

Agenda en política de drogas y seguridad

Estatus actual de cannabis en México

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la Declaratoria General de Inconstitucional (DGI 1/2018) reconoció el consumo lúdico o recreativo de marihuana como una actividad protegida por el derecho al libre desarrollo de la personalidad, ordenó eliminar la prohibición absoluta del cannabis y crear una vía para el consumo. A pesar de no haber más obstáculos que impidan a la Secretaría de Salud emitir permisos de autoconsumo, su órgano encargado, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), continúa negándolos.
- El permiso autoriza el cultivo, cosecha, preparación, posesión, transporte y consumo de cannabis con fines recreativos para personas adultas. No admite la importación, comercialización, suministro ni distribución. No puede realizarse el consumo frente a menores de edad, en espacios públicos sin la autorización de terceros, ni conducir vehículos bajo el uso de la sustancia.
- No obstante, el delito de posesión simple sigue vigente. La venta y suministro siguen prohibidas. No se ha emitido ninguna regulación para el consumo ni adquisición de la sustancia.

Persecución de delitos de drogas

- En el fuero federal los delitos contra la salud se clasifican en diversas conductas, tales como la producción, el transporte, el tráfico, el comercio, el suministro y la posesión. Ahora bien, existen delitos en su modalidad de narcomenudeo, que originariamente son conocidos por la autoridad local, pero que en los siguientes casos, los puede conocer una autoridad federal:
 - En los casos de delincuencia organizada.
 - Cuando la cantidad del narcótico sea igual o mayor a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en la [Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato](#).
 - Cuando el narcótico no está contemplado en la tabla.
 - Cuando independientemente de la cantidad del narcótico el Ministerio Público de la Federación prevenga en el conocimiento del asunto, o solicite al Ministerio Público del fuero común la remisión de la investigación.
- En la posesión, es importante considerar que las cifras incluyen el consumo. Además de ser la conducta delictiva cuya cifra de persecución se ha mantenido a la alza desde 2018 (2,425 casos) hasta 2021 (3,222 casos). Hubo una ligera disminución en 2022 a 3,044 casos. Adicionalmente, de acuerdo con el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas, ha expresado su preocupación por los casos en los que las fuerzas de seguridad fabricaron cargos contra personas colocando drogas en sus hogares, vehículos, bolsos o ropa. Esta práctica sigue siendo común entre las fuerzas de seguridad. Las acusaciones de tal fabricación de delitos deben tomarse muy en serio, investigarse a fondo y sancionar adecuadamente cuando se establezcan.

Delito por posesión simple

- El delito de posesión simple castiga la tenencia de una droga para fines de consumo personal con penas que van desde los 10 meses hasta los 3 años de prisión. Este delito, por su propia naturaleza, no implica la venta ni el suministro de la sustancia.
- El delito de posesión simple como lo conocemos actualmente surge de la “Ley de Narcomenudeo”, una reforma que entró en vigor el 21 de agosto de 2009 y modificó la Ley General de Salud (LGS), el Código Penal Federal (CPF) y el Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP).
- Otro de los grandes cambios de esta reforma fue el definir las dosis máximas que presumen consumo personal e inmediato. Para este propósito, se introdujo en la LGS una tabla que establece las cantidades máximas por las que se considera que una persona posee la sustancia con fines de consumo personal e inmediato (2g de opio; 50 mg de heroína; 5g de cannabis; 500 mg de cocaína; 0.015 mg de LSD).
- En 2022, 66,162 personas fueron presentadas ante el ministerio público por delitos contra la salud, tanto a nivel estatal como federal. De estos, más del 90% fueron presentados en la modalidad de posesión simple, es decir, personas usuarias detenidas y presentadas ante una autoridad por tener una droga sin intenciones de venderla o suministrarla.

