

# Legislación de drogas y situación carcelaria en México

Ana Paula Hernández

Ana Paula Hernández, socióloga, ha trabajado durante más de doce años en el ámbito de los derechos humanos. Trabajó durante seis años en el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez en la Ciudad de México, y durante cuatro años fue subdirectora del Centro de Derechos Humanos de la Montaña 'Tlachinollan'. Ha sido consultora para la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Fundación Ford y el Open Society Institute. Desde hace dos años, es consultora de la Fundación Angélica para su estrategia de subvenciones. Es también fundadora y colaboradora del Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas (CUPIHD).

## Introducción

México vive actualmente una de las peores crisis de su historia en términos de violencia y seguridad. Esta crisis está directamente relacionada con el fortalecimiento del crimen organizado en el país ligado al narcotráfico, las divisiones al interior de los principales cárteles de tráfico de drogas y la diversificación de los mismos. Todo esto ha desembocado en una lucha sangrienta por el control de plazas clave para las rutas del tráfico. La respuesta del Gobierno del presidente Calderón ha sido una 'guerra al crimen organizado' con dos elementos principales: el empleo creciente de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y reformas legales tendientes a combatir más efectivamente la delincuencia organizada y, en particular, a los implicados en el tráfico, comercio y suministro de drogas.

El costo más visible de esta guerra son los niveles inaceptables de violencia que se viven en el país. Pero existen otros costos, como la cantidad y el perfil de gente encarcelada como resultado de la legislación de drogas. El hecho de considerar la lucha contra las drogas como un tema de seguridad nacional ha incrementado las penas, modificado los procedimientos para otorgar mayores facultades discrecionales a los policías, ministerios públicos y jueces, y permitido la regresión en el reconocimiento de derechos fundamentales al debido proceso. Sin embargo, un gran número de la gente encarcelada por delitos relacionados con drogas no son los grandes traficantes y ni siquiera han cometido delitos relacionados con el comercio, producción, suministro o tráfico de narcóticos; muchos de ellos están en la cárcel por posesión simple de cantidades menores de alguna droga, principalmente marihuana, seguida de cocaína. Este documento analiza la relación entre la legislación de drogas y la situación carcelaria en México.

## Desarrollo histórico de la legislación mexicana en materia de drogas

La estrategia en México respecto a las drogas está vinculada al prohibicionismo que ha marcado la política global de la lucha antinarcóticos desde inicios del siglo XX. Mientras que, inicialmente, el énfasis se ponía en el combate y penalización de la siembra, cultivo y cosecha, en particular de la marihuana, a finales de los años ochenta el énfasis recae en el combate y penalización de la producción, tráfico, suministro y comercio. A partir de ahí se observa un claro aumento de las penas por estos últimos delitos.

En los años veinte del siglo pasado, la prohibición de la importación y exportación de drogas generó el efecto indeseado del tráfico ilegal de sustancias a lo largo de la frontera de México y los Estados Unidos. En 1931, entra en vigor el Reglamento Federal de Toxicomanía, que clasifica al 'tóxicomano' como aquella persona que sea usuario habitual de drogas sin fines terapéuticos. La reforma del Código Penal Federal de 1940 introduce un nuevo reglamento por el cual "debe conceptuarse al vicioso más como enfermo a quien hay que atender y curar, que como verdadero delincuente que debe sufrir una pena".

En 1947 se crea la Dirección Federal de Seguridad, con atribuciones legales para intervenir en los asuntos de drogas. Esto se acompaña con reformas al Código Penal Federal que inician un endurecimiento de penas por 'delitos contra la salud' que se observa hasta el día de hoy. En 1948, México inicia la primera campaña nacional de erradicación de cultivos ilícitos. A partir de ese momento, la erradicación se mantiene como un programa permanente.

En 1961 México participa en la reunión para la formulación y adopción de la Convención Única sobre Estupefacientes. En 1975, cuando México ratifica la Convención de Sustancias Psicotrópicas de 1971, el país es el principal proveedor de heroína y marihuana para los Estados Unidos. En 1978 se hacen nuevas reformas importantes al Código Penal Federal, en particular respecto al consumo y el tratamiento de 'adictos', la nueva terminología que sustituye a 'tóxicomano'. A partir de este año, el consumo, aun en cantidades para consumo estrictamente personal, queda claramente penalizado, salvo en ciertos casos relacionados con consumo personal de adictos. En particular en el caso del cannabis, su simple posesión sin intención de venta, comercio o tráfico es sancionado con 2 a 8 años de prisión. En 1990 México ratifica la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

Las reformas hechas en 1994 al Código Penal Federal conforman en gran parte la legislación vigente en México en materia de drogas. Un cambio importante es que, de ahora en adelante, se habla de narcóticos y los diversos delitos relacionados con éstos ya no se encuentran todos en un mismo artículo. Hay un aumento muy importante en las penas

en casos de producción, transporte, tráfico, comercio y suministro, que se elevan a un mínimo de 10 y un máximo de 25 años. Pero disminuye la pena por siembra, cultivo y cosecha, y para el consumo la ley establece que *“No se procederá en contra de quien no siendo farmacodependiente, se le encuentre en posesión de alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, por una sola vez y en cantidad tal que pueda presumirse está destinada a su consumo persona”* y que *“al farmacodependiente que posea para su estricto consumo personal algún narcótico de los señalados en el artículo 193 no se le aplicará pena alguna”*. Esto significa un cambio significativo con relación a legislaciones previas.

En 1996 se crea la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que elevó exponencialmente las penas por cualquier delito que se considera cometido en asociación de-

### **Desarrollo histórico de la legislación de drogas en México**

- **1916** – Ilegalización de producción, comercio y consumo. Creación del Consejo de la Salubridad General.
- **1923** – Prohibición de importación de narcóticos.
- **1927** – Prohibición de exportación de heroína y marihuana. Inicio del tráfico ilegal a través de la frontera.
- **1931** – Formulación del Título Séptimo del Código Penal Federal de México, que regula los delitos en contra de la salud.
- **1940** - Reforma del Código Penal Federal. Dentro del Título Séptimo se establece el capítulo ‘De la tenencia y tráfico de enervantes’.
- **1947** – Se crea la Dirección Federal de Seguridad. Endurecimiento de las penas por delitos contra la salud.
- **1948** – ‘Gran Campaña’ de erradicación de cultivos ilícitos.
- **1978** – Penalización del consumo.
- **1984** – Ley General de Salud.
- **1994** – Aumento de penas por producción, transporte, tráfico, comercio o suministro, introducción o extracción del país de narcóticos. Disminución para la siembra.
- **1996** – Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
- **2009** – ‘Ley de narcomenudeo’.

lictuosa. Esta Ley también estableció la figura del arraigo, que en 2008 fue incorporada a la Constitución. El arraigo permite la detención y privación de la libertad de una persona hasta por 80 días, sin ninguna acusación, orden de aprensión o sin haber sido detenida por cometer un delito en flagrancia, simplemente por ser sospechosa de cometer un delito relacionado con la delincuencia organizada.

Las penas y delitos establecidos en los años noventa se mantienen hasta el día de hoy, aunque a partir del 21 de agosto de 2009 sólo para los casos de narcomayoreo.

### **Estructura institucional del sistema de control de drogas**

México no cuenta con una única instancia dedicada a conducir la estrategia de combate a las drogas en el país. La responsabilidad de esta estrategia se encuentra ‘distribuida’ entre varios ministerios: Seguridad y Defensa, a su vez distribuido en diversas secretarías; y Salud, ubicado en la Secretaría Federal de Salud. Dado que México tiene un sistema federal, la mayoría de los esquemas administrativos se replican además en los tres niveles de Gobierno: federal, estatal y municipal.

La estrategia de seguridad y defensa está a cargo de cuatro instancias principales: la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Secretaría de Marina-Armada (SEMAR), la Secretaría de Defensa (SEDENA) y la Procuraduría General de la República (PGR), las cuatro dependientes del Poder Ejecutivo Federal.

El funcionamiento del sistema es complejo debido, entre otras cosas, a la enorme burocracia que comporta la implementación y cumplimiento de la legislación, lo cual tiene claramente repercusiones en la situación carcelaria. Además, la misma legislación de drogas es problemática en la medida en que las leyes establecen catálogos de delitos graves en los que no se puede acceder a la libertad durante el proceso penal. En el Distrito Federal, las reformas realizadas en 2003 llevaron a un agravamiento de casi todos los delitos: mientras antes había 16 tipos penales que se consideraban graves, ahora hay 200. De acuerdo al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, todos los delitos relacionados con las drogas son considerados graves, con excepción del delito de siembra, cultivo o cosecha de plantas llamadas ‘enervantes’ que no tenga por objetivo la producción, suministro, comercio, tráfico, introducción o extracción de narcóticos del país. En consecuencia, cualquier acusado por uno de estos delitos deberá pasar el proceso en la cárcel (preventiva) aunque sea inocente. Esta situación se agrava debido a la corrupción existente, así como por fenómenos como policías que reciben bonos por un mayor número de detenciones o cuotas de consignación que llegan a imponer las procuradurías a los agentes del ministerio público.

Tabla 1 - Legislación en materia de drogas hasta el 21 de agosto de 2009

<b>Poseción o transporte sin fines de comercio o suministro</b>	<b>Poseción con fines de comercio o suministro</b>	<b>Comercio, suministro, transporte, producción, tráfico, introducción o extracción del país</b>	<b>Siembra, cultivo o cosecha</b>
De acuerdo a una tabla que determinaba la pena según el tipo de sustancia, la cantidad, y si era primera vez o reincidente	5 a 15 años	10 a 25 años	1 a 6 años (cuando concurra escasa instrucción y extrema necesidad económica)  De no ser así, 2 a 8 años.

Fuente: Código Penal Federal, 2009

### La legislación actual de drogas en México

Actualmente el Código Penal Federal establece en su artículo 193 que se consideran narcóticos “los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales que determinen la Ley General de Salud y tratados internacionales de observancia en México”.

Hasta el 21 de agosto de 2009, la penalización se encontraba de la siguiente manera, en la Tabla 1.

El 21 de agosto de 2009 entró en vigor un decreto que reforma la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales. Desde su aprobación, el decreto se conoce popularmente como ‘Ley de narcomenudeo’, dado que su principal objetivo es justamente combatir la modalidad del comercio de drogas al

por menor. Estos son los aspectos principales de este decreto.

El decreto determina, en primera instancia, cantidades máximas de los diversos narcóticos permitidas para el consumo personal. Véase la tabla 2 sobre las cantidades que se encuentra en el artículo 479 de la Ley General de Salud.

El 21 de agosto de 2009 entró en vigor un decreto que reforma la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales. Desde su aprobación, el decreto se conoce popularmente como ‘Ley de narcomenudeo’, dado que su principal objetivo es justamente combatir la modalidad del comercio de drogas al

Tabla 2

<b>TABLA DE ORIENTACIÓN DE DOSIS MÁXIMAS DE CONSUMO PERSONAL E INMEDIATO</b>		
Narcótico	Dosis Máxima de consumo personal e inmediato.	
Opio	2 gr.	
Diacetilmorfina o Heroína	50 mg.	
Cannabis Sativa, Indica o Marihuana	5 gr.	
Cocaína	500 mg.	
Lisergida (LSD)	0.015 mg.	
MDA Metilendioxfanfetamina	Polvo, granulado o cristal	Tabletas o cápsulas
	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
MDMA, dl-34-metilendiox-n-dimetilfeniletilamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
Metanfetamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.

Fuente: Ley General de Salud, 2010

El decreto determina, en primera instancia, cantidades máximas de los diversos narcóticos permitidas para el consumo personal. Véase la tabla 2 sobre las cantidades que se encuentra en el artículo 479 de la Ley General de Salud

De acuerdo a las reformas realizadas, se penaliza de ahora en adelante de la siguiente manera en la Tabla 3.

A la vez, la Ley de Salud define ahora al inicio del nuevo capítulo 'Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo', lo que se entiende por estas conductas:

*Posesión:* la tenencia material de narcóticos o cuando éstos están dentro del radio de acción y disponibilidad de la persona.

*Suministro:* la transmisión material de forma directa o indirecta, por cualquier concepto, de la tenencia de narcóticos.

*Comercio:* la venta, compra, adquisición o enajenación de algún narcótico.

En tercer lugar, en los artículos 192 bis y 473 de la Ley General de Salud, el decreto define y diferencia al consumidor y al farmacodependiente de la siguiente manera:

*Farmacodependiente:* toda persona que presente algún signo o síntoma de dependencia a estupefacientes o psicotrópicos.

*Consumidor:* toda persona que consuma o utilice estupefacientes o psicotrópicos y que no presente signos ni síntomas de dependencia.

### **Análisis de la 'Ley de narcomenudeo'**

A pesar de mantener una apariencia de descriminalización del consumo personal, esta ley es congruente con la estrategia del Gobierno mexicano de continuar apostando por la criminalización y encarcelamiento como solución prin-

cipal al problema de las drogas en el país. Tiene, no obstante, algunos aspectos positivos como las diferenciaciones que establece entre los conceptos antes indicados; también 'permite' cantidades mínimas para el consumo personal, y reconoce y permite el uso del peyote y de hongos alucinógenos para los usos ceremoniales y culturales de pueblos indígenas.

Sus aspectos negativos y principales riesgos están en la nueva manera de perseguir y penalizar la lucha contra las drogas en el país. Si una persona porta la cantidad establecida para consumo personal, entonces el Ministerio Público (MP) "no ejercerá acción penal en contra del delito". Lo que indica esta redacción es que el consumo sigue siendo un delito. La diferencia es que no se ejercerá la acción penal, no se consignará o acusará ante el juez, si las cantidades son las permitidas por la tabla. Sin embargo, por la manera en que funciona el sistema penal en México, la persona que porta dichas cantidades puede de igual manera ser detenida por la policía preventiva o ministerial y llevada ante el Ministerio Público, que tiene 48 horas para investigar y determinar si la consigna o no. Este consumidor será tratado como 'delincuente' hasta que el MP lo libere.

La distinción entre consumidor y farmacodependiente es importante, aunque poco clara al basar la diferencia entre ambos en que el farmacodependiente muestra "algún síntoma de dependencia". Con esto subsiste el riesgo de que un consumidor pueda ser tachado de farmacodependiente y ser obligado a someterse al tratamiento que establece la ley. Además, la ley podría tener como consecuencia una mayor persecución del consumo. Por simple posesión de cantidades superiores a las de la tabla, sin fines de comercio o suministro, una persona puede recibir de 10 meses a 3 años de prisión. Dado que las cantidades establecidas son tan pequeñas, es muy probable que un consumidor porte cantidades superiores a las de la tabla. Además, estas cantidades no se corresponden con la realidad del mercado de drogas en las calles, puesto que, mientras que un consumidor sólo puede portar medio gramo de cocaína, en la calle ésta se vende por gramo.

Tabla 3 - Legislación en materia de drogas a partir del 21 de agosto de 2009

	<b>Posesión sin fines de comercio o suministro</b>	<b>Posesión con fines de comercio o suministro</b>	<b>Comercio, suministro, transporte, producción, tráfico</b>	<b>Siembra, cultivo o cosecha</b>
<b>Narcomenudeo</b>	10 meses a 3 años	3 a 6 años de prisión	4 a 8 años	Se mantiene en 1 a 6 años (cuando concurra escasa instrucción y necesidad económica)
<b>Narcomayoreo</b>	4 a 7 años y 6 meses	5 a 15 años	10 a 25 años	De no ser así, 2 a 8 años.

Fuente: Código Penal Federal, 2010

Otro problema es que, en México, el mayor problema de corrupción entre las fuerzas policiales y el sector judicial se encuentra a escala estatal y municipal. Serán precisamente las administraciones estatales y municipales las encargadas de aplicar la nueva legislación del narcomenudeo.

### La situación carcelaria en México

En México, el Sistema Penitenciario Federal depende directamente de la Secretaría de Seguridad Pública, donde existe una Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal que administra los centros penitenciarios federales. Un esquema similar se reproduce a escala estatal, donde una Subsecretaría del Sistema Penitenciario Estatal o una Dirección General de Prevención y Readaptación Social de cada estado depende de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado. Son estas subsecretarías las encargadas de crear, organizar y administrar los Centros de Readaptación Social de cada estado. Existe un Juez de Ejecución, dependiente del Poder Judicial, quien es responsable de controlar la legalidad de la ejecución de las sanciones penales, así como el cumplimiento adecuado del régimen penitenciario, de acuerdo a la Ley Federal (o en su caso, estatal) de Ejecución de Sanciones Penales.

De acuerdo a datos oficiales de la Secretaría de Seguridad Pública, en los últimos 11 años la población carcelaria en México se encuentra de la siguiente manera, en la Tabla 4.

Como se puede ver, en esta década hubo un aumento significativo del total de la población carcelaria. En 2008 hay aproximadamente 90.000 personas más encarceladas que en 1998. En lugares como el Distrito Federal, la población carcelaria se ha incrementado en un 84 por ciento en los últimos 7 años<sup>1</sup>. Según el King's College London, México

ocupa el sexto lugar a escala mundial en total de población carcelaria, debajo solamente de los Estados Unidos, China, Rusia, Brasil e India<sup>2</sup>. El porcentaje de población sin sentencia es del 42,8 por ciento, debido en buena parte al excesivo uso de la prisión preventiva.

De acuerdo a investigaciones de Guillermo Zepeda, analista del sistema penal mexicano, en 2007 el costo promedio por recluso era de diez dólares diarios. Teniendo en cuenta que ese año había más de 212.000 reclusos, el costo aproximado sería de unos dos millones de dólares diarios, 730 millones de dólares anuales<sup>3</sup>.

El Gobierno mexicano podría argumentar que dicho costo es necesario en la lógica de la lucha contra las drogas y el combate al crimen organizado. Pero una discriminación de la población carcelaria según el delito cometido muestra que un gran número de quienes están en la cárcel son personas cuya peligrosidad y papel en el tráfico de drogas es mínimo. El Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE) realiza encuestas desde 2002 la población carcelaria en el Distrito Federal y en el Estado de México, que representan entre ambas el 28 por ciento de la población carcelaria del país. Aunque estas cifras no son representativas de todo el país, aportan datos importantes asimilables a otros estados de la República:

- El sistema de impartición de justicia captura fundamentalmente a pobres y marginados.
- Aproximadamente dos de cada tres internos provienen de hogares con marcadas carencias.
- El 40 por ciento de los internos tiene entre 18 y 30 años.
- El 21 por ciento de los internos nunca fue a la escuela o no alcanzó a completar la primaria.

Tabla 4 - Población carcelaria en México – sentenciados y procesados 1998-2009

Año	Centros penitenciarios existentes	Total de espacios disponibles	Total población penitenciaria	Total población procesada	Total población sentenciada
1998	445	103.916	128.902	54.403	74.499
1999	447	108.808	142.800	61.424	81.376
2000	444	121.135	154.765	63.724	91.041
2001	446	134.567	165.687	71.501	94.186
2002	448	140.415	172.888	73.685	99.203
2003	449	147.809	182.530	80.134	102.396
2004	454	154.825	193.889	80.661	113.228
2005	455	159.628	205.821	87.844	117.977
2006	454	164.929	210.140	89.601	120.539
2007	445	169.970	212.841	88.136	124.705
2008	438	171.437	219.754	88.935	130.819
2009	433	170.924	227.021	91.128	133.893

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública

Tabla 5 - Detenidos por delitos contra la salud en 2008

	Producción	Suministro	Comercio	Consumo	Tráfico	Transporte	Poseción	Otro	Total
Chihuahua	10	4	31	639	5	96	697	492	1.974
Distrito Federal	0	0	4	31	0	0	2.083	5.886	8.004
Jalisco	14	8	747	13.589	1	12	1.473	636	16.480
Total (los 32 estados)	90	114	3.324	31.112	40	471	24.212	16.198	75.561

Fuente: Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República

- Aproximadamente el 40 por ciento de los internos está preso por robos menores o narcomenudeo.
- En 2009, el 50 por ciento de los reclusos por venta de drogas fue detenido por poseer mercancía con un valor de 100 dólares o menos y el 25 por ciento por mercancía con un valor de 18 dólares o menos. En 2002, esta situación era incluso más grave: el 67 por ciento de los detenidos por tráfico de drogas comercializaba con estupefacientes cuyo valor total no llegaba a 70 dólares.
- Hay una preocupante alza en la proporción de reincidentes entre 2005 y 2009, lapso en que este porcentaje creció un 17 por ciento<sup>4</sup>.

La tendencia en México es llenar las cárceles con delincuentes menores donde, según Zepeda, “la sanción cuesta más a la sociedad que el daño perpetrado por el sentenciado o acusado<sup>5</sup>”. La nueva legislación para el narcomenudeo podría acentuar esta tendencia, y más delincuentes menores, narcomenudistas o consumidores que no son delincuentes serán encarcelados, agravando aún más la situación de sobrepoblación carcelaria, otro problema grave de las cárceles mexicanas.

### **Población carcelaria por delitos en contra de la salud en México**

De acuerdo a las cifras oficiales, el total de la población carcelaria en 2008 era de 219.752 personas, de las cuales aproximadamente 20.000 personas se encontraban encarceladas ese año por delitos contra la salud. Para la observación de la situación hemos seleccionado tres estados emblemáticos: Chihuahua, estado fronterizo con los Estados Unidos y de los más afectados por el tráfico de drogas, con la que se considera la ciudad más violenta del mundo, Ciudad Juárez; Jalisco, porque es el estado que tiene el mayor número de detenidos por delitos contra la salud; y el Distrito Federal por ser la entidad federativa con la población más grande del país, con más de 8 millones de personas.

Una gran limitación para los objetivos de esta investigación es la incongruencia en la información proporcionada

por las autoridades, lo que lleva a no poder confiar plenamente en la misma. No hay claridad ni consistencia en la clasificación por tipo penal, ya que en algunos registros las detenciones se establecen por consumo (que no está tipificado en el Código Penal Federal) y, en otros, por posesión. Los datos presentados por el Distrito Federal son particularmente inconsistentes.

De acuerdo a los datos proporcionados, en 2008 no hubo ni un solo detenido en el Distrito Federal por transporte, suministro, producción y tráfico. Sin embargo, en 2008 hay 5.886 clasificados bajo ‘otros’, lo que una vez más arroja un cuestionamiento sobre cómo las autoridades están clasificando los delitos contra la salud. Véase Tabla 5.

Un aspecto evidenciado por los datos proporcionados es que la gran mayoría de los detenidos por delitos contra la salud son hombres, tomando como ejemplo los delitos sobre los que se proporcionaron datos demográficos: siembra, cultivo y cosecha, y posesión.

La ineficiencia o ausencia de investigación por parte de los ministerios públicos del país lleva a que muchas veces se detenga a una gran cantidad de personas antes de contarse con, o sin posteriormente poder reunir, las pruebas necesarias en su contra para poder consignarlas o acusarlas y sentenciarlas. Ésta ha sido una crítica importante hecha por diversos sectores al Gobierno del presidente Calderón. A pesar del discurso gubernamental respecto a los detenidos en la lucha contra las drogas, son pocos los que terminan realmente en la cárcel, y menos aún con una sentencia. Como se observa en la tabla 6, el estado de Jalisco aporta los datos más alarmantes en este sentido: de 43.153 detenidos por delitos contra la salud en los que va del sexenio del presidente Calderón, sólo hay 3.500 consignados y 2.173 sentenciados. Para saber a qué obedece la cantidad alarmante de detenciones hechas en la materia sería necesario tener otro tipo de información, pero lo que queda claro tanto en Jalisco como en el Distrito Federal es que, del número total de detenidos, menos del 10 por ciento es sentenciado.

Los datos de la tabla 5 nos permiten concluir también que quienes más han sido perseguidos y detenidos no son los

Tabla 6 - Total de detenciones por delitos contra la salud durante periodo Calderón (2006-2009)

Estado	Detenidos	Consignados	Sentenciados
Chihuahua	5.856	2.942	1.040
Distrito Federal	27.366	2.313	1.797
Jalisco	43.153	3.500	2.173
TOTAL (todos los 32 estados no mostrados aquí)	226.667	51,282	33.500

Fuente: Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República

traficantes o comerciantes de drogas, sino los poseedores y consumidores sin fines de comercio o suministro. Estos datos son especialmente significativos, pues permiten observar la situación tal como se presenta dentro de la actual estrategia de guerra a las drogas en México:

- El delito de cultivo, cosecha y siembra es poco perseguido en México;

- El delito más perseguido continúa siendo el de posesión con un número de detenidos mucho mayor que el de los detenidos por otros delitos. Aun considerando la inconsistencia y confusión en la manera de tipificar el consumo y la posesión simple, queda claro que la posesión simple representa el mayor número de detenidos y consignaciones en los últimos 10 años.

### **Sentenciados por delitos contra la salud**

Las Tablas 7 y 8 siguientes nos permiten observar la situación con respecto a las sentencias en los años 1998 y 2008. El Distrito Federal tiene 18 juzgados de distrito de procesos penales federales, Chihuahua tiene diez y Jalisco, nueve. No todos los juzgados entregaron la información solicitada, por lo que la información que se presenta a continuación es sólo una muestra que ofrece una idea sobre la forma de sentenciar delitos contra la salud. Por otra parte,

la mayoría de los juzgados no proporcionó información respecto a 1998, declarando que era inexistente, y en varios casos señalando que esto se debía a que el juzgado mismo no existía en ese momento. Por esta razón, consideramos que no tenemos información suficiente de ese periodo para hacer un análisis.

Ocho juzgados del Distrito Federal, cuatro juzgados de Jalisco y tres juzgados de Chihuahua otorgaron información más detallada respecto a sentencias por delitos contra la salud, señalando el artículo y fracción del Código Penal Federal que contiene el delito de la causa penal. Sólo siete de los juzgados señalaron concretamente el delito (posesión, suministro, etc.) así como el narcótico involucrado en el mismo. Todos los juzgados señalaron la penalidad o sanción, en años y meses, que se dio por el delito cometido.

No podemos decir que la información otorgada por estos juzgados sea representativa de todos los juzgados en el país. Sin embargo, sí nos permite tener una idea de cómo se sentenciaban los delitos contra la salud en México hasta antes de la reforma a la legislación para narcomenudeo en agosto de 2009, e indican pautas que tendrían que ser investigadas con mayor profundidad.

Para tener una idea del número de sentencias por cada delito, presentamos en la tabla 10 la información detallada otorgada por tres juzgados, uno de cada estado. De igual

Tabla 7 - Sentencias en materia de narcóticos 1998

Estado	Total	Condenatorias	Absolutorias
Chihuahua	1.023	922	101
Distrito Federal	241	221	20
Jalisco	734	634	100
Total (los 32 estados)	9.307	8.313	994

Tabla 8 - Sentencias en materia de narcóticos 2008

Estado	Total	Condenatorias	Absolutorias
Chihuahua	820	762	58
Distrito Federal	1.028	851	177
Jalisco	1.226	1.128	98
Total (los 32 estados)	14.532	12.228	2.304

Fuente: INEGI

manera, presentamos la pena que fue otorgada por dicho delito en la mayoría de los casos de parte de estos tres juzgados.

De esta información podemos deducir lo siguiente:

En el caso de los tres juzgados, la posesión de marihuana es lo que genera el mayor número de sentencias. Luego siguen: posesión de cocaína, posesión de cocaína con fines de venta o comercio, y posesión de marihuana con fines de venta o comercio. En términos de posesión, el principal narcótico involucrado es la marihuana, mientras que, en términos de venta o comercio, es la cocaína. La mayoría de las sentencias en los tres juzgados son por posesión o venta. No hay sentencias por tráfico y muy pocas por suministro, transporte, introducción o extracción de narcóticos del país.

Resulta muy interesante ver que, en casi todos los casos, los delitos reciben la sentencia mínima. En la mayoría de los casos, tanto de estos tres juzgados como de los demás que entregaron información detallada, la sentencia por posesión es de 10 meses a 1 año 4 meses, la sentencia por posesión con fines de venta es de 5 años, al igual que por venta o comercio, y la sentencia por suministro, transporte, extracción o introducción es de 10; en todos los delitos esta es la sentencia mínima. . En ningún caso se indica una pena mayor a los 17 años.

El hecho de que en la mayoría de los casos se esté otorgando la pena mínima por delitos relacionados con drogas podría ser indicativo de que las cantidades involucradas en dichos delitos eran menores. Esto parece señalar que un gran número de las personas encarceladas en México por delitos relacionados con drogas son consumidores detenidos por posesión simple o narcomenudistas de algún narcótico. Son muy pocas las sentencias por delitos graves como suministro, tráfico, introducción, extracción o transporte, y de igual manera son pocas las sentencias de más años que indicarían cantidades mayores involucradas en el delito.

*Población femenina en la cárcel* – Aunque la población carcelaria por delitos en contra de la salud se ha mantenido más o menos estable en los últimos 10 años, representando aproximadamente el 10 por ciento de la población carcelaria total, en donde sí hay un cambio significativo es en la participación de las mujeres<sup>6</sup>. Mientras que, anteriormente, la mayoría de las mujeres que se encontraba en la cárcel lo estaba por el delito de robo, en la última década el principal motivo de encarcelamiento de mujeres son los delitos relacionados con drogas.

Mientras que sólo un 15 por ciento de los hombres en prisión los están por delitos relacionados con drogas, para las mujeres la cifra es de aproximadamente un 48 por ciento. En el caso de mujeres indígenas, que son el 5 por ciento

*Mi sueño dorado era venir a la ciudad y comprar semillas y plantas para reproducir allá. Logré juntar 800 pesos; yo aquí tenía a mis primos, se habían venido a estudiar (...) Un día soleado vine a comprar un boleto de autobús y nunca me imaginé que ese boleto era para una vida sin retorno, una vida cruda y lejos de mis amores. Yo me encontré a una persona que conocía de toda mi vida, a los padrinos de bautizo de mi hija (...) Me dijo que ellos también venían a la ciudad, que por qué no me venía con ellos y me regalaban el pasaje de regreso, que si yo les ayudaba a traer dinero (...) ellos tenían una tienda (...) Yo no vacilé. Les dije que, aunque no me pagaran, yo les ayudaba (...) Y nos venimos.*

*Nos venimos y llegamos a Taxqueña (...) Y mi comadre me dijo: 'comadre, pues como usted no trae teléfono, nadie la ha venido a buscar'. Y entonces ellos me dijeron que me fuera con ellos al aeropuerto. Llegamos al aeropuerto (...) y, antes de que entrara, me dijeron 'policía federal, párese señora'. Yo que me iba a parar, yo sentía que llevaba mi alma en blanca (...) mi comadre llevaba una bolsa (...) el dinero no iba guardado en el cuerpo, iba en la bolsa, yo llevaba la bolsa que mi comadre me dio, llevaba la que mi compadre llevaba, llevaba las dos bolsas..*

*Cuando la judicial federal me dijo que me detuviera, no me detuve; yo no sabía que me estaba hablando. Mi compadre me dijo –ellos iban subiendo unas escaleras–, y me dijo 'comadre, ahí ponga sus cosas, ahí la van a revisar, ahora nos alcanza'. Y yo pongo mis cosas y el policía me dice 'qué trae señora'. Y le dije 'dinero'. Y me dice '¿por qué no declaró sus valores?'. Y le dije 'el dinero no es mío, es de ellos'. Y cuando dije eso, ellos ya se habían perdido en las escaleras.*

*Cuando me llevan a la comandancia del aeropuerto, yo sentía que estaba sumida en un pozo. Más rápido que un rayo viene una gente que me dice 'perra mendiga, vas a ver, te vas a quedar un chingo de años'. Traes lo que nunca me imaginé. Abren uno de los paquetes y había dólares nuevecitos; abren los paquetes y había la morfina. Años después me enteré de que mi compadre trabajaba para un cártel. Que ese día el señuelo para que toda la carga pasara fui yo. Necesitaron buscar una persona tan pendeja como yo para que la carga pasara; toda la panza del avión iba atascadísima y todo pasó, todo pasó.*

*Cuando llegas a la cárcel uno siente que luego luego te vas a ir, porque eres inocente, y nunca me fui (...) Yo seguía repitiendo que era inocente. Me sentenciaron a 25 años y, gracias a un abogado de oficio, me lo bajaron a 12, y estuve 10 años y medio adentro.*

*Muchas de mis compañeras en la cárcel, por ejemplo un caso que me retorció el alma era el de doña Ame, que era de la sierra de Chiapas; el único pecado que cometió fue trabajar en una casa de narcotraficantes, por lavarles la ropa (...) Y por eso llegó a la cárcel, por ser mujer, por trabajar, por no saber leer ni escribir, ser vulnerable.*

**Extracto de una entrevista con Rosa Julia Leyva en enero de 2010. Rosa es del estado de Guerrero y pasó más de diez años, de 1993 a 2004, en la cárcel por el delito de transporte.**

Tabla 9 - Sentencias y penas por delitos contra la salud 2008-2009

Delito	Juzgado Primero de Distrito del Estado de Chihuahua	Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco	Juzgado Segundo de Distrito en Procesos Penales Federales	Penas
Posesión de cocaína	6	25	11	10 meses / 3 años 3 meses
Posesión de marihuana	19	45	5	10 meses / 1 año 4 meses
Posesión de heroína	7	1		10 meses
Posesión de clonazepam	1	4	2	10 meses
Posesión de flunitrazepam			1	5 años 100 días
Posesión de metanfetamina	1	5		1 año 9 meses
Posesión de cristal y marihuana		1		5 años 6 meses
Posesión de cocaína y marihuana		3	2	10 meses / 5 años
Posesión de pastillas psicotrópicas		3		3 años 9 meses
Posesión agravada de narcóticos (marihuana, cocaína, pastillas psicotrópicas, entre otros)		3		5 años 7 meses
Posesión de marihuana y suministro gratuito del narcótico		1		2 años 6 meses
Posesión de cocaína con fines de venta o comercio		24	10	5 años 100 días / 7 años 6 meses / 11 años
Posesión de marihuana con fines de venta o comercio	13	22	1	5 años / 7 años / 13 años / 15 años
Posesión de pastillas psicotrópicas con fines de venta o comercio		3		5 años
Posesión de metanfetamina con fines de venta o comercio		4		2 años 9 meses / 5 años / 10 años
Posesión de heroína con fines de venta		1		5 años
Posesión de marihuana y cocaína con fines de venta o comercio	5	1	3	5 años 10 meses / 8 años 5 meses
Posesión de marihuana, cocaína y flunitrazepam con fines de venta o comercio			1	5 años

Delito	Juzgado Primero de Distrito del Estado de Chihuahua	Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco	Juzgado Segundo de Distrito en Procesos Penales Federales	Penas
Posesión de marihuana, cocaína y metanfetamina con fines de venta o comercio		2		6 años 1 mes
Posesión de cocaína, flunitrazepam, clonazepam y diazepam con fines de venta o comercio		2	1	6 años 3 meses
Posesión de marihuana, suministro gratuito		1		2 años 6 meses
Posesión de marihuana con finalidad de transporte		1		5 años
Suministro de cocaína		1	1	2 años 6 meses / 13 años
Suministro de marihuana		1	1	10 años 3 días / 15 años
Suministro de cristal		1		10 años
Venta o comercio de cocaína		24	12	5 años / 11 años 10 meses
Venta o comercio de marihuana		5	1	10 años / 11 años 10 meses / 13 años 9 meses
Venta o comercio de metanfetamina		3		5 años
Venta o comercio de metanfetamina y cocaína		1		5 años
Introducción al país de heroína			1	10 años
Introducción al país de cocaína			1	10 años 100 días
Extracción del país de cocaína			1	10 años
Transporte de marihuana	1	3	1	10 años 100 días / 13 años 9 meses
Transporte de metanfetamina		1		10 años
Siembra de marihuana	4			1 año
Cultivo de marihuana		1		1 año
Fomento para posibilitar la ejecución de delitos contra la salud		1		4 años

Fuente; Juzgados del Distrito Federal, Chihuahua y Jalisco.

de las mujeres encarceladas, el 43 por ciento está en la cárcel por delitos relacionados con drogas<sup>7</sup>. Muchas de estas mujeres se encuentran en prisión con penas muy altas y desproporcionadas. La mayoría de las presas cumplen con el siguiente perfil: son jóvenes, pobres, analfabetas o con un bajo nivel de escolaridad, y casi siempre son madres solteras encargadas de cuidar a sus hijos. En la mayoría de los casos no se trata de mujeres que tengan un papel relevante dentro de las redes de narcotráfico. Muchas de ellas están en la cárcel por transporte o introducción de drogas, y otras por introducción de drogas a los penales, muchas veces porque sus parejas se lo han solicitado<sup>8</sup>. Al no ocupar una posición jerárquicamente relevante, las mujeres constituyen sólo el último eslabón de la cadena.

## Conclusiones

El endurecimiento de las penas para los delitos relacionados con las drogas –o delitos contra la salud– y el uso de la prisión preventiva son dos factores importantes en el aumento de los encarcelados en México. La mayoría de la población carcelaria está compuesta por hombres. Aunque las mujeres sólo representan un 5 por ciento de esta población, el 50 por ciento de ella se encuentra allí por delitos contra la salud.

De acuerdo a los datos proporcionados, vemos dos situaciones que destacan en México. La primera es que aunque el número de personas detenidas y encarceladas ha sido un indicador utilizado por el Gobierno para demostrar que su combate a la delincuencia –y en particular a la delincuencia organizada– está funcionando, existen cientos de miles de detenciones que no resultan en consignaciones y menos aun en condenas. Los datos sugieren que muchas perso-



Mexico Prison Riot AP/Reporters

nas inocentes están siendo detenidas y también que hay una ausencia de investigaciones profesionales para obtener pruebas suficientes que permitan a los jueces llegar a una sentencia condenatoria.

La segunda es que el gran número de quienes sí terminan en la cárcel son aquellos cuya peligrosidad y papel en el tráfico de drogas no es significativo. La estrategia del Gobierno contra la delincuencia organizada parece tener como uno de sus resultados una criminalización de los consumidores de drogas, principalmente de drogas de baja peligrosidad como la marihuana, y de los pequeños vendedores, principalmente de cocaína y marihuana. Al menos en el Distrito Federal y el Estado de México, según CIDE, el 40 por ciento de los internos está preso por robos menores o narcomenudeo; en 2009, el 50 por ciento de los que estaban en reclusión por venta de drogas fueron detenidos por mercancía con un valor de 100 dólares o menos, y el 25 por ciento por mercancía con un valor de 18 dólares o menos. O sea, el 75 por ciento había sido detenido con una cantidad sumamente baja de mercancía.

Finalmente, la Ley de narcomenudeo aprobada en agosto de 2009 contribuirá probablemente a aumentar la criminalización de los consumidores y pequeños vendedores de drogas. De modo que la legislación de drogas en México ha servido y parece que seguirá sirviendo principalmente para detener y encarcelar a aquellos cuya peligrosidad y papel en el tráfico de drogas es mínimo. Esto contribuye a llenar las cárceles con consumidores y pequeños delincuentes, estimulando la sobrepoblación y el hacinamiento –ya de por sí graves–, e invirtiendo múltiples recursos humanos y materiales que serían mucho mejor utilizados en combatir la corrupción y en combatir la corrupción, ineficiencia y debilidad de las instituciones de administración y procuración de justicia y de seguridad pública en el país, así como en una prevención y educación respecto a las drogas basada en evidencia científica.

## Notas

1 Centro de Investigación y Docencia Económica (2009), *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional, Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión e el Distrito Federal y El Estado de México*, México D.F.: CIDE

2 Kings College of London (2009), *World Prison Brief*, consultado en ([http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb\\_stats.php?area=all&category=wb\\_poptotal](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_stats.php?area=all&category=wb_poptotal))

3 Zepeda, Guillermo (2007), *El uso excesivo e irracional de la prisión preventiva en México*, Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F.: UNAM.

4 Centro de Investigación y Docencia Económica (2009),

5 Zepeda,

6 Entrevista a profundidad Elena Azaola, febrero 2010.

7 Azaola, Elena (2008), *Crimen, y Violencias en México*. Quito: FLACSO

8 Entrevista a profundidad Elena Azaola, febrero 2010.