

RADIOGRAFÍA DEL



ENFOQUE PUNITIVO DEL SISTEMA DE PROHIBICIÓN DE DROGAS

DURANTE EL GOBIERNO DE AMLO

A lo largo del sexenio, **la estrategia en materia de drogas apenas experimentó modificaciones sustanciales, manteniendo el régimen de prohibición y la consiguiente criminalización y persecución de personas relacionadas con las sustancias.** Sin embargo, los datos recopilados por Elementa DDHH revelan hallazgos significativos que reflejan **una disminución en la criminalización del consumo, aunque no así en la persecución por posesión simple, la privación de la libertad de los eslabones más expuestos del mercado ilícito de drogas y el abuso de la figura de la prisión preventiva oficiosa.**

Presentamos los hallazgos más relevantes de nuestro informe "[Radiografía de la prohibición](#)", en la materia. En este documento incluimos:

- Criminalización de la población usuaria a través de las **faltas cívicas.**
- Variaciones en las **detenciones por narcomenudeo y narcotráfico.**
- Datos de **personas privadas de la libertad por delitos contra la salud.**
- Utilización de la **prisión preventiva oficiosa** para casos relacionados con delitos de drogas.
- Resultados de la implementación de la **Ley de Amnistía.**

Criminalización de la población usuaria a través de las faltas cívicas

Los usos de drogas que se persiguen como faltas cívicas¹ son: cocaína, cannabis, opiáceos, sustancias psicotrópicas, sustancias alucinógenas, inhalables, otras sustancias que provoquen dependencia y sus derivados en la vía o lugares públicos. **La cannabis y los inhalantes son las sustancias que más motivaron la detención de personas mediante faltas cívicas.**

2

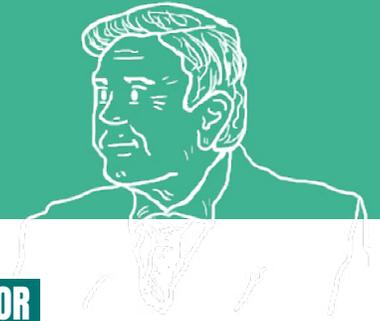
Hay un **descenso importante desde el inicio del sexenio en faltas cívicas**. En 2019 se detuvo bajo esta figura a **90,901 personas, mientras que en 2022 se redujo un 48.33% con 46,500 personas detenidas.**² Si bien esta reducción es positiva, lo cierto es que **las cifras continúan siendo alarmantes pues el Estado sigue persiguiendo el uso de sustancias y expandiendo en la sociedad visiones morales y sin evidencia sobre el uso de drogas.**

Observamos que el enfoque criminalizante del uso de drogas se fortaleció en el sexenio. Desde presidencia se insistió en asociar al uso de drogas con la incidencia delictiva, en lugar de entenderlo con enfoque de derechos humanos y atención a la salud. El presidente incluso llegó a criminalizar a víctimas en su mayoría jóvenes, de violencias por parte del Estado y del crimen organizado. En distintas ocasiones en que sucedieron masacres en el estado de Guanajuato, el presidente insistió en esta hipótesis.