Fentanilo

- Organizaciones de reducción del daño como Verter, que opera en Mexicali, han reportado que desde 2019 todas las pruebas de heroína tienen presencia de fentanilo y, que, en 2022, las sobredosis se duplicaron con respecto al año anterior. Por otra parte, una investigación dirigida por el Servicio Médico Forense de Baja California encontró que el 23% de los cuerpos en las morgues enviados entre 2022 y 2023 dieron positivo a la presencia de fentanilo.
- El Observatorio Mexicano de Salud Mental y Consumo de Drogas adscrito a la Comisión Nacional de Salud Mental y Adicciones publicó el 26 de junio de 2023 la “Hoja de datos. Contexto de la demanda de sustancia ilícitas en 2022 – 2023 y acciones en materia de salud mental y adicciones”, en donde se señala que, si bien los opioides no son de amplio consumo en México, e incluso, son de acceso limitado para fines médicos (por ejemplo, en los cuidados paliativos), los fentanilos de producción ilícita son sustancias cuyo uso ha proliferado en mayor medida en ciertas localidades del norte de México.
- En el contexto del tratamiento, desde 2018 se ha constatado un crecimiento de la demanda de atención por uso de estas sustancias, con 10 casos en 2018, 25 en 2019, 72 en 2020, 184 en 2021 y 333 en 2022. Los principales focos de consumo en 2022 se encontraron en ciudades fronterizas de Baja California (Mexicali y Tijuana), Chihuahua (Ciudad Juárez) y Sonora (San Luis Río Colorado). En 2023, se han reportado 70 casos de consumo, focalizados en algunas localidades de los estados de Sonora, Aguascalientes, Ciudad de México y Durango.

Campañas del gobierno federal

- La Estrategia Nacional de Prevención de Adicciones “Juntos por la paz” presentada el 5 de julio de 2019. El presidente López Obrador hizo un llamado para que toda la sociedad mexicana

cerrara filas con el propósito de informar y orientar a los niños y los jóvenes, haciendo uso de la gran reserva de valores culturales, morales y espirituales de la sociedad mexicana para reducir el consumo de drogas.

- El punto de partida de cualquier campaña de prevención de las adicciones debe ser la evidencia científica, la cual ha avanzado para comprender mejor las sustancias que existen, sus riesgos y los costos de no contar con una política pública sobre ellas. La postura del gobierno federal nos dice mucho sobre la estigmatización del consumo y lo reduce a una situación personal, cuando existen factores ambientales, sociales y culturales que intervienen en el consumo.
- Al no existir datos actualizados se desconoce, por ejemplo, la edad de inicio de consumo de sustancias. Aseverar que el consumo inicia en la adolescencia es estigmatizante porque vincula el ser joven con ser una persona usuaria de sustancias. Dejando fuera que existen diversos grupos etarios, en donde se cruzan distintas intersecciones como el género, el origen étnico, la clase, el lugar donde se vive, etc.

Información Estadística sobre consumo de drogas

- Se han realizado diversas encuestas sobre consumo de drogas en el país. Realizadas en 1988, 1993, 1998, 2002, 2008 (Encuesta Nacional de Adicciones), 2011 (Encuesta Nacional de Adicciones) y 2016-2017 (Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco).
- Todos estos esfuerzos presentan deficiencias en la atención integral del fenómeno del consumo, como falta de información pública; poca o nula participación de organizaciones civiles y personas expertas independientes en el diseño de las encuestas; así como heterogeneidad en la construcción de datos, con mayor énfasis en contextos urbanos.
- Otro factor importante es el cambio de la institución responsable de levantar la encuesta: INEGI en 2002, CONADIC en 2008, 2011 y 2016-2017. Incluso se planteó que para 2022 fuera el Consejo Nacional de Ciencias, Humanidades y Tecnologías.
- La Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Trabajo (ENCODAT) permite conocer la prevalencia del consumo de sustancias en México así como las características sociodemográficas de la población consumidora. Se trata de información indispensable para que el gobierno y la sociedad civil participen en la generación, actualización y mejora de las políticas públicas necesarias para atender el fenómeno drogas y hacerlo desde la evidencia, sin discriminación ni estigma.
- La importancia de esta encuesta radica en que proporciona información sobre las personas usuarias, la sustancia inicial de consumo, la edad inicial de consumo, así como datos acerca de factores de riesgo y protección. Su cancelación implicaría quedarnos sin información sobre cómo ha cambiado el consumo de drogas en el país en los últimos años, especialmente cómo la pandemia afectó el consumo de sustancias, y nos dejaría con un último corte de la encuesta realizada en 2017.

