

## El paradigma anterior (1871-2015)

En esta sección se explica el paradigma prohibicionista de las políticas de drogas en México. Para ello tomaremos como base algunos de los autores que han recopilado la historia de la regulación de la *cannabis* en México.

De acuerdo con Ricardo Pérez Montfort, es en la época de Antonio López de Santa Anna cuando empiezan las preocupaciones sociales por las drogas, pues se consideraban sustancias nocivas para la salud. A pesar de ello, todavía no se establecía algún tipo de restricción para su comercio y consumo.<sup>2</sup> El Código Penal de 1871 fue el primer ordenamiento que contempló un rubro de “delitos contra la salud” y, dentro de él, un artículo sancionaba la producción y venta de “sustancias nocivas a la salud” cuando no se contaba con el permiso de las autoridades sanitarias. Dentro de este apartado se prohibía elaborar sin autorización sustancias nocivas a la salud y tenía como objeto principal proteger a los consumidores de la adulteración de alimentos, bebidas y medicamentos.

Además de proteger penalmente por primera vez la salud pública, la importancia del Código Penal de 1871 radica en que en él aparecieron las primeras normas, con sus respectivas penas, destinadas al control de sustancias. En este Código aún no se hablaba de drogas,

---

<sup>2</sup> Pérez Montfort, Ricardo, *Tolerancia y prohibición. Aproximaciones a la historia social y cultural de las drogas en México 1840-1940*, Debate, México, 2016.

sino que se refería a “sustancias nocivas para la salud”, las cuales podían ser alimentos, bebidas o medicinas con deficiencias en su elaboración.<sup>3</sup> De acuerdo con Fernando Tenorio Tagle, en el Código de 1871 se plasman las ideas de la modernidad de un derecho penal basado en la razón, en el que la ciencia predominó sobre los conocimientos ancestrales.<sup>4</sup> En 1878 se aprobó un reglamento sobre boticas y droguerías en la Ciudad de México, el cual sancionaba a quien, sin ser médico, vendiera “medicamentos peligrosos” o, siendo médico o boticario, los vendiera sin la correspondiente prescripción médica.<sup>5</sup>

Durante la segunda mitad del siglo XIX, no se diferenciaba entre consumidores de drogas y consumidores de medicamentos, por lo que aún no se manifestaba la eventual estigmatización del usuario de drogas, misma que relacionaría el consumo de algunas sustancias con la enfermedad, la degeneración de la raza, la delincuencia y las adicciones.<sup>6</sup>

En aquella época, el uso de drogas como la *cannabis*, la cocaína y el opio no era extraño en México. Los productos derivados de estas sustancias estaban disponibles en farmacias y mercados públicos. Los primeros intentos, como el Código de 1871, simplemente buscaron proteger a los consumidores mediante el control de su calidad.<sup>7</sup> No eran un problema para la salud pública dentro del territorio mexicano. Las sustancias en sí no eran motivo de castigo, al contrario, eran permitidas, pero con ciertas regulaciones.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Atilano Rodríguez, Isaac Pavel, *Reconfiguración de la ciudadanía en el Estado de México: estudio de los procesos políticos y sociales relativos al consumo recreativo de la marihuana*, Universidad Autónoma del Estado de México, 2017, p. 48.

<sup>4</sup> Tenorio Tagle, Fernando, *El control social de las drogas en México*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1991, pp. 146 y 147.

<sup>5</sup> Pérez Montfort, Ricardo, “El veneno Faradisiaco o el olor a tortilla quemada. Fragmentos de historia de las drogas en México 1870-1920”, *Hábitos, normas y escándalo. Prensa, criminalidad y drogas durante el porfiriato tardío*, México, Plaza y Valdés, 1997, p. 152.

<sup>6</sup> Tenorio Tagle, Fernando, *op. cit.*, p. 153.

<sup>7</sup> Astorga, Luis, “El narcotráfico en México: primer reconocimiento general (Drug Trafficking in Mexico: A First General Assessment)”, *Gestión de las transformaciones sociales*, documento de debate, núm. 36, Unesco, 1999.

<sup>8</sup> Atilano Rodríguez, Isaac Pavel, *op. cit.*, p. 27.