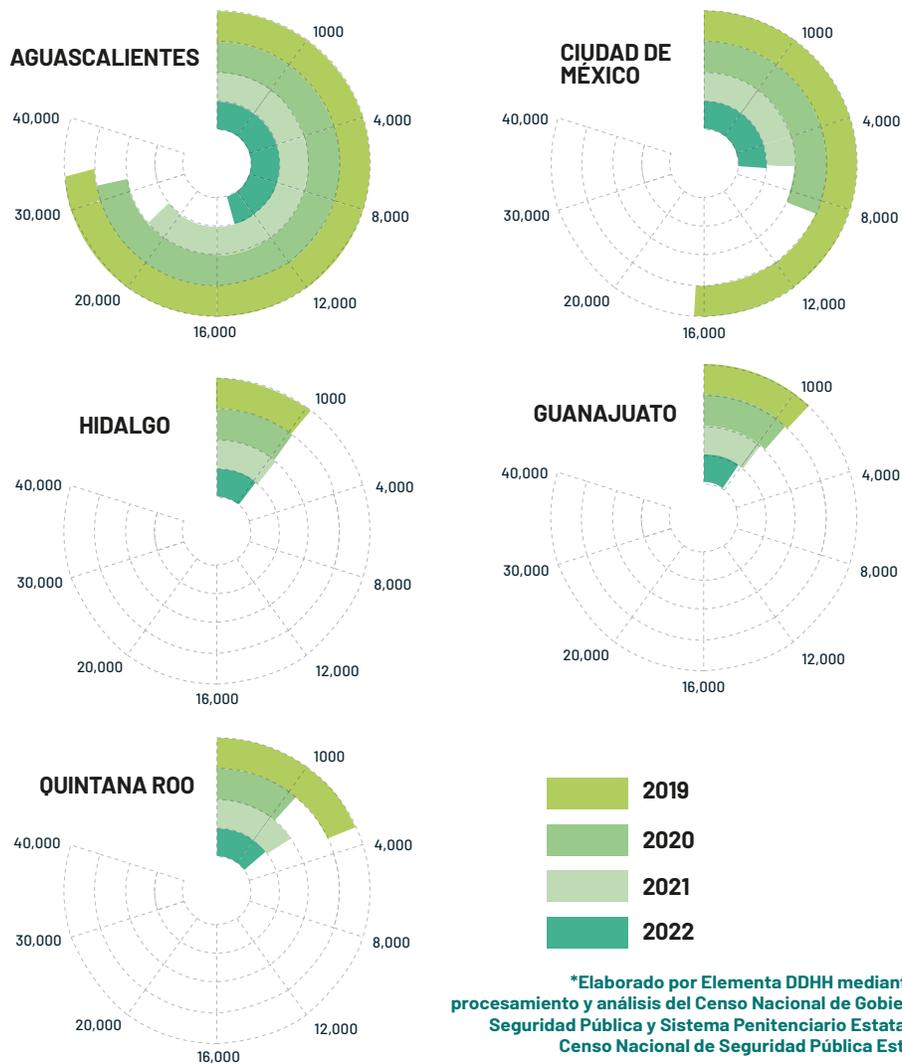
1 Las faltas cívicas son aquellas conductas que la autoridad determina como no graves y no delictivas, pero que su naturaleza va en contra del orden público y la armonía social. Si bien no se aplican medidas de prisión, sí existe un castigo en contra de estas personas, que puede pasar por faltas administrativas, así como exclusión social.

2 Datos sistematizados por Elementa DDHH de INEGI, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020; Censos Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021, 2022 y 2023.

“Estos muchachos que asesinaron hace dos días en Guanajuato fue por el consumo, porque le fueron a comprar a alguien que estaba vendiendo droga en un territorio que pertenecía a otra banda.”³