Desabasto de metadona

- La metadona es una sustancia controlada por autoridades sanitarias y es utilizada en programas especiales para el tratamiento de la dependencia a la heroína.
- La heroína es una de las sustancias con mayor penalización y por lo tanto estigmatizada; orilla a los consumidores a crear espacios y dinámicas de supervivencia ante un problema tanto de salud pública como social.
- La metadona se presenta como una alternativa que ha demostrado ser muy efectiva en reducir el uso de opiáceos ilícitos, el contagio de VIH, la actividad criminal y las muertes asociadas al consumo de opiáceos.
- En el país solo existen dos unidades públicas de metadona y, aunque son nueve las clínicas privadas que ofrecen este tipo de tratamientos en entidades como Baja California, Sonora, y Chihuahua, cobran por el tratamiento y los usuarios no pueden costearlo.
- La COFEPRIS suspendió las actividades de la fabricante nacional de metadona, Psicofarma, lo que provocó un desabasto de cuatro meses en la producción de este medicamento.¹
- En mayo de 2023, la COFEPRIS comenzó a otorgar cinco autorizaciones a Psicofarma, que suman poco más de 10 millones y medio de cajas de medicamentos. Entre estos están clonazepam, litio, metilfenidato, amitriptilina, clozapina, imipramina, lorazepam, pontiride y sulpirida, entre otros. Sin embargo, existen medicamentos producidos por la empresa cuya distribución no ha sido restablecida.
- Sin un plan de contención, todas las etapas de ese proceso y la lenta reanudación de las actividades de Psicofarma han dejado a personas que estaban tratando sus adicciones, o que viven con padecimientos de salud mental sin posibilidad de tratamiento.
- Es obligación del Estado proporcionar los servicios de salud y que si bien existen los Centros integrales de Salud Mental, la Unidad de Atención Integral a las Adicciones, los Centros de Atención Primaria de Adicciones y las Unidades de Desintoxicación, no son suficientes para subsanar las necesidades de estos grupos de la población históricamente discriminados.
- El uso de drogas inyectables sin los cuidados y atenciones necesarias, así como la abstinencia solo representan más riesgos para sus usuarios, por ello la autoridad de salud federal como local, deben promover y proteger el derecho a los servicios de salud ofreciendo atención médica y medicamentos, sin estereotipos o prejuicios.

¹ En febrero de 2023 la COFEPRIS hizo pública una carta de hallazgos de riesgo sanitario dirigida a la fabricante Psicofarma. En ella, la dependencia detalló dos visitas de verificación que llevó a cabo el 29 de noviembre en sus plantas de fabricación en Tlalpan y Coyoacán, de las que se desprendieron las actas sanitarias 22-CF-09-0793-GS y 22-CF09-0794-GS. En aquel momento, basada en los hallazgos, la COFEPRIS determinó que existían los elementos suficientes para determinar que Psicofarma no cumplía con los criterios de calidad suficientes y apegados a estándares nacionales e internacionales, lo que constituía un alto riesgo para la salud de la población. Hasta no solventar las observaciones hechas por la dependencia, no podría reanudar las actividades en sus plantas.