Es menester mencionar que ni la Constitución de 1824 ni la de 1857 señalaban disposiciones destinadas a regular la producción, comercio o consumo de sustancias.<sup>9</sup> Esta situación no cambió sino hasta el 12 de noviembre de 1908 cuando la Constitución de 1857 se reformó en su artículo 72, fracción XXI, y le otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de salubridad general, dejando de ser prerrogativa de los estados el legislar sobre ese tipo de cuestiones.<sup>10</sup> Sin embargo, vale apuntar que las sustancias psicotrópicas en sí aún no se consideraban un tema de atención del derecho nacional, pues eso ocurriría a partir de las convenciones internacionales para controlar la venta de drogas desde 1912.<sup>11</sup>

En 1909, se realizó en Shanghái la primera convención internacional con el objeto de controlar la venta de drogas en el mundo. Dicho evento fue organizado por el gobierno de Estados Unidos, interesado en regular el comercio internacional de drogas luego de las guerras del opio (1839-1842 y 1856-1860), que sirvieron para expandir el comercio de drogas de Europa y ampliar su consumo. Sin embargo, la Convención de Shanghái no prosperó. Fue hasta 1912, fecha en que se llevó a cabo una nueva convención, en La Haya, Holanda, cuando se obtuvieron resultados importantes en torno al control internacional de medicamentos, principalmente del opio. En esta convención se llegó a la conclusión de que se debían prohibir sus usos no medicinales y se exigió a los países firmantes regular la importación, la exportación y la venta interna del opio como medicamento.

La participación de Estados Unidos fue protagonista. El gobierno estadounidense trató de convencer a las demás partes para que, además del opio, se prohibiera la *cannabis indica*. No obstante, la mayoría de los países se opusieron firmemente a la prohibición de esta planta porque no la consideraban una droga amenazante en sus territorios. Sin embargo,

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>10</sup> Decreto reformando los artículos 11 y 72 fracción XXI y adicionando el artículo 102 de la Constitución federal, *Diario Oficial de la Federación*, t. XCIX, núm. 10, p. 127, 12 de noviembre de 1908.

<sup>11</sup> Atilano Rodríguez, Isaac Pavel, *op. cit.*, p. 54.

resulta importante su mención, pues queda de manifiesto el interés de Estados Unidos por restringir los usos medicinales y no medicinales de la marihuana a nivel internacional.<sup>12</sup> México, bajo la presidencia de Francisco I. Madero, firmó la Convención de 1912, ratificada por el Senado hasta 1924 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en 1927.<sup>13</sup> Luego de las convenciones internacionales, se le imprimió un sesgo particular a las drogas, asociando los ambientes militares y carcelarios con la *cannabis*. Esto potencializado por una serie de propaganda estadounidense que relacionaba el consumo de marihuana con inmigrantes mexicanos en el territorio del norte.<sup>14</sup>

Por su parte, la Constitución Política de 1917 —inciso cuarto de la fracción XVI, del artículo 73— señalaba que “las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenan al individuo y degeneran la raza serán revisadas por el Congreso de la Unión en el caso que le competan”. Esto, desde luego, dejaba en claro que el control del alcohol y otras drogas no sólo sería regulado desde los reglamentos administrativos, sino que serían preocupaciones plasmadas en la propia Constitución. Además, era evidente que las modificaciones constitucionales en gran parte se debían a la presión internacional surgida a partir de la Convención de la Haya de 1912 en materia de control de narcóticos.

El 15 de marzo de 1920, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el primer decreto de prohibición general de drogas, bajo el rubro de “Disposiciones sobre el cultivo y

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>13</sup> Decreto por el cual se promulga la Convención Internacional del Opio y el protocolo respectivo celebrados entre varias naciones, en La Haya, Países Bajos, el día 23 de enero de 1912, *Diario Oficial de la Federación*, t. XLI, núm. 16. Secretaría de Relaciones Exteriores, 18 de marzo de 1927.

<sup>14</sup> Enciso, Froylán, *Nuestra historia narcótica, pasajes para (re)legalizar las drogas en México*, México, Debate, p. 22.

consumo de productos que degeneran la raza”,<sup>15</sup> en el que se incluyó a la *cannabis*.<sup>16</sup> De esta manera, se pusieron en práctica las disposiciones constitucionales y las interpretaciones de la Convención de La Haya de 1912. Fue con ese decreto con el que la *cannabis* se convirtió en una sustancia prohibida a nivel nacional, sin siquiera haber sido regulada, como lo fueron, con base en las disposiciones de ese mismo decreto, la morfina, el opio, la heroína y la cocaína, a las cuales se les reconocía su uso medicinal.