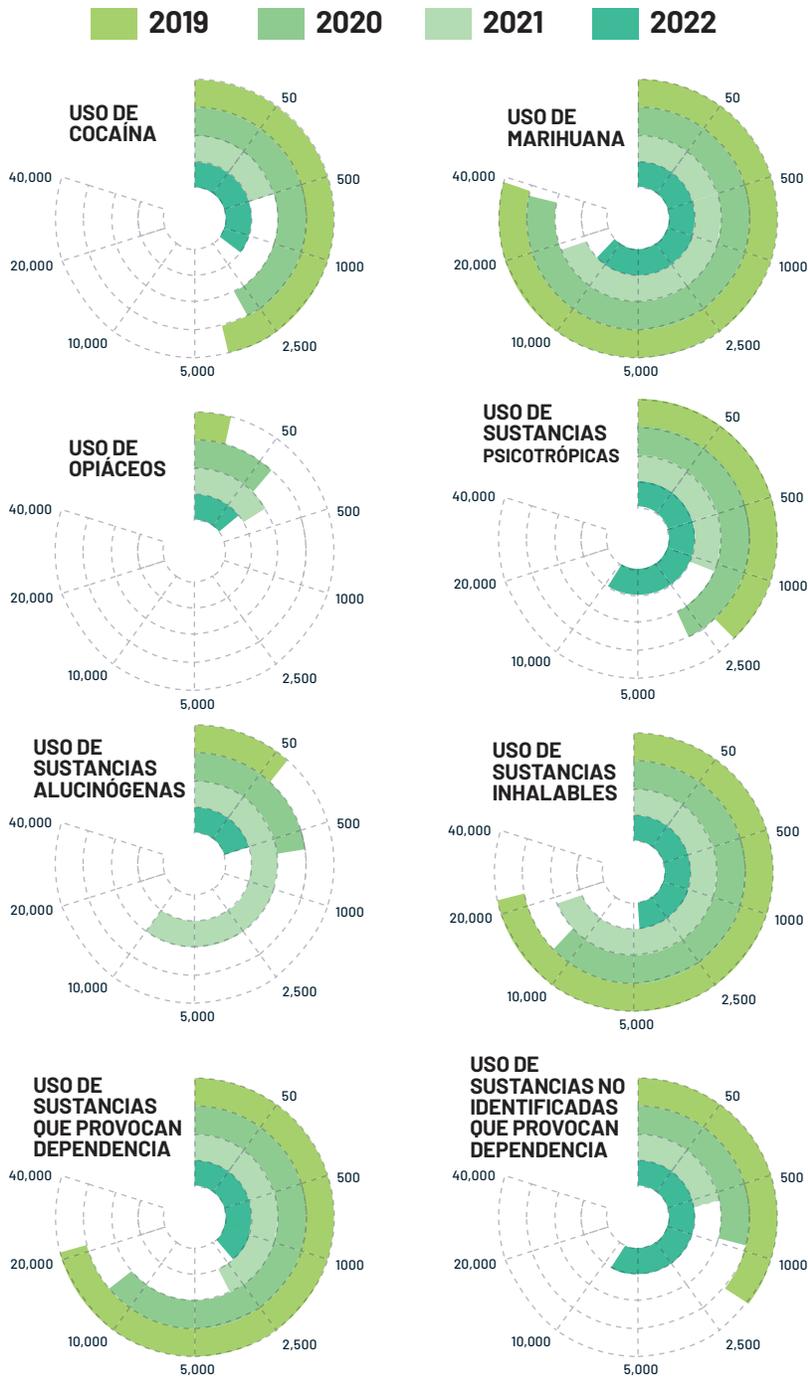


REGISTRO DE FALTAS CÍVICAS POR USOS DE DROGAS POR ENTIDAD FEDERATIVA



³ Declaración presidencial con respecto al Homicidio de seis jóvenes en Celaya, Guanajuato, el 6 de diciembre de 2023

REGISTROS DE FALTAS CÍVICAS SEGÚN EL TIPO DE SUSTANCIA



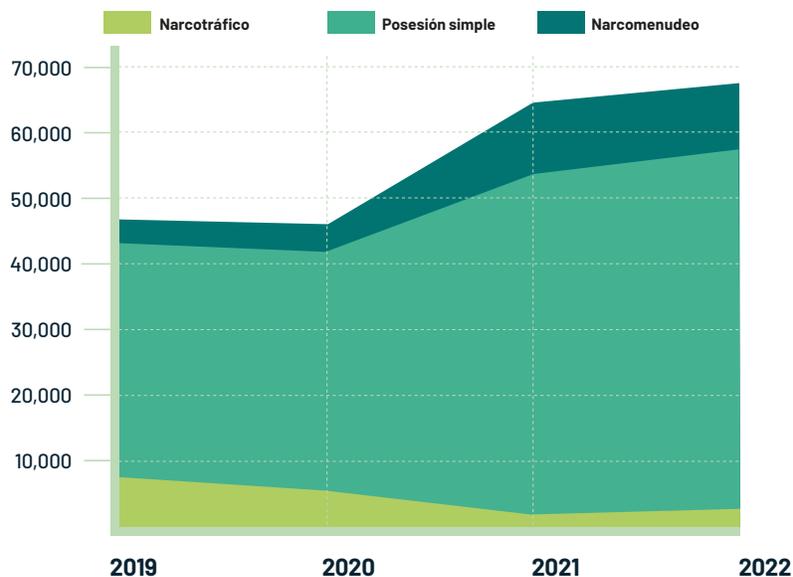
*Elaborado por Elementa DDHH mediante el procesamiento y análisis del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales; Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal

Detenciones por delitos de drogas

La omisión para regular el mercado de drogas, así como la falta de modificación a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal ha mantenido intacto el régimen de prohibición, junto con la penalización de conductas no violentas y sin víctimas, como la simple posesión de drogas. Este marco legal habilita a las autoridades federales y locales para proseguir con la persecución penal y la criminalización del uso y otras formas de relación con las drogas.