Temas pendientes en seguridad y justicia

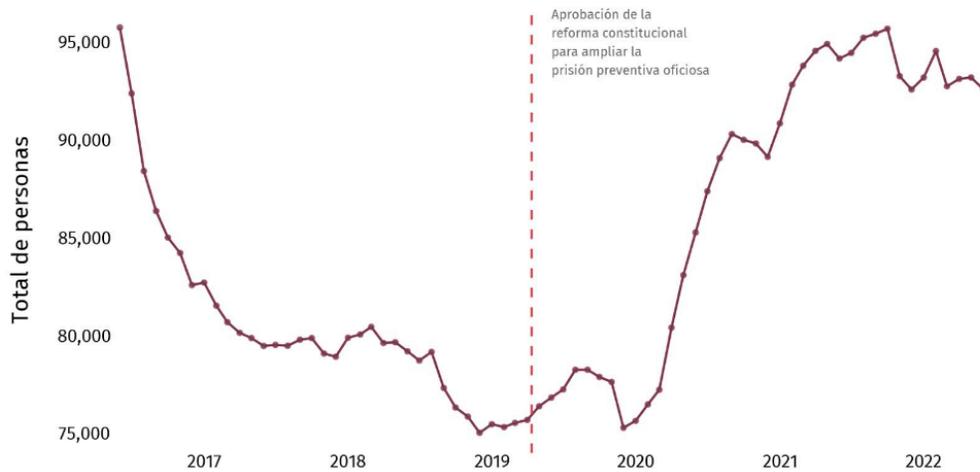
Prisión preventiva oficiosa

- La prisión preventiva es una medida cautelar de última necesidad que se implementa cuando existe un alto riesgo de fuga, alto riesgo hacia víctimas, testigos o la investigación y otras medidas cautelares no son suficientes para garantizar la continuidad del proceso penal.
- En la Constitución se prevén dos formas de esta figura: la justificada y la oficiosa. La prisión preventiva justificada debe ser solicitada por el Ministerio Público ante el Juez de Control y argumentar su necesidad. La prisión preventiva oficiosa no se justifica y el Juez debe aplicarla de manera automática cuando se vincule a proceso a una persona por un delito listado en la Constitución y las leyes secundarias. Lo anterior, a pesar de que no exista ningún riesgo de fuga o hacia víctimas y testigos.
- De acuerdo a los Censos Nacionales de Sistemas Penitenciarios en los ámbitos federal y estatal (CNSIPEE-F), 2023 del INEGI, en promedio, 39.0% de las personas privadas de la libertad en 2022 no contó con una sentencia: para las mujeres este porcentaje fue de 49.3 y para los hombres, de 38.4. De los cuales, 50.2% se encontró en prisión preventiva oficiosa; 23.9%, en prisión preventiva justificada; 11.4%, en otro supuesto jurídico² y, para 14.5%, no se identificó el tipo de estatus jurídico. Por entidad federativa, estado de México y Michoacán de Ocampo reportan que 100% de su población privada de la libertad sin sentencia se encontraba en prisión preventiva oficiosa.
- De acuerdo con Intersecta, desde la entrada en vigor del sistema penal acusatorio en todo el territorio mexicano en 2016, el número de personas en prisión preventiva había descendido de manera dramática. Esto gracias a que el nuevo sistema penal acusatorio permitía formas alternas al juicio para la resolución de controversias, así como alternativas a la prisión. Sin embargo, este cambio se revirtió con la reforma constitucional de 2019 que amplió el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva de manera automática.

² No se especifica, sin embargo, es probable que se trate de las personas que están en prisión derivada de un auto de formal prisión desde antes de la entrada en vigor del sistema penal acusatorio y del régimen de prisión preventiva oficiosa.

¿Cuántas personas había en prisión preventiva en México?

Por mes, desde junio de 2016 hasta junio de 2022



Fuente: Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional. Datos procesados por Intersecta (intersecta.org).