Tiempo después, se firmaron un par de decretos que prohibían y limitaban la producción, el consumo y el comercio de “drogas” y “narcóticos”. El primero de ellos, firmado por Álvaro Obregón y publicado en el *Diario Oficial* el 26 de junio de 1923, especificaba que cualquier individuo que se percatara de la existencia de una planta de *cannabis* o del uso —medicinal o no— que algún individuo hiciera de ésta dentro de la esfera de su intimidad, pudiera denunciar los hechos y obtener una recompensa.<sup>17</sup> El segundo de ellos, del 25 de enero de 1925, y firmado por el presidente Plutarco Elías Calles, especificaba la reglamentación y las sustancias que solamente podrían ser importadas por el gobierno a través de una serie de requisitos y formularios.<sup>18</sup>

El 19 de febrero de 1925 se llevó a cabo la Convención Internacional de Ginebra, destinada al control internacional de sustancias psicotrópicas. Esta convención complementó a la de La Haya de 1912 y amplió su alcance al obligar a los países participantes a implementar mayores controles en la producción de algunas sustancias, así como a prever una vigilancia

<sup>15</sup> Para más abundamiento en el tema de la degeneración de la raza, puede consultarse: Anitua, Gabriel, *Historia de los pensamientos criminológicos*, Argentina, Editores del Puerto, 2006; Huertas, Alejo, “Del Ángel caído al enfermo mental”, *Locura y degeneración. Psiquiatría y sociedad en el positivismo francés*, Madrid, núm. 5, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centro de Estudios Históricos, 1987; Gutiérrez, Axayácatl, *Tráfico y consumo de opio en México 1920-1940*, CIESAS, 1993.

<sup>16</sup> Pérez Montfort, Ricardo, *op. cit.*

<sup>17</sup> Atilano Rodríguez, Isaac Pavel, *op. cit.*, p. 104.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 105.

más estricta del tráfico nacional e internacional de drogas. Asimismo, esta convención estableció un sistema que permitió a la Comisión de Higiene de la Sociedad de las Naciones agregar nuevas sustancias a la lista de aquellas que se encontraban controladas.<sup>19</sup> La diferencia con la Convención de 1912 fue que en la de 1925 la *cannabis* se incluyó como una sustancia controlada.<sup>20</sup>

Regresando al ámbito nacional, el 6 de marzo de 1926 se promulgó un nuevo código sanitario, el cual sustituyó al porfiriano de 1902. En este instrumento se enlistó una serie de sustancias consideradas “drogas enervantes”, entre las que se encontraba la *cannabis*.<sup>21</sup> Esta nueva lista obedecía, evidentemente, al marco regulatorio de las convenciones internacionales arriba mencionadas.<sup>22</sup>

Siguiendo esta línea de modificaciones en relación a la regulación de las sustancias psicotrópicas, en México se promulgó el Código Penal de 1929. Dicho Código, a diferencia de su predecesor de 1871, amplió el espectro de categorías de las sustancias objeto de control y contempló otros actos que podían verificarse como delitos relacionados con drogas enervantes. Por ejemplo, además de la elaboración y comercio, se tipificaron la importación, exportación, siembra, cultivo, cosecha, compra, venta, enajenación, uso y ministración. Cada uno de estos actos se incluyó en este Código como delitos contra la salud.

Esta larga trayectoria de regulaciones finalmente impactó en la expedición del nuevo Código Penal Federal en 1931.<sup>23</sup> El nuevo código introdujo por primera vez una prohibición

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 112.

<sup>22</sup> Kaplan, Marcos, *El Estado latinoamericano y el narcotráfico*, México, Porrúa, 1998, p. 59.