5

PERSONAS PUESTAS A DISPOSICIÓN POR MODALIDAD DE NARCOTRÁFICO, NARCOMENUDEO Y POSESIÓN SIMPLE

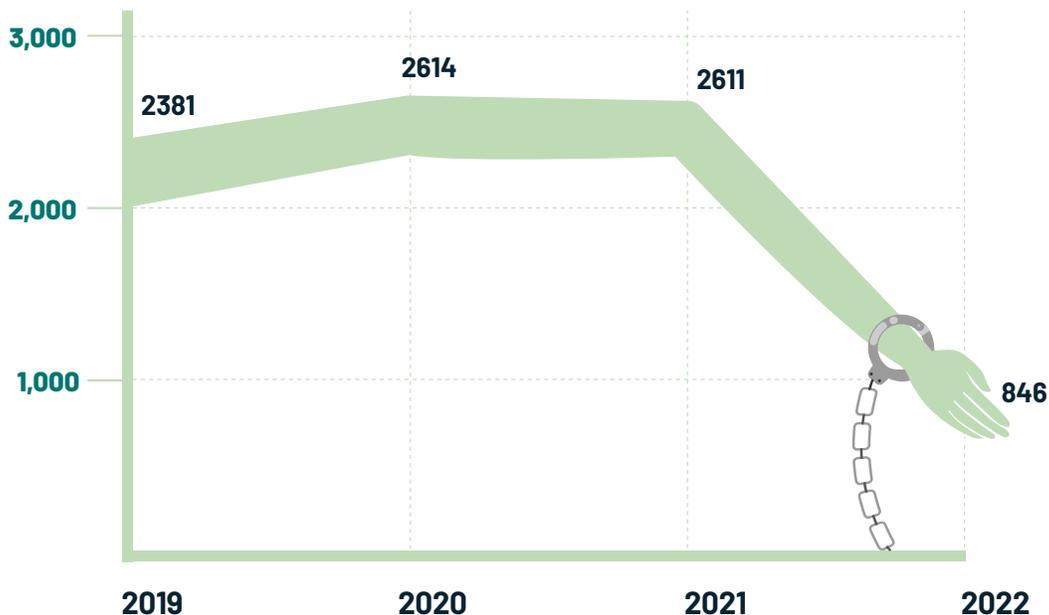


*Elaborado por Elementa DDHH mediante el procesamiento y análisis del Censo Nacional de Seguridad Pública

Datos del Censo Nacional de Seguridad Pública dan cuenta de **un aumento sostenido a lo largo del presente sexenio de la persecución y “puestas a disposición” por conductas relacionadas con delitos de drogas**. Se destaca que **la conducta más perseguida es la posesión simple de drogas**, lo que evidencia que desarticular las estructuras del tráfico de drogas y personas vinculadas a las grandes redes de macrocriminalidad no fue una prioridad por parte de los gobiernos locales.

El incremento de detenciones se centra en personas que comercian o poseen cantidades de drogas mínimas, las cuales resultan insignificantes en términos de impacto en la salud y la seguridad pública. Además, **se trata de personas que en su mayoría se encuentran en situación de pobreza, vulnerabilidad o coacción por parte del crimen organizado**.⁴ En contraste a las conductas calificadas de narcomenudeo, las de narcotráfico son perseguidas de manera mínima e incluso muestran una tendencia en descenso.