- De acuerdo a la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021, quienes se encuentran en prisiones mexicanas sin una sentencia, en su mayoría, son personas jóvenes: 54.1 % de ellas tienen menos de 35 años. Así también, seis de cada 10 personas privadas de la libertad sin sentencia en México recibieron menos de \$7,500 pesos al mes antes de su detención; mientras que casi un cuarto recibió menos de tres mil pesos. Ocho de cada diez personas tenían dependientes económicos de manera previa a su reclusión.
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso García Rodríguez y otro vs. México resolvió que la prisión preventiva oficiosa, así como el arraigo, son figuras violatorias de la Convención Americana de los Derechos Humanos y de las obligaciones internacionales del Estado Mexicano de proteger y promover los derechos humanos. La prisión preventiva oficiosa no sólo funge como una pena anticipada sin la necesidad de probar la culpabilidad de la persona detenida, sino que también es un mecanismo más que recrudece la marginación de quienes tienen menos posibilidades de defenderse. La prisión preventiva oficiosa tampoco ha tenido impacto alguno en la reducción de la incidencia delictiva ni en la percepción de seguridad de las personas. Por lo cual, es una figura que debe abrogarse del sistema jurídico mexicano.

Obligación de entidades federativas para fortalecer sus instituciones de seguridad civiles

- El artículo séptimo transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019 impuso a los Gobiernos de las entidades federativas la obligación de presentar ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor del Decreto, dos instrumentos:

1. Un diagnóstico de seguridad.
2. Un programa para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales.

Adicionalmente, en relación con el instrumento marcado con el numeral 2, es decir, el programa de fortalecimiento institucional, los Ejecutivos Locales están obligados a remitir anualmente al Congreso Local y al Consejo Nacional de Seguridad Pública la evaluación integral del mismo, con el informe sobre los avances en los objetivos señalados y su cumplimiento en un horizonte de seis años.

- Derivado de ese régimen transitorio, desde 2019, cada entidad federativa ha tenido la obligación de presentar lo siguiente: 1) un diagnóstico de seguridad, 2) un programa de fortalecimiento institucional, 3) la evaluación del programa con el informe sobre los avances para 2020, 4) la evaluación del programa con el informe sobre los avances para 2021, 5) la evaluación del programa con el informe sobre los avances para 2022 y 6) la evaluación del programa con el informe sobre los avances para 2023.
- Sin embargo, a través de solicitudes de acceso a la información presentadas por MUCD, advertimos que los gobiernos estatales no han sido consistentes en el cumplimiento de esas obligaciones; ya sea porque no presentaron sus diagnósticos y programas; porque habiéndolos presentado, no han realizado evaluaciones anualmente; o porque, aun sin tener diagnóstico y programa de fortalecimiento, pretenden evaluar. Hasta el momento tenemos información de las siguientes entidades:
 - **Aguascalientes:** No presentó evaluación para 2020 y 2021.
 - **Baja California:** Ninguna evaluación.
 - **Baja California Sur:** No presentó diagnóstico, ni programa, ni las evaluaciones de 2020, 2021 y 2022, pero sí la de 2023.
 - **Campeche:** Tiene diagnóstico, pero no programa.
 - **Coahuila:** Sin ninguna evaluación.
 - **Durango:** Sin evaluación para 2020, 2021 y 2023.
 - **Guerrero:** No presentó diagnóstico ni programa, pero sí evaluaciones.
 - **Hidalgo:** Sin evaluación para 2020, 2021 y 2023.
 - **Jalisco:** Sin evaluación para 2020, 2021 y 2022.
 - **Puebla:** No presentó diagnóstico ni programa, pero sí evaluaciones.
 - **Quintana Roo:** No presentó diagnóstico ni programa, pero sí evaluaciones para 2021, 2022 y 2023.
 - **Sonora:** No presentó diagnóstico ni programa, pero sí evaluaciones para 2021 y 2022.
 - **Tamaulipas:** No presentó diagnóstico ni programa, pero sí evaluaciones para 2021 y 2023.
 - **Veracruz:** Sin evaluación para 2023.
 - **Zacatecas:** No presentó diagnóstico ni programa, pero sí evaluación para 2023.

- La falta de continuidad en el cumplimiento de esas obligaciones es particularmente preocupante, porque el cumplimiento de éstas obedece a la intención del poder reformador de la Constitución de empoderar a las instituciones policiales locales, para que garanticen la seguridad en sus contextos domésticos y, eventualmente, su seguridad deje de depender de las Fuerzas Armadas.