<sup>23</sup> “El reverendo Charles Henry Brent fue, junto con Hamilton Wright y Francis Burton Harrison, uno de los principales impulsores del principio prohibicionista estadounidense que establecía que «cualquier uso no médico de drogas era inmoral». Este principio —junto con una clara identificación

general para ciertas sustancias en un capítulo titulado “Delitos contra la salud”. El comercio, la producción, la posesión, la compra, la venta, el suministro, el tráfico y el cultivo de sustancias y plantas específicas se definieron como delitos. Un aspecto destacable de esta nueva regulación es que se consideraba a la persona que poseía drogas enervantes como un toxicómano que requería atención médica y no como un delincuente que debía ser castigado.<sup>24</sup>

El 13 de julio de 1931 se firmó la Convención de Ginebra de 1931, la cual marcó un paso más en la disputa contra los enervantes y se convirtió en un instrumento legal complementario de las dos primeras convenciones (La Haya, 1921, y Ginebra, 1925). De esta manera, los tres instrumentos internacionales trataron de formar un conjunto coherente de normas y de doctrina en las que se condensara el esfuerzo internacional para combatir el uso y el tráfico ilegal de las sustancias. El Poder Legislativo ratificó su contenido el 3 de febrero de 1933. Poco tiempo después, el Estado mexicano formó parte de la Convención, celebrada en Ginebra, para la Represión del Tráfico Ilícito de las Drogas Nocivas, del 26 de junio de 1936, en la que no solamente se establecieron normas tendientes a regular su producción, elaboración y venta, como en la de 1931, sino que además restringieron su uso a fines exclusivamente científicos y medicinales, obligando a las partes a castigar toda actividad contraria al texto de la Convención.

A pesar de este paulatino proceso de endurecimiento de la normatividad, en 1940 ocurrió un episodio excepcional. A partir de 1934, año del inicio del gobierno de Lázaro Cárdenas, el Departamento de Salubridad Pública estuvo a cargo de José Siurob, quien, a través del Servicio de Educación Higiénica del Departamento de Salubridad, estimuló políticas encaminadas a proteger a los ciudadanos de las adicciones. Siurob, apoyado por Leopoldo Salazar Viniegra y su publicación “El mito de la marihuana”,<sup>25</sup> defendió la idea de la no criminalización

---

racista de los consumidores de droga y sus aficiones— determinó el inicio de la campaña estadounidense contra las drogas desde los primeros años de la segunda década del siglo XX”. Pérez Montfort, Ricardo, *op. cit.*, p. 166.

<sup>24</sup> Alonso, Fernanda, “La historia de la política mexicana de drogas en el siglo XX”, en Rodríguez, T. y Labate, B. (eds.), *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*, CIDE, México, 2015.

<sup>25</sup> Salazar Viniegra, Leopoldo, “El mito de la marihuana”, *Revista Criminalia*, año V, núm.4, pp. 206-237.

de los consumidores de drogas, por considerarlos víctimas de una serie de factores sociales que debían ser protegidas y rehabilitadas por el Estado. Estas ideas se vieron reflejadas en 1940 al promulgarse el nuevo Reglamento Federal de Toxicomanía, que sustituía al de 1931.<sup>26</sup>

A través de dicho reglamento se inició un programa de distribución de sustancias y asistencia médica controlado por el Estado. De conformidad con el ordenamiento, los usuarios podían ser recetados con sustancias prohibidas por el Código Sanitario, incluida la heroína, la morfina, la cocaína y la *cannabis*, de forma controlada y a un precio inferior que en el mercado negro. Además, se implementó la creación de dispensarios, en los que se proporcionarían dosis controladas de drogas a usuarios, a quienes se consideraba enfermos y no criminales.<sup>27</sup>

No obstante lo anterior, el gobierno estadounidense mostró su desacuerdo con las innovaciones emanadas del Reglamento Federal de Toxicomanía, pues consideraba que las modificaciones en el contexto normativo mexicano diferían de las que regían en los demás países del mundo, parte de las convenciones internacionales sobre narcóticos. El gobierno de Estados Unidos amenazó con suspender la exportación de medicamentos a México en caso de aprobarse las modificaciones al reglamento, además de promover una acción para denunciar a México ante la comunidad internacional por violación a la Convención de Ginebra de 1931.<sup>28</sup>

El gobierno mexicano puso en vigor las modificaciones pertinentes al Reglamento a pesar de las amenazas estadounidenses. Sin embargo, Estados Unidos cumplió su amenaza y ante la suspensión de la exportación de medicamentos provenientes de aquel país, el gobierno de Lázaro Cárdenas cedió a la presión internacional y emitió un decreto con fecha del 7 de junio de 1940, a través del cual se suspendió la vigencia del ordenamiento jurídico.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Exposición de Motivos para el Nuevo Reglamento Federal de Toxicomanías.