PERSONAS DETENIDAS POR LA GUARDIA NACIONAL POR DELITOS DE DROGAS



*Elaborado por Elementa DDHH mediante el procesamiento y análisis del Censo Nacional de Seguridad Pública

4 Datos sistematizados por Elementa DDHH Censos Nacional de Seguridad Pública 2021, 2022 y 2023.

En cuanto a la Guardia Nacional, esta corporación **llevó a cabo 7,606 puestas a disposición por delitos relacionados con drogas entre 2019 y 2021**. Sin embargo, esta cifra se redujo sustancialmente a solo 846 detenciones en el año 2022.⁵ Sin embargo, las conductas por las cuales la Guardia Nacional detuvo a más personas, fueron principalmente por aquellas relacionadas con el narcomenudeo. **El delito de posesión simple, correspondiente al ámbito local, es la causa principal de detenciones por parte de la Guardia Nacional.**

Cada vez menos personas van a prisión por posesión simple de drogas, una conducta que no necesariamente genera violencia o riesgos para la sociedad, **pasando de 8,350 casos registrados en 2019 a 5,332 en 2022, lo que representa una disminución del 36.14%.**⁶ A pesar del decremento, el número de personas privadas de libertad por conductas menores sigue siendo alarmante.



5 Datos sistematizados por Elementa DDHH del Censo de Seguridad Pública Federal.

6 Información recopilada y sistematizada por Elementa DDHH del Censo Nacional del Sistema Penitenciario de los años 2020, 2021, 2022 y 2023.

Personas privadas de la libertad por delitos de drogas

A nivel nacional, la privación de la libertad por todas las conductas asociadas al narcomenudeo (15,790) han tenido un aumento que prácticamente representa el doble de los casos asociados a delitos de narcotráfico (7,987).⁷

Por las conductas que se encuadran en la modalidad de narcotráfico, ha descendido el número de personas privadas de la libertad, mientras que por narcomenudeo se mantiene con un ligero pero sostenido crecimiento.

8

Para el cierre del año 2022, 2,128 personas se encontraban en prisión preventiva oficiosa por delitos contra la salud, tanto en su modalidad de narcomenudeo como de narcotráfico, lo que representa el 3.63% del total de personas en prisión preventiva oficiosa. **De estas, el 41.64% era por posesión simple; 19.88% por posesión con fines de comercio; 6.25% por comercio; 25.56% por suministro, y 2.11% por transporte.**⁸ El cúmulo de personas vinculadas por narcomenudeo a las que se les impone prisión automática equivale al 96.01% del total de personas privadas de su libertad por todos los delitos de drogas en sus dos modalidades.

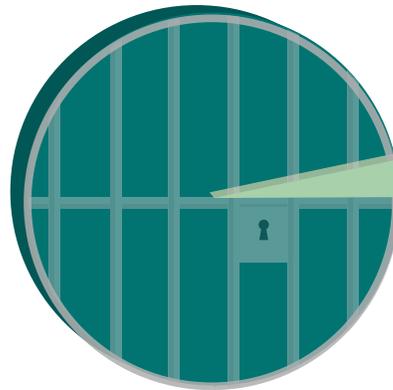
Las personas encarceladas por delitos menores tienen más probabilidades de ser encarceladas de manera automática que aquellas que son parte de las redes de macrocriminalidad.

⁷ *Idem*

⁸ Información recopilada y sistematizada por Elementa DDHH del Censo Nacional del Sistema Penitenciario de los años 2020, 2021, 2022 y 2023.

**PERSONAS EN PRISIÓN
PREVENTIVA OFICIOSA
POR DELITOS DE DROGAS,
SEGÚN LA MODALIDAD**

2,128



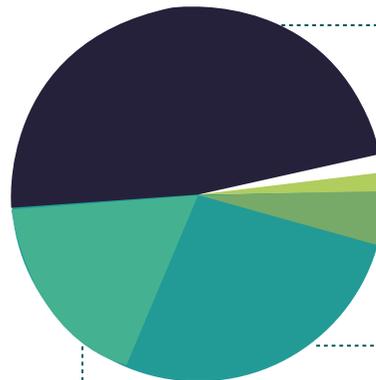
96.1%
VINCULADAS POR
NARCOMENUDEO

3.9%
VINCULADAS POR
NARCOTRÁFICO

9

**PERSONAS EN PRISIÓN
PREVENTIVA OFICIOSA
POR DELITOS DE DROGAS,
SEGÚN LA CONDUCTA
REGISTRADA**

2,128



41.64%
POR POSESIÓN
SIMPLE

2.11%
VINCULADAS POR
TRANSPORTE

6.25%
POR COMERCIO

25.56%
POR SUMINISTRO

19.88%
POR POSESIÓN CON
FINES DE COMERCIO

OTRAS CONDUCTAS

*Elaborada por Elementa DDHH mediante el procesamiento y análisis de Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales

Implementación de la Ley de Amnistía

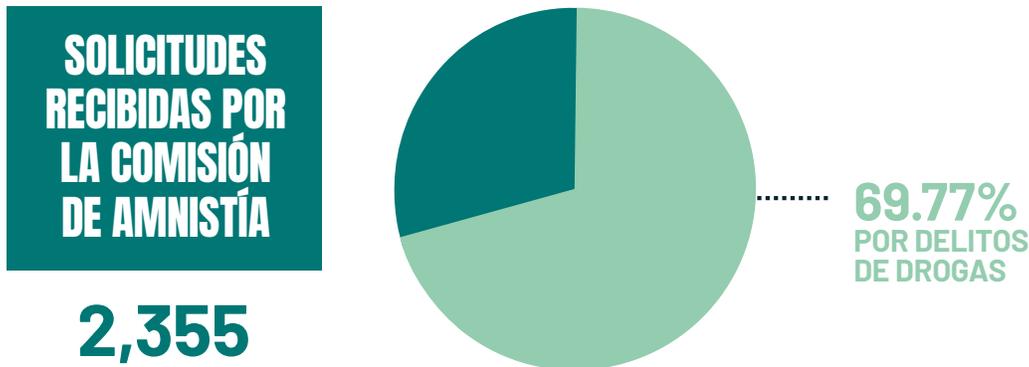
En **2020 fue aprobada la iniciativa de ley de amnistía** en la que se reconocía el uso del sistema penal de forma indiscriminada en contra de personas en situación de vulnerabilidad. **La ley beneficia a personas que estén sujetas a un proceso penal, hayan sido procesadas o condenadas por ciertos delitos del fuero federal.**

10

La Ley de Amnistía abrió la puerta para que se revisaran casos relacionados con delitos de drogas, específicamente en los eslabones más expuestos de la cadena atravesados por situación de pobreza, discapacidad, coerción de familiar o pareja sentimental, discriminación, coacción por parte de la delincuencia organizada, pertenencia a comunidades indígenas o afro-mexicanas, o ser persona usuaria de drogas. Solo por la condición de pobreza, del total de las amnistías otorgadas a enero de 2024, 89.7% acreditaron dicho elemento.

Delitos de drogas contemplados por la Ley de Amnistía: producción, transporte, tráfico, comercio, suministro aun gratuito o prescripción; posesión con ánimos de todo lo anterior; introducción y extracción del país; posesión simple; siembra cultivo o cosecha de plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares. Todo lo anterior siempre que sea de competencia federal.

Con este mecanismo se **ha logrado restituir la libertad a 371 personas desde su entrada en vigor hasta el 8 de abril de 2024**. De las mismas, el 98% de las personas estaban involucradas en delitos relacionados con drogas. **Además de las 2,355 solicitudes que la Comisión de Amnistía ha recibido, 1,635 solicitudes (69.77%) se han realizado por delitos de drogas.**⁹



*Datos sistematizados por Elementa DDHH a través del Micrositio de Amnistías elaborado por la Secretaría de Gobernación

La mayoría de las personas beneficiadas se encuadran en tres conductas tipificadas: **el 71.2% por transporte, 8.2% por posesión y un 5.6% por introducción al país.**

En el caso de la modalidad de transporte, el 64.4% de los beneficiados son hombres, mientras que el 41% son mujeres. En la modalidad de posesión, el 58.3% de los beneficiados son mujeres y el 40.0% son hombres.

Urge la armonización legislativa a nivel local de la ley, únicamente 13 estados cuentan con su propia Ley de Amnistía aprobada: Baja California, Campeche, Durango, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala.¹⁰ No hay que olvidar que la mayoría de los delitos que contempla la ley se comenten en el fuero común.

⁹ Datos sistematizados por Elementa DDHH a través del Micrositio de Amnistías elaborado por la Secretaría de Gobernación. dthx.short.gy/Tsm5br

¹⁰ Información consultada y actualizada a marzo de 2024 del Micrositio de Amnistías elaborado por la Secretaría de Gobernación.



*Datos sistematizados por Elementa DDHH a través del Micrositio de Amnistías elaborado por la Secretaría de Gobernación.

Los datos que desde Elementa DDHH presentamos evidencian la urgente necesidad de transformar el enfoque punitivo respecto a las drogas. Esto implica precisar y realizar los cambios legislativos pertinentes para establecer desde el marco jurídico las directrices que eliminen las prácticas que permiten a las autoridades llevar a cabo acciones que violan los derechos humanos de las personas relacionadas con drogas.

¿Cómo superar la idea de que la cárcel es la solución al fenómeno del mercado ilícito de drogas?

Desde Elementa DDHH, **rechazamos la lógica punitiva** que caracteriza la política de drogas vigente, la cual ha fomentado la errónea y perjudicial percepción de que las personas usuarias de drogas y aquellas involucradas en el micotráfico merecen ser privadas de la libertad. Para ello es necesario **poner fin a la persecución penal en contra de personas en situación de vulnerabilidad que cometen delitos de drogas**, garantizar el debido proceso, analizar los elementos contextuales caso por caso, proponer mecanismos alternos a la prisión y procesos de reinserción social integral.

13

A continuación damos cuenta de algunas recomendaciones sobre este enfoque para la implementación en el próximo gobierno.

Al Poder Ejecutivo:

- 1. Optimizar y dejar de obstaculizar, desde la Secretaría de Salud, los procedimientos para la emisión de autorizaciones para el consumo personal**, tal y como lo establece la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 2018/1. Esto, en tanto el Congreso de la Unión legisla sobre la regulación y despenalización de la posesión simple de cannabis.
- 2. Dejar de priorizar la persecución de delitos menores relacionados con drogas.** Esta medida busca redirigir los recursos y esfuerzos hacia la atención de las grandes redes de macrocriminalidad que sí generan inseguridad, violencias y graves violaciones a derechos humanos.

3. Implementar desde la Secretaría de Seguridad Pública, programas de formación destinados a los agentes de policía locales, orientados a mejorar su comprensión y abordaje respecto a las personas que hacen uso de drogas.

4. No criminalizar a las personas usuarias por parte de miembros de las diferentes instituciones que actualmente se encargan de la seguridad pública y, abstenerse de confiscar la parafernalia de consumo adulto.

5. Capacitar a los agentes competentes en el adecuado llenado de los registros conforme a lo establecido de manera obligatoria en la Ley Nacional de Registro de Detenciones, mediante mecanismos transparentes y detallados que proporcionan una clara exposición de las razones que fundamentaron la detención de una persona. Abordar de manera urgente las deficiencias en los registros de detención realizados por las fuerzas de todas las autoridades facultadas para llevar a cabo detenciones. **Es esencial establecer estándares claros que incluyan la especificación detallada de las razones, sustancias y cantidades de la droga que justifican la detención.**

14

6. Asegurar la asignación de partidas presupuestarias bajo la categoría de participaciones federales, destinadas específicamente a las entidades federativas con el propósito de canalizar recursos hacia las organizaciones de la sociedad civil que ofrecen servicios de reducción de riesgos y daños.

7. A la Secretaría de Gobernación, agilizar los procedimientos de la Comisión de la Ley de Amnistía para acelerar y efficientar su implementación. La ejecución más efectiva de esta ley no solo contribuirá a descongestionar el sistema penitenciario, sino que también promoverá la justicia social y la reinserción efectiva.

Al Poder Legislativo

8. Derogar el artículo 477 de la Ley General de Salud y el artículo 195 bis del Código Penal Federal, para despenalizar la posesión simple de

drogas bajo la figura de narcomenudeo. La posesión de cantidades reducidas no tiene ninguna función para dismantelar las grandes redes de criminalidad, por lo que no debería considerarse una prioridad en la persecución penal, permitiendo así concentrar recursos en enfoques más efectivos para abordar problemas de mayor impacto en la seguridad pública.

9. Modificar el artículo 478 de la Ley General de Salud para determinar que las tareas de canalización y orientación de personas con consumos problemáticos de drogas sean realizadas exclusivamente por autoridades especializadas en enfoques de salud y derechos humanos y no el Ministerio Público.

10. Reformar la Ley General de Salud sobre sustancias prohibidas para despenalizar el cultivo de la amapola y regular su uso médico con el propósito de garantizar la accesibilidad de medicamentos derivados de esta planta. Esto ayudaría a prevenir la violencia y atender las afectaciones económicas que ha provocado la crisis del mercado de amapola en comunidades dedicadas a su cultivo.

11. Incorporar en la Ley de Ejecución Penal disposiciones que eviten la criminalización y privación de la libertad innecesaria de personas relacionadas con delitos menores de drogas. Tal y como sucede en casos de posesión sin fines de comercio o suministro de cannabis en el artículo décimo transitorio, fracción II de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

12. Reformar el artículo 475 de la Ley General de Salud y el artículo 194 del Código Penal Federal, para establecer que las sanciones aplicadas a la modalidad de narcomenudeo sean proporcionales a la gravedad de la conducta. Esto tendría que ir acompañado de medidas alternativas a la privación de la libertad cuando las personas hayan cometido la conducta por estar en una situación de vulnerabilidad, pobreza o coacción.

13. Llevar a cabo una revisión integral de los elementos configurativos de los delitos contemplados en la Ley de Amnistía, conforme está establecido en el artículo V transitorio. Esta evaluación busca

garantizar la inclusión de criterios justos y equitativos que permitan identificar de manera precisa aquellos casos que pueden beneficiarse de las disposiciones de amnistía, promoviendo así una aplicación justa y efectiva de la legislación de amnistía.

14. Derogar del artículo 19 constitucional las disposiciones constitucionales relativas a la prisión preventiva oficiosa sobre delitos contra la salud.

15. Rechazar toda propuesta de modificación legislativa a nivel constitucional que tenga la pretensión de fortalecer el sistema punitivo y la aplicación de medidas como la prisión preventiva oficiosa en contra de conductas relacionadas con la modalidad de narcomenudeo.

16. Reformar los artículos 193 bis y 481 de la Ley General de Salud para eliminar la obligatoriedad de imponer terapias conductuales. Este mecanismo, utilizado como disuasivo contra el uso de drogas, se considera una violación de derechos fundamentales. Se aboga por enfoques alternativos que respeten la autonomía y la dignidad de las personas, priorizando estrategias basadas en la salud y la preservación de los derechos.

16

A la Fiscalía General y fiscalías locales:

17. Detener la persecución de delitos menores relacionados con drogas, y abstenerse de establecer cuotas de detención por estos delitos.

18. Impulsar procesos de formación en las fiscalías locales en materia de política de drogas con enfoque de derechos humanos.

19. Capacitar a las y los servidores públicos que trabajan en las fiscalías locales en materia de política de drogas y derechos humanos con el propósito de desestigmatizar el uso de sustancias.

A los gobiernos locales:

20. Suspender la expansión del programa de justicia terapéutica en las entidades federativas, con miras a la eliminación del sometimiento obligatorio a terapias conductuales. Esta medida busca evitar la propagación de un enfoque violatorio de derechos.

21. Adoptar enfoques no punitivos que busquen salvaguardar la salud de las personas que utilizan inhalantes. Dado que estas personas suelen encontrarse en situación de calle o en condiciones de alta vulnerabilidad, es imperativo priorizar la protección y garantía de sus derechos, en lugar de centrarse únicamente en la persecución.

22. Establecer un plan de formación de las policías locales y campañas de desestigmatización al interior de las corporaciones policiales para que dejen de priorizar la persecución de delitos menores de drogas, así como el uso de drogas y se concentren en los fenómenos de macrocriminalidad diferenciados en cada Estado.

17

A los congresos locales:

23. Diseñar y aprobar leyes de amnistía locales en cuyas disposiciones, incluyan específicamente los delitos relacionados con drogas, incorporando atenuantes que ofrezcan una mayor protección a las personas víctimas del sistema de prohibición.



Esta información es parte de:

“Radiografía de la prohibición: política de drogas 2018-2014”



Consulta el documento completo aquí:

<https://elementaddhh.org/radiografia-prohibicion-mexico/>

Para más información:

Aurora Sánchez

Estratega de comunicación

aurora@elementaddhh.org