscriminado de la facultad, se establece que quienes realicen la intervención sin satisfacer los requisitos que la ley ordinaria prevea serán sancionados penalmente, careciendo de todo valor probatorio los resultados de las diligencias por tales medios obtenidos.

Según el doctor Sergio García Ramírez, la discusión en torno a este precepto en el momento de pasar a discusión de la Cámara de Diputados fue motivo de una serie de “candados”, “[...] para que la legislación reglamentaria evitase posibles errores o abusos en la aplicación de la nueva figura constitucional”.¹²

¹² García Ramírez, Sergio, “El sistema penal y la libertad del inculpado”, *Reforma constitucional y penal 1996*, cit., nota 4, p. 53.
DR. © 1998
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

Coincidimos con el maestro en el sentido de que esta reforma y su regulación era innecesaria, ya que pudo haber sido operativizada a través de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. *Artículo 21 constitucional. La policía de investigación*

En razón de lo obsoleto y de la falta de correspondencia en la denominación de la Policía Judicial como cuerpo auxiliar del Ministerio Público en la investigación de los delitos, se propuso el cambio de su denominación por policía de investigación, retirándose, así, el adjetivo de judicial.

El maestro García Ramírez apunta sobre el particular el error que se cometió con el cambio de denominación, ya que lo único que ha propiciado son confusiones “por la diversidad de nombres que esa policía comienza a recibir en las distintas entidades federativas”.¹³

3. *Artículo 22 constitucional. Decomiso de bienes*

En razón de la gravedad de los actos cometidos a través de las organizaciones criminales, tal como ya lo hemos dejado asentado líneas arriba, se establece la procedencia de la aplicación o decomiso de bienes que se encuentren relacionados con la delincuencia organizada, bajo condición de que el sujeto a quienes se le decomisen los bienes haya sido condenada como responsable de la delincuencia organizada.

Siendo consistente con sus argumentos, y en el mismo sentido nosotros, estamos de acuerdo con el doctor García Ramírez al apuntar sobre este particular que:

Es flagrante la inversión en la carga de la prueba [ya que] en estos casos el Ministerio Público no necesita probar la ilicitud de la conducta del acusado; existe una presunción de culpabilidad *juris tantum*, que acarrea una pena severa: la confiscación —o decomiso—; es el inculpado, por lo tanto, quien debe demostrar que actuó en forma legítima; de lo contrario le serán confiscados —o decomisados— sus propios bienes, o inclusive los bienes ajenos sobre los que se conduzca como dueño, aunque en rigor no lo sea.¹⁴

¹³ *Ibidem*, p. 54.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 54-55.

4. *Artículo 73, fracción XXI. Naturaleza federal de la delincuencia organizada*

Con el fin de no trastocar el orden constitucional y en aras pleno respeto a las facultades soberanas de cada uno de los estados miembros de la Federación, respecto de su competencia local en materia penal, se reforma esta fracción para explicitar la facultad del Congreso de la Unión en materia de delincuencia organizada.

No ha lugar a dudas que la crítica del doctor García Ramírez en torno a la cuestionable federalización de materias a favor del legislador federal es acertada; nada más lacerante y lesivo a la propia política de federalismo que se ha retomado en el presente sexenio.

IX. A MANERA DE CONCLUSIÓN

El 19 de diciembre de 1997, el titular del Ejecutivo federal presentó ante la soberanía de la Cámara de Senadores un paquete de reformas a los artículos 16, 19, 20, 22, 123, apartado B, fracción XIII (se reforma el primer párrafo y se adiciona un tercer párrafo). No es ésta la oportunidad para entrar al análisis del contenido de cada uno de los artículos que se proponen reformar, nos conformamos con señalar la gran carga de irracionalidad que se está generando a los justiciables con el alud de reformas que se proponen, pero vamos más allá. No habría crítica si al menos se hiciera con buena técnica legislativa o, en su caso, se tuviera la diligencia necesaria para sopesar que no está operando, y es necesario que se modifique para el buen funcionamiento de la procuración de justicia y, particularmente, el combate a la delincuencia organizada. Creemos, como lo señalara el doctor García Ramírez, que se acerca el alumbramiento de un nuevo bebé de Rosemary.