<sup>27</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 17 de febrero de 1940.

<sup>28</sup> Pérez Montfort, Ricardo, *op. cit.*, p. 307.

<sup>29</sup> Atilano Rodríguez, Isaac Pavel, *op. cit.*, pp. 202-206.

Cabe precisar que el reglamento no fue derogado, sino suspendido. De acuerdo con el decreto, la suspensión se levantaría al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y así México no tendría que depender de la exportación de medicamentos estadounidenses. La guerra terminó en 1945 y se mantuvo la suspensión del reglamento. De acuerdo con Froylán Enciso, no se trató de una política pública inadecuada, pues no considera que exista evidencia de que los dispensarios hayan fracasado. Su duración fue corta y no se realizaron estudios sistemáticos de sus consecuencias y resultados.<sup>30</sup>

Después de los años cuarenta, el gobierno mexicano se decidió por asumir el tema de las drogas desde una perspectiva criminal.<sup>31</sup> Resultan alarmantes las justificaciones de tales medidas punitivas: retroceso en la madurez sexual, narcisismo y homosexualidad.<sup>32</sup> De hecho, de acuerdo con Guáqueta y Thoumi, la *cannabis* fue asociada con los inmigrantes mexicanos.<sup>33</sup> Esto con la intención de que no sólo fuese una actividad que se tenía que resolver en hospitales, sino por los ministerios públicos; es decir, más en la cárcel que en centros de rehabilitación. Se arraigó una conciencia intolerante y penalizadora en el ámbito judicial.<sup>34</sup>

Esta lógica prohibicionista se siguió materializando a partir de diferentes tratados internacionales, de los cuales México es parte, además de los acuerdos bilaterales para combatir el tráfico ilícito de drogas firmados con más de veinte países. En específico, son tres tratados internacionales: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (enmendada por el Pro-

<sup>30</sup> Enciso, Froylán, *op. cit.*

<sup>31</sup> Exposición de motivos del proyecto de Decreto para que reforma y adiciona los artículos 193, 194 y 197 del Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, 30 de septiembre de 1947.

<sup>32</sup> Dictamen del proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 193, 194 y 197 del Código Penal para el Distrito Federal y los Territorios Federales en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, 7 de octubre de 1947.

<sup>33</sup> Guáqueta, A. y Thoumi, F., *El rompecabezas de las drogas ilegales en Estados Unidos. Una visión ecléctica*, Colombia, Uniandes, 1997.

<sup>34</sup> Craig, Ridchard, "La política antidrogas de Estados Unidos hacia México: consecuencias en la sociedad estadounidense y en las relaciones bilaterales", en González, Guadalupe y Tienda, Marta, *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*, México, Fondo de Cultura Económica-Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, 1989, pp. 106 y 107.

toloco de 1972), la cual tiene como finalidad la limitación del uso de drogas para fines médicos y científicos —el uso recreativo queda excluido—; el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, para la creación de un sistema de fiscalización internacional, y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, que aboga por la lucha contra el narcotráfico.

Con la celebración de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 de las Naciones Unidas, ésta se convirtió en el núcleo sobre la regulación de drogas en el mundo. Dicho pacto internacional creó la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, organismo de la ONU que tiene como finalidad, en términos generales, vigilar que los Estados parte cumplan sus obligaciones. El documento de la referida convención señala en su artículo 28, sobre “Fiscalización de la *cannabis*”:

1. Si una Parte permite el cultivo de la planta de la *cannabis* para producir *cannabis* o resina de *cannabis*, aplicará a ese cultivo el mismo sistema de fiscalización establecido en el artículo 23 para la fiscalización de la *adormidera*.
2. La presente Convención no se aplicará al cultivo de la planta de la *cannabis* destinado exclusivamente a fines industriales (fibras y semillas) u hortícolas.
3. Las partes adoptarán las medidas necesarias para impedir el uso indebido o tráfico ilícito de las hojas de la planta de la *cannabis*.

En ese sentido, la *cannabis* se ubicó en la “lista amarilla” de drogas que deben ser controladas, limitándose su uso para fines médicos, terapéuticos e industriales. El Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 se encarga de delimitar las sustancias que serán definidas como psicotrópicas. De acuerdo con el documento, queda en manos de la Organización Mundial de la Salud, como órgano legitimador, la definición de este tipo de sustancias.

Regresando a México, en 1974 la posesión para uso personal de *cannabis* fue despenalizada para personas que tuvieran “un hábito o la necesidad de consumirlos” siempre y

cuando la cantidad de posesión fuese la estrictamente necesaria para el uso personal.<sup>35</sup> Pero, por otro lado, se mantuvo una política de incremento en la persecución al consumo. Esta misma situación sucedió cuando, en 1985, luego del reconocimiento constitucional en 1983 del derecho a la salud, se aumentaron las sanciones sobre los delitos de drogas por considerar que se trataba de delitos contra la salud y, por lo tanto, de lesa humanidad.<sup>36</sup>

Con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 se pretendió combatir la circulación de drogas, a través de la cooperación de las partes a fin de hacerle frente con mayor eficacia y dimensión internacional.<sup>37</sup> En este documento se puede identificar lo que se conoce como “lista roja”, es decir, una lista de precursores y sustancias químicas utilizados frecuentemente en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas sometidos a fiscalización internacional.

Resulta de enorme importancia, para entender la compleja dimensión de la regulación de la *cannabis* y el gran estigma que se ha generado alrededor de los consumidores, revisar, aunque de manera superficial, el concepto “delincuencia organizada”. La relevancia tiene su fundamento en que en muchas ocasiones se utiliza dicho término como sinónimo de “narcotráfico”. Sin embargo, es importante diferenciar cuáles son los alcances de ambas actividades y, sobre todo, excluir a los consumidores, trabajadores y menudistas de ellas.

La genealogía de este concepto surge a partir de las preocupaciones de la Organización de las Naciones Unidas respecto del crecimiento de organizaciones criminales que efectuaban sus negocios de manera transnacional. El primer documento en que se ve reflejada esta inquietud es en el VII Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y

<sup>35</sup> Artículo 198, Código Penal Federal de 1974.

<sup>36</sup> Dictado del proyecto de Decreto que reforma disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal y Territorios Federales en Materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, 9 de diciembre de 1985.

<sup>37</sup> Artículo 2o., Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, en 1985, en el que quedó de manifiesto la preocupación por el crecimiento desmesurado del crimen organizado en el ámbito internacional debido a la gran cantidad de operaciones ilícitas que se realizaban en aquel momento, traspasando las fronteras de los Estados.<sup>38</sup>

En México, fue en 1993 cuando el término “delincuencia organizada” tomó relevancia normativa a través de una reforma constitucional. Al artículo 16, referente al tiempo máximo en que podrá ser retenido el indiciado, se le duplicó el plazo tratándose de “delincuencia organizada”; es decir, no de cuarenta y ocho horas, sino de hasta el doble. Derivado de esta reforma constitucional, el 7 de noviembre de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Esta ley ha sido reformada más de una decena de veces hasta hoy en día.

Fue hasta el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de junio de 2008, comúnmente conocida como “la reforma penal de 2008”, que se definió constitucionalmente la delincuencia organizada como “una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley en la materia”. Esta reforma a la Constitución tuvo su génesis en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional, también conocida como Convención de Palermo —realizada el 29 de septiembre de 2003—, que estableció reglas mínimas para la investigación, persecución y sanción. Este marco jurídico tiene su inspiración también en la Organización de Estados Americanos, que en la Declaración de Seguridad de las Américas señala que el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional y el *problema mundial de drogas* son nuevas amenazas a la seguridad nacional de los Estados del continente.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Cohen, A. K., “The Concept of Criminal Organization”, *The British Journal of Criminology*, vol. 17, núm. 2, abril de 1977; Richards, R., James, *Transnational Criminal Organizations, Cybercrime, and Money Laundering*, Estados Unidos, CRC Press, 1999.

<sup>39</sup> Véase OEA, Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA/SER.K/XXXVIII, CES/DEC.1/03 rev. 1, 28 de octubre de 2003, punto m.

A partir de finales de 2006, la política de drogas de México se inclinó hacia la militarización, con resultados bastante pobres, que incluyen graves violaciones a la Constitución.<sup>40</sup> Como han demostrado diferentes estudios, la decisión de 2006 de incrementar las acciones de combate al narcotráfico mediante la intervención de las fuerzas armadas, en la llamada *guerra contra las drogas*, resultó ser costosa en términos de vidas humanas, Estado de derecho, control del delito y capacidad institucional.

Este tipo de políticas penales tuvo una influencia regional importante para México. Luego de los ataques terroristas de 2001, el combate al terrorismo se convirtió en la prioridad de seguridad del gobierno de Estados Unidos, y ello se reflejó en su relación con otros países. En esa tesitura, en junio de 2008, los presidentes de México y Estados Unidos firmaron un programa de colaboración para combatir el narcotráfico y el terrorismo llamado “Iniciativa Mérida”, que consistía en proporcionar equipo a México durante tres años: unidades móviles de inspección de rayos gama, rayos X y detectores de iones para identificar explosivos y narcóticos; apoyo al Consejo Nacional contra las Adicciones (Conadic) a través de la consolidación de una plataforma de intercambio de información y educación a distancia; apoyo para mejorar el equipo personal de protección de policías y ministerios públicos; asistencia técnica en materia penitenciaria a través de capacitación del personal del sistema penitenciario; modernización de los laboratorios periciales a través de equipo de última generación, entre otras cosas.<sup>41</sup>

En 2009 se reformó la Ley General de Salud, en lo que se conoce como la Ley Narcomenudeo, a través de la cual se transfirió la responsabilidad de perseguir el tráfico de drogas en pequeña escala y el tratamiento de los consumidores a las 32 entidades federativas de la República. Uno de los principales objetivos de esa reforma era liberar recursos federales para

<sup>40</sup> Desde el 2008, el artículo 21 de la Constitución establece que “las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional”.

<sup>41</sup> Para mayor información véase Chabat, Jorge, *La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: En busca de la confianza perdida*, documentos de trabajo del CIDE, núm. 195, enero de 2010.

poder centrarse en los delitos de drogas más importantes. En realidad, la Ley de Narcomenudeo aumentó los riesgos para los consumidores, ya que, independientemente de los delitos de los que se tratan, la policía y los fiscales encuentran arrestos fáciles en los jóvenes que usan drogas, pues la posesión de estas sustancias no requiere de investigación o la presentación de pruebas más allá de la tenencia misma, lo que orilla a que la extorsión por parte de la policía sea una práctica común.<sup>42</sup>

La legislación vigente ha sido ordenada en coordinación internacional con los convenios ya citados. Este marco jurídico se constituye con distintas legislaciones: el Código Penal Federal, la Ley General de Salud, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y la Ley del Narcomenudeo.

De acuerdo con la actual legislación, la Ley General de Salud, las sustancias psicotrópicas se pueden clasificar en cinco grupos. El primero de ellos hace referencia a drogas cuyo valor terapéutico es escaso o nulo y constituyen un problema especialmente grave para la salud pública. En el segundo se hallan las drogas que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un problema grave para la salud pública. El grupo tercero contiene a drogas que tienen valor terapéutico, pero representan un problema para la salud pública. El cuarto grupo incluye las drogas que tienen amplios usos terapéuticos, pero que constituyen un problema menor para la salud pública. Y el quinto grupo, drogas que no tienen un valor terapéutico, pero se usan corrientemente bajo normas complementarias. La *cannabis* se encontraba, hasta antes de la reforma de 2017, en el primer grupo — artículo 245 —, es decir, de dudoso valor terapéutico y representante de un problema de salud pública.

El artículo 478 de la mencionada Ley General de Salud asegura que el Ministerio Público no ejercerá acción penal cuando una persona posea *cannabis* en igual o inferior cantidad

<sup>42</sup> Pérez-Correa, Catalina *et al.*, "En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina", México, CEDD, 2015, disponible en: <http://www.drogasyderecho.org/wp-content/uploads/2015/03/reporte-completo.pdf>

a la de cinco gramos para su estricto consumo personal. Por su parte, el Código Penal Federal regula la producción, tenencia, tráfico, proselitismo y otros actos en materia de narcóticos, como delitos contra la salud. Los artículos 193, 194, 195, 195 bis, 196, 197, 198 y 199 señalan que son punibles las conductas relacionadas con las drogas del artículo 245 de la Ley General de Salud, es decir, donde se incluye la *cannabis*, pues se considera que constituye un problema grave para la salud pública.

De acuerdo con los artículos mencionados, si la posesión de *cannabis* fuese mayor a los cinco gramos pero menor a cinco kilos, se actualiