

Evaluación preliminar de la implementación de las políticas para combatir el narcomenudeo en México

2007-2012

Ángela María Guerrero Alcántara



MONITOR

09



CIDE
Región • Centro



CIDE
40 ANIVERSARIO



Política
de Drogas

Evaluación preliminar de la implementación de las políticas para combatir el narcomenudeo en México (2007-2012)

Ángela María Guerrero Alcántara

Junio, 2014

Programa de Política de Drogas
Centro de Investigación y Docencia Económicas
Región Centro

Documentos
de trabajo
eBooks
Novedades
Fondo
editorial
Revistas
LIBROS

www.LibreriaCide.com

Primera edición: 2014

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representan el punto de vista del CIDE como institución.

Este Cuaderno de Trabajo forma parte del Programa de Política de Drogas del CIDE.

Programa de Política de Drogas:

Alejandro Madrazo, Coordinador

Laura Atuesta, Responsable del Monitor

Beatriz Labate, Responsable del Seminario

Karen Silva Mora, Responsable de Desarrollo Institucional

(ppd@cide.edu)

Esta edición fue patrocinada por *Open Society Foundations*

D.R. © 2014, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. Región Centro
Programa de Política de Drogas. Circuito Tecnopolo Norte s/n, Col. Hacienda Nueva,
CP 20313, Aguascalientes, Ags., México.
www.politicadedrogas.net | ppd.cide.edu | www.cide.edu

ISBN 978-607-9367-05-3

La creación de esta Colección de Cuadernos de Trabajo del Programa de Política de Drogas fue aprobada por el Comité Editorial del Centro de Investigación y Docencia Económicas en febrero de 2014.

Supervisión de la edición: Aníbal Salazar Méndez (anibal.salazar@cide.edu)

Fotografía de portada recuperada de commons.wikimedia.org

Impreso en México - *Printed in México*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
METODOLOGÍA	6
EL NARCOMENUDEO EN MÉXICO: UNA EVALUACIÓN PRELIMINAR	7
OBJETIVOS Y METAS PARA COMBATIR EL NARCOMENUDEO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DEL GOBIERNO FEDERAL	7
RESULTADOS DE LAS ACCIONES DE GOBIERNO PARA COMBATIR EL NARCOMENUDEO	9
IMPLICACIONES DE LAS ESTRATEGIAS PARA COMBATIR EL NARCOMENUDEO Y RESULTADOS PRELIMINARES	13
CASO DE ESTUDIO: DISTRITO FEDERAL	13
CONCLUSIÓN	15
REFERENCIAS	17

GRÁFICAS

GRÁFICA 1. DELITOS CONTRA LA SALUD POR POSESIÓN 2001 - 2011	10
GRÁFICA 2. DETENIDOS POR DELITOS CONTRA LA SALUD EN LA MODALIDAD DE NARCOMENUDEO, 2012 DISTRITO FEDERAL	14

INTRODUCCIÓN

El sexenio presidencial de Felipe Calderón estuvo marcado por el diseño e implementación de estrategias para combatir el narcotráfico en México. Uno de los pilares de su administración fue combatir la oferta de drogas, en especial la venta de sustancias ilícitas al menudeo; además de la aplicación de una serie de medidas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los programas nacionales y específicos que derivan de éste, y que incluían iniciativas de ley para modificar la persecución de estos delitos.

Una de las iniciativas en esta materia fue la Ley de Narcomenudeo (LN), que es en realidad un conjunto de reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Ley General de Salud (LGS), del Código Penal Federal (CPF) y del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP). El 20 de agosto de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan dichas disposiciones. Con la LN se dispuso abordar la demanda y oferta de sustancias ilícitas a partir de dos estrategias: una punitiva y la otra preventiva. Con la primera se estableció la corresponsabilidad de actuación (procuración e impartición de justicia) entre los niveles estatal y federal; y en cuanto a la segunda, una tabla de orientación de dosis máximas de consumo personal e inmediato, con la cual distinguen a consumidores, pequeños traficantes y narcotraficantes, por lo que con ello se diferencia, por primera vez, al narcomenudeo del tráfico, posesión y distribución al mayoreo de sustancias ilícitas,

además de suscribir una serie de disposiciones en materia de salud con la que, en el artículo 192 de la LGS, se prevé “la elaboración de un programa nacional para la prevención y tratamiento de la farmacodependencia, el cual sería implementando en coordinación con dependencias y entidades del sector salud y gobiernos de las entidades federativas”. A su vez, también se estipuló que “el programa establecería los procedimientos y criterios para la prevención, tratamiento y control de las adicciones y sería de observancia obligatoria para los prestadores de servicios de salud del Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional y en los establecimientos de los sectores público, privado y social que realicen actividades preventivas, de tratamiento y de control de las adicciones y la farmacodependencia” (LGS, 2009).

Por otra parte, el Gobierno Federal diseñó e implementó programas que, de alguna forma, complementaban la ley, en esos se evidencian las políticas que se siguieron para afrontar el fenómeno del narcomenudeo y el consumo de sustancias ilícitas, y también de la relación estrecha que se planteó para diseñar dichas políticas, uno de esos programas fue el Programa de Acción Específico (PAE) 2007-2012. Prevención y Tratamiento de las Adicciones, en el que se argumentó que “ante el innegable avance del narcomenudeo, existe como nunca antes la necesidad de contener la demanda de drogas” (PAE, 2007, p. 8), o bien la Estrategia Nacional Contra el Narcomenudeo

(ENCN) en la que se estipuló como prioridad de política pública nacional, “la articulación de los esfuerzos entre gobierno y sociedad para evitar que el problema de las adicciones limiten las posibilidades de progreso de nuestras comunidades” (2008, p. 2).

En este trabajo se evaluará la implementación de la LN en la procuración y administración de justicia local con base en el análisis de los programas de gobierno enfocados en combatir el narcomenudeo a nivel estatal y

federal durante el sexenio 2006-2012. Específicamente se reflexionará sobre la capacidad institucional de las autoridades locales para implementar dicha ley.

Como estudio de caso, se documentarán los tipos de procesados y sentenciados por la LN en el Distrito Federal desde su implementación para evaluar uno de los objetivos principales de esta ley: la efectiva diferenciación entre consumidores y vendedores a pequeña escala.

METODOLOGÍA

Para cumplir con los objetivos establecidos en este trabajo, en primera instancia se hizo una revisión de la literatura especializada en el análisis de la actividad relacionada con el narcomenudeo en México, se consultaron los programas federales de procuración y administración de justicia relacionados con el tema y, también sobre la prevención y atención a las adicciones, así como los informes federales publicados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

También se documentaron los programas estatales, los acuerdos, las modificaciones legislativas y presupuestales para la creación de las instituciones locales encargadas de atender el narcomenudeo en el Distrito Federal, y los informes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) en la materia, específicamente en 2012 que fue cuando se implementó la LN.

Posteriormente, se realizó una búsqueda de información sobre los tipos de detenidos, procesados, sentenciados y remitidos a

instancias de salud encargadas de atender a aquéllos de las agencias especializadas, para así identificar y sistematizar las cifras que mensualmente proporciona la PGJDF sobre los procesados por dicha ley a partir de su implementación.

En la primera sección del documento se describen los objetivos y metas del Gobierno Federal que establecieron las estrategias específicas y líneas de acción para lograrlos. En la segunda se muestran los instrumentos de medición y de evaluación de los mismos, así como los resultados de las acciones de gobierno para combatir el narcomenudeo. En la tercera sección se presenta el caso del Distrito Federal a partir de la implementación de la LN; esta sección presenta la información estadística reciente sobre los tipos de detenidos y procesados, así como de la capacidad institucional de las instituciones que tienen a cargo esta tarea, incluida la Secretaría de Salud del D.F. Finalmente se dan conclusiones derivadas de la investigación realizada.

EL NARCOMENUDEO EN MÉXICO: UNA EVALUACIÓN PRELIMINAR

Según Vilalta (2009), en México durante los últimos años el fenómeno del narcomenudeo se ha asumido como un enemigo muy peligroso. La información de este autor apunta a que la Secretaría de Seguridad Pública manifestó que el narcomenudeo era la principal causa de delincuencia en el país.

En este sentido, la primera justificación del gobierno de Felipe Calderón para declarar un combate frontal contra el narcotráfico fue la advertencia de que México había pasado de ser un país de tránsito a uno de consumo, por lo que el narcomenudeo afectaba a niños y jóvenes de manera creciente y alarmante (Morales, 2011).

Por lo tanto, desde el inicio de la administración 2006-2012 se fortalecieron las estrategias para hacerle frente a esa situación por medio del PND, ya que en éste se estipuló que se buscaría recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz contra el narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado en las que estaba enmarcado el narcomenudeo. Para lograrlo se buscó implementar una política integral que coordinara esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno, bajo el argumento de que así se abriría una posibilidad más de desarrollo para los jóvenes de México (PND, 2007).

OBJETIVOS Y METAS PARA COMBATIR EL NARCOMENUDEO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DEL GOBIERNO FEDERAL

A partir del 2007 el Gobierno Federal buscó combatir el fenómeno del narcomenudeo con base en dos estrategias muy claras: la seguridad pública y el sector salud. En los informes de gobierno las actividades destinadas a esta problemática se documentaron desde el primer año, pero tomaron fuerza hasta el 2009, con la aprobación de la Ley de Narcomenudeo.

Para implementar las medidas en el ámbito de la seguridad pública se establecieron diversas acciones enfocadas en la preven-

ción del delito y la procuración e impartición de justicia.

Desde el 2007 se establecieron los primeros pasos a seguir en la XXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, donde se firmaron diversos convenios de coordinación y cooperación entre la Federación y los estados en torno a 10 ejes estratégicos, los cuales incluyeron tareas conjuntas para combatir el narcomenudeo, con ello también se presentó el principal antecedente sobre la inclusión de

las entidades federativas para perseguir este delito que, como se verá en las siguientes líneas, derivó en la Ley de Narcomenudeo.

En 2008, en la ^{xx} Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, se analizaron los resultados de las Unidades Mixtas de Atención al Narcomenudeo (UMAN), enfocadas en redefinir su modelo de operación y diseñar una nueva estrategia de combate al narcomenudeo. A partir de estas reuniones entre los distintos niveles de gobierno se firmó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. En él se estableció como uno de los compromisos de la Procuraduría General de la República (PGR) la formulación y emisión de la Estrategia Nacional Contra el Narcomenudeo que se sumaría a las capacidades y a la necesaria colaboración de los distintos órdenes de gobierno.

Derivado de este acuerdo, la PGR integró el principal documento programático y presentó la Estrategia Nacional Contra el Narcomenudeo (ENCN), que se sustentó en cinco ejes rectores: 1) el impulso a las reformas legales en materia de narcomenudeo para regular la concurrencia de autoridades en su atención; 2) el combate a este delito, mediante la generación de inteligencia y la coordinación de autoridades; 3) la prevención de estas conductas ilícitas y de las adicciones que conllevan, que tendría un peso especial dentro de las dependencias encargadas de esta tarea; 4) el establecimiento de un sistema de canalización de adictos para su rehabilitación; y 5) la construcción de un observatorio ciudadano

de drogas y adicciones. Estos ejes estaban encaminados principalmente a realizar reformas legales para dotar a las entidades de la responsabilidad de perseguir el delito.

Respecto al segundo eje, las estrategias vinculadas al sector salud estuvieron relacionadas desde un inicio con el Programa de Prevención y Control de Adicciones, el cual establecía dinámicas de promoción y prevención entre los jóvenes, una cultura de autocuidado para prevenir las adicciones, a través de acciones educativas no formales con perspectiva de género, instrumentadas a partir de la participación juvenil, individual o colectiva, en las que se fomenta el valor de la responsabilidad y la corresponsabilidad (Primer Informe, 2007).

Posteriormente se diseñó la Estrategia Nacional para la Prevención y el Tratamiento de las Adicciones que preveía la construcción, equipamiento y operación de una red de atención conformada por 310 unidades de especialidad médica denominadas también centros “Nueva Vida”, los cuales fueron la principal herramienta del Gobierno Federal para combatir la demanda de sustancias ilícitas.

Siguiendo los principios de estos documentos, la administración federal 2007-2012 diseñó e implementó diversas actividades que dieron cuenta de una estrecha relación entre el consumo y la persecución del delito, sin diferenciar claramente quiénes debían recibir un tratamiento o ser parte de un programa de prevención y quiénes debían ser perseguidos por cometer delitos vinculados con esta actividad ilícita.

RESULTADOS DE LAS ACCIONES DE GOBIERNO PARA COMBATIR EL NARCOMENUDEO

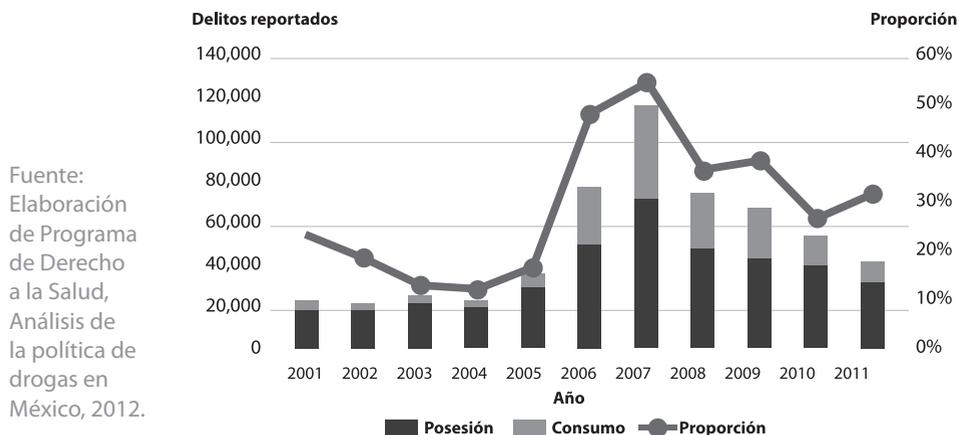
Los informes presentados por el Gobierno Federal, vinculados con los objetivos establecidos en el PND, no arrojaron resultados que puedan prestarse a una evaluación profunda debido a que el grueso de los datos se refiere a las actividades realizadas y no a los resultados de las mismas.

Por lo anterior, aquí se presentan los datos relevantes que sí pudieran estar vinculados a algún indicador que vaya más allá de las actividades realizadas. En ese sentido, se resume de los informes la siguiente información:

- A. En el ámbito de la seguridad pública, los principales resultados muestran que desde el 2008 hubo una disminución en la eficacia de la impartición de justicia. La razón que se expresó en dicho informe afirma que fue debido a un incremento de las averiguaciones previas de delitos contra la salud, en la modalidad de narcomenudeo, posesión ilícita de drogas para estricto consumo personal o por farmacodependencia, y al hecho de que las denuncias por los delitos referidos dan lugar al inicio de averiguaciones previas y no a actas circunstanciadas (Segundo Informe, 2008).
- B. En el marco de la ENCN se efectuaron distintas modificaciones legales que tienen implicaciones para el Sistema Peniten-

- ciario Federal, en específico las que se realizaron a la LGS, al CPF y al CFPP, éstas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de agosto de 2009, con el propósito de cambiar el tratamiento legal que se da a los consumidores de drogas. Tras la definición de dosis máximas permitidas, la nueva legislación establece penas menores para aquellos que posean sustancias ilícitas. Esta reducción de penas contribuyó a la liberación o preliberación de internos del fuero federal sentenciados por delitos contra la salud (Tercer Informe, 2009). En contraste con esta información, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública presentó los siguientes datos que muestran, en efecto, una disminución de los delitos reportados, por lo que estas modificaciones podrían explicar la disminución de las penas para los años posteriores a 2009.
- C. El 24 de mayo de 2010 se publicó en el DOF el acuerdo A/126/10 de la PGR, con el que se creó el Sistema de Registro de Detenidos (SIREDD) relacionados con delitos de competencia de la PGR, mismo que conformó una base de datos sobre consumidores, primo delincuentes y reincidentes en materia de narcomenudeo. El principal objetivo del Sistema, según el acuerdo, fue registrar y canalizar a aquellas

GRÁFICA 1. DELITOS CONTRA LA SALUD POR POSESIÓN 2001 - 2011



Fuente:
Elaboración de Programa de Derecho a la Salud, Análisis de la política de drogas en México, 2012.

personas con calidad de adictos¹ para brindarles un tratamiento adecuado.

D. En el Quinto Informe de Gobierno se manifestó la aprobación de la LN, y hasta el Sexto Informe nueve entidades ya habían homologado sus marcos normativos locales para implementarla, éstos son: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo y Yucatán. Dichas modificaciones consisten en ajustar las legislaciones locales de cada entidad al contenido de la Reforma a la LGS, CPF y CFPP, con el fin de que las entidades federativas conozcan y difundan los delitos de narcomenudeo.

Ahora bien, para el sector salud,

los informes de gobierno presentan resultados relacionados con el objetivo de disminuir, por primera vez 10% la prevalencia de consumo de drogas ilegales en la población de 12 a 17 años de edad, tal como estaba estipulado en el PND, siendo éste el único indicador medible del Plan. Para lograrlo, el Gobierno Federal creó los Centros de Integración Juvenil (CIJ), los cuales desarrollaron un Programa de Orientación para Adolescentes (OPA).

Posteriormente, en 2009, en la sección sobre salud del Tercer Informe se dieron detalles sobre las modificaciones que debían realizarse a partir de la LN. Ahí se detalló el establecimiento de un sistema de tratamiento terapéutico obligatorio que sustituyera las sanciones de quienes se les

¹ Procuraduría General de la República, acuerdo por el que se crea el Sistema de Registro de Detenidos.

detuviera en posesión de una cantidad de drogas para dosis individuales, basada en la tabla de dosis máximas de la ley, que justifiquen su dependencia directa a éstas o su uso para tratamiento médico; o bien, se trate de un uso por primera vez.

Sin embargo, en los años posteriores los informes no presentaron avances específicos sobre estas medidas; por el contrario, se dio detalles de las actividades preventivas realizadas por diversas dependencias de la Secretaría de Salud, las cuales estaban enfocadas principalmente a la población juvenil.

En ese mismo sentido, en los últimos dos informes se dio cuenta únicamente de acciones de orientación preventiva en adolescentes y jóvenes, así como de distintas pruebas de detección temprana para el mismo sector de la población.

Frente a los objetivos y las estrategias establecidas por el Gobierno Federal, existen pocos instrumentos de medición que permitan evaluar las acciones realizadas. Para este estudio se utilizaron las evaluaciones presupuestales de la ASF de 2007 a 2011, mismas que realiza anualmente una evaluación sobre los programas gubernamentales. Como se verá a continuación, las evaluaciones constatan la problemática encontrada en las actividades y los resultados reportados en los informes de gobierno.

La ASF apunta a que, en general, el problema encontrado en las estrategias relacionadas con el narcomenudeo deriva de

que nunca se aprobó ni se dio seguimiento al Programa Nacional para el Control de Drogas 2007-2012, lo que implicó que

la política de seguridad pública plasmada en el PND 2007-2012 y en el Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012, en materia de combate al narcotráfico, la delincuencia organizada y sus delitos conexos, no se ejecutara con base en un instrumento programático que favoreciera el despliegue ordenado, racional y sistemático de acciones conjuntas y coordinadas por parte de las instancias del Ejecutivo Federal responsables de su ejercicio, conforme a sus atribuciones legales y reglamentarias, en términos del artículo 3º de la Ley de Planeación (ASF, 2009).

Ahora bien, específicamente la evaluación a los programas de narcomenudeo de la ASF señala varios problemas²:

- A. En 2007, la ASF señaló que en el eje Combate al Narcomenudeo, se registró un importante subejercicio y, pese a ello, obtuvo una ampliación presupuestaria por 63 mil 950 pesos, lo que indica una deficiente programación y presupuestación, ya que a pesar de la problemática que se tenía, no se realizaron todas las actividades de los programas en tér-

² Cabe mencionar que la ASF no realiza evaluaciones a los programas anualmente, éstos parten de una selección aleatoria por lo que en muchos casos no se encontrará una evaluación inmediata al programa ya evaluado.

- minos de procuración e impartición de justicia. Esta situación se dio en todas las entidades federativas del país (ASF, 2007).
- B. En la creación de programas para combatir la demanda de drogas, según el PND y los programas nacionales, la ASF constató que la dependencia no estableció las metas de mediano plazo relacionadas con la vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmisibles, no transmisibles, de las adicciones y de mortalidad, ni tampoco contó con un referente anual que permitiera medir los avances en materia de vigilancia y control epidemiológico (ASF, 2007).
- C. En los programas destinados a realizar Acciones de Promoción de la Salud y Prevención de Enfermedades, se estableció que uno de los indicadores para la evaluación era la “cobertura de los programas de prevención de adicciones”; sin embargo, la evaluación mostró que no se presentaron los resultados de la medición.
- D. En 2010, la ASF informó que de acuerdo con las facultades y atribuciones contenidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, se asignó un presupuesto para la prevención y control de enfermedades a través de 31 programas institucionales, de los cuales, en el ejercicio de 2010, se registraron 24 vinculados con 10 programas presupuestarios, y ocho considerados como prioritarios, entre ellos el combate a las adicciones. Al respecto, la entidad fiscalizada no presentó documentación que demostrara un seguimiento trimestral a las entidades federativas para verificar la aplicación, los avances de los programas de acción específicos, así como el destino de los recursos.
- E. Finalmente, para el 2011 los resultados de las evaluaciones realizadas por la ASF mostraron que respecto a los programas de salud como el de Prevención y Atención Contra las Adicciones, a cargo de la Secretaría de Salud, los indicadores para medir el grado de cumplimiento con sus objetivos no fueron adecuados.
- En ese mismo sentido, la ASF afirmó que en 2011 la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC) y el Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones (CENADIC), no presentaron la información documental para acreditar la distribución y ejecución total de los recursos del Secretariado Técnico de la CONADIC, por lo que las actividades y programas para prevenir y atender no fueron realizadas.
- Por consiguiente, aquí se muestran dos rasgos principales de las acciones de la administración federal para afrontar el narcotráfico: 1) las estrategias implementadas no presentaban evaluaciones que permitieran distinguir si las acciones realizadas tenían un impacto positivo en la población; y 2) a pesar de que los documentos programáticos y las modificaciones legislativas planteaban una estrategia integral, las evaluaciones muestran un peso mayor en los programas de procuración e impartición de justicia que hacia la prevención y atención de la demanda de sustancias.

IMPLICACIONES DE LAS ESTRATEGIAS PARA COMBATIR EL NARCOMENUDEO Y RESULTADOS PRELIMINARES

Si bien los resultados presentados muestran un trabajo constante y sistemático en las estrategias contra el narcomenudeo, no existe ningún documento vinculado a los informes presidenciales que dé cuenta de la relación entre aquellas destinadas a fortalecer los programas de prevención y atención de adicciones establecidos en la ley que permitan hacer una evaluación profunda al respecto.

A partir de la implementación de la LN, que es un parteaguas en la persecución del delito, se esperaba que al menos las estrategias de seguridad se modificaran para enfocar sus recursos en actividades de alto riesgo para la sociedad, sin embargo esto no sucedió. Debido

a la reciente implementación de la ley todavía no es posible medir qué tanto se ha perseguido este nuevo delito y con qué éxito. No obstante, se estudiará el caso del Distrito Federal (donde se implementó la ley desde agosto de 2012) para analizar la capacidad del Estado y afrontar el fenómeno del narcomenudeo desde dos perspectivas: la procuración e impartición de justicia y las actividades realizadas por las autoridades de la Secretaría de Salud a nivel local enfocadas en dar seguimiento a los consumidores que posean una sustancia igual o menor a lo establecido en la tabla de dosis máximas, y en realizar actividades para prevenir y atender las adicciones.

CASO DE ESTUDIO: DISTRITO FEDERAL

A partir de la aprobación de la LN, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contaban con el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones a la legislación que correspondiera. En el Distrito Federal se realizaron los cambios necesarios para aprobarla el 10 de abril de 2011 y un año después, en agosto de 2012, se comenzó a implementar.

A raíz de esas modificaciones, la PJGDF

creó la Fiscalía Central de Investigación para la Atención del Delito de Narcomenudeo (FCIN) a la que se le otorgaron facultades para investigar en la misma materia, también le otorgó facultades a las Fiscalías Desconcentradas en la capital para investigar los casos de posesión simple. De esta manera, se creó una estructura de procuración de justicia que ahora permite investigar delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, en la modalidad de posesión con fines de comercio, venta y sumi-

nistro de narcóticos; además, según lo establecido por la Procuraduría Estatal, le permite coadyuvar y dar seguimiento a los programas de prevención y combate al narcomenudeo, así como al tratamiento a farmacodependientes (FCIN, 2012).

Ahora bien, desde su implementación, el trabajo que se realiza en la ciudad de México para combatir el narcomenudeo, se puede evaluar desde dos perspectivas: una tiene que ver con el número y el tipo de detenidos, y la otra con las remisiones a la Secretaría de Salud Estatal.

Respecto al número y tipo de detenidos, se cuenta con dos fuentes de información: la primera muestra datos sobre los primeros 45 días de implementación y fue proporcionada por el PJGDF. En ella se muestra que durante el periodo que comprende del 21 de agosto al 17 de septiembre de 2012, se iniciaron 28 averiguaciones previas, con 67 personas detenidas, de las cuales 61 son adultos y 6 adolescentes,

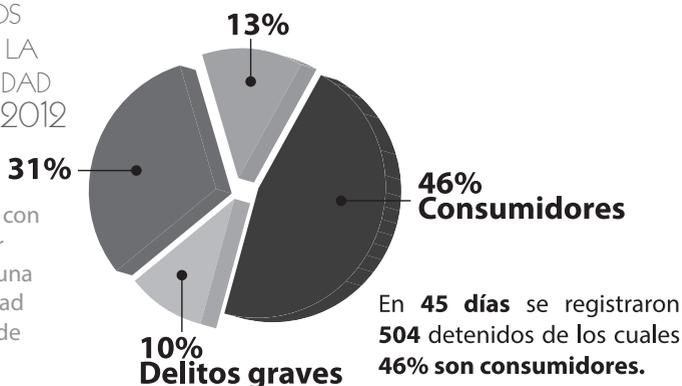
ejercitando acción penal por el delito contra la Salud, en su modalidad de narcomenudeo en contra de 36 personas, y ejercicio de la acción de remisión en contra de 2 adolescentes; asimismo, se efectuaron 7 cateos, asegurándose 5 inmuebles, los cuales serán propuestos para ejercer la acción de extinción de dominio.

La información que muestra la gráfica 2 no está desagregada, por lo que no es posible, hasta este momento, mantener un registro del número de detenidos, consignados, procesados en el Distrito Federal.

La segunda fuente de información es el informe presentado por la fiscalía especializada para la atención del narcomenudeo. Después de dos meses de actividad, señaló que se detuvieron a 910 personas, de las cuales 35% no sobrepasaba los límites de la dosis personal, y 22% estaba por arriba de la tabla de dosis máxima, pero no se le consideró una falta grave³. Lo anterior indica que una gran parte de la capacidad institucional existente

GRÁFICA 2. DETENIDOS POR DELITOS CONTRA LA SALUD EN LA MODALIDAD DE NARCOMENUDEO, 2012 DISTRITO FEDERAL

Fuente: Elaboración propia con información del Procurador de Justicia del DF, durante una conferencia en la Universidad Anáhuac, el 15 de octubre de 2012.



³ Las modificaciones legislativas incluyen una tabla de orientación de dosis máximas de consumo personal e inmediato, en la cual se establece la cantidad máxima que se puede poseer sin ser sujeto de una sanción privativa de la libertad.

para perseguir este delito está siendo utilizada para detener a farmacodependientes o consumidores y no a pequeños vendedores.

Ahora bien, en términos de lo estipulado en la Ley en cuanto a la remisión de detenidos por posesión de drogas a la Secretaría de Salud, la información disponible vía el servidor de información pública, muestra que hasta julio de 2011 la Secretaría de Salud del Distrito Federal

no había recibido ningún procesado remitido a dicha institución por posesión de drogas ilícitas (INFOMEXDF, 2011). Si bien la implementación de la Ley comenzó a partir del 2012, hasta ahora la Secretaría de Salud no ha informado al respecto. La información que se tiene muestra que ya existe un diseño para la coordinación entre las instituciones que permitirá en un futuro realizar una evaluación al respecto.

CONCLUSIÓN

La información presentada de los programas federales y estatales para combatir el narcomenudeo, los informes de la ASF y la información disponible del número de personas detenidas, procesadas y sentenciadas por este delito, permite llegar a las siguientes conclusiones:

- A. Las instancias gubernamentales encargadas de implementar los programas federales para el combate al narcomenudeo no hicieron un uso correcto y eficaz de los recursos destinados para dicha tarea. Un ejemplo de lo anterior fue la falta de vinculación entre el programa nacional para la prevención y tratamiento de la farmacodependencia y los presupuestos federales, por lo que, al menos hasta 2010, las actividades del Gobierno Federal se enfocaron en fortalecer las tareas punitivas y no preventivas.
- B. Los lineamientos normativos y programáticos no presentan protocolos o

- procedimientos de actuación homologados a nivel nacional para combatir el narcomenudeo, ello podría repercutir en el tipo de detenidos y procesados, pues existe el riesgo de perseguir a consumidores más que a vendedores. Por lo tanto, el problema de esta ausencia en los procedimientos es que, o bien no se aplica la LN –con la consecuencia de que la investigación y procesamiento de estos delitos se lleven a cabo tal como se hacía antes de la reforma-, o bien se dé una aplicación discrecional –exponiendo a las personas y a los usuarios de drogas a ser detenidos y consignados con normas de aplicación inciertas (como las vigentes hasta antes de la reforma) y parciales.
- C. El importante número de casos de detención en la materia, documentados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que han procesado las instancias federales hasta antes de la implementación de la refor-

ma a nivel estatal, muestran que este tipo de delitos implicarán una fuerte presión para los sistemas estatales e impactarán sustancialmente en los ya escasos recursos disponibles.

- D. El caso del Distrito Federal -donde se aprobó y se implementó desde agosto de 2012- muestra que se han realizado las adecuaciones legislativas y se inició la implementación de la Ley en términos de procuración e impartición de justicia, pero no fue así para la Secretaría de Salud. Esto indica que la capacidad institucional para abordar el fenómeno del narcomenudeo está enfocada en una estrategia punitiva y no en una preventiva. Prueba de lo anterior es el atraso en la implementación, dentro de la Secretaría de Salud, para atender a aquellos consumidores remitidos a tomar un tratamiento. Por lo tanto, pone de manifiesto un vacío en la Ley, pues no contempla un acceso seguro y legal de las personas a las sustancias ilícitas, y hasta este momento no se ha plantado un esquema de atención a las adicciones sistematizado y

eficaz en la ciudad.

Finalmente, lo anterior muestra que las estrategias para combatir el narcomenudeo a nivel federal y a nivel estatal no presentan resultados positivos que indiquen que la ruta que tomó el gobierno para contener el fenómeno haya sido integral. Asimismo, los resultados disponibles sugieren que justamente el principal objetivo de la Ley -diferenciar consumidores de vendedores en pequeña escala- hasta ahora no ha sido cumplido. En este sentido, el Gobierno Federal entrante podría modificar la ruta tomada por el gobierno anterior al realizar un diagnóstico profundo sobre la capacidad institucional, tanto de las procuradurías como de las secretarías de salud a nivel estatal, para evaluar si tienen los recursos necesarios para hacer frente a esta problemática, y de esta manera reflexionar sobre la posibilidad de establecer un esquema de regulación de sustancias que permita diferenciar realmente a quienes consumen de aquellos que venden y, así centrar los recursos humanos y materiales del Estado para combatir delitos que podrían ser más dañinos para la sociedad mexicana.

REFERENCIAS

- Auditoría Superior de la Federación, Auditorías al Desempeño 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, México, D.F.
- INFOMEX, D.F. (2011). Gobierno Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México, 2012. Solicitud de información pública folio 0108000007811, México, 3.
- Informes sexenales del Gobierno Federal 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, México.
- Oyarvide Morales, César (enero-febrero, 2011). El fracaso de una estrategia: una crítica a la guerra contra el narcotráfico en México, sus justificaciones y efectos. *Revista Nueva Sociedad*, 231, 4-13.
- Procuraduría General de la República (2012). Acuerdos Oficiales. Recuperado de www.pgr.gob.mx/fepade/marco%20legal/acuerdos.asp
- Diario Oficial de la Federación (20 de agosto de 2009). Ley General de Salud. Secretaría de Salud.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2011). Incidencia delictiva 1997-2007 del fuero federal.
- Vilalta, Carlos (2009). La geografía local del narcomenudeo: patrones, procesos y recomendaciones de política urbana. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 24(1), 49-77.



Este Cuaderno de Trabajo *Evaluación preliminar de la implementación de las políticas para combatir el narcomenudeo en México (2007-2012)* se terminó de imprimir en junio de 2014, en los talleres de Impresos Minerva, en Av. Independencia No. 126, Aguascalientes, Ags., México. El tiraje constó de 300 ejemplares.

La corrección de estilo la realizó Teresa Cuellar Miranda y el diseño gráfico Armín Cortés. Punto y Aparte Mercadotecnia desarrolló la página www.politicadedrogas.net

Evaluación preliminar de la implementación de las políticas para combatir el narcomenudeo en México. 2007-2012

El sexenio presidencial de Felipe Calderón estuvo marcado por el diseño e implementación de estrategias para combatir el narcotráfico en México. Uno de los pilares de su administración fue combatir la oferta de drogas, en especial la venta de sustancias ilícitas al menudeo.

Una de las iniciativas en esta materia fue la Ley de Narcomenudeo, cuya relevancia es que diferencia, por primera vez, al narcomenudeo del tráfico, posesión y distribución al mayoreo de sustancias ilícitas, además de suscribir una serie de disposiciones en materia de salud.

Bajo esos lineamientos, en el trabajo de Ángela María Guerrero Alcántara, *Evaluación preliminar de la implementación de las políticas para combatir el narcomenudeo en México. 2007-2012*, se analiza la implementación de la Ley de Narcomenudeo en la procuración y administración de justicia local con base en los programas de gobierno enfocados en combatir el narcomenudeo a nivel estatal y federal durante el periodo 2006-2012.

Además, la autora reflexiona sobre la capacidad institucional de las autoridades locales para implementar la Ley de Narcomenudeo. Y, como estudio de caso, documenta los tipos de procesados y sentenciados bajo esta Ley en el Distrito Federal para evaluar uno de los objetivos principales de ésta: la efectiva diferenciación entre consumidores y vendedores a pequeña escala.

Cuadernos de Trabajo del Programa de Política de Drogas:

La presente colección de cuadernos de trabajo del Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Región Centro tiene como objetivo principal recopilar la información existente sobre la política de drogas en México durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), revisando las estadísticas disponibles, los cambios en el marco legal y los programas gubernamentales existentes con el fin de hacer recomendaciones de política al gobierno entrante. Asimismo, busca, desde una perspectiva objetiva, entender mejor la situación en la que se encuentra el país actualmente en la materia, las deficiencias existentes, las lecciones aprendidas, las políticas exitosas, los fracasos y las posibles oportunidades de mejora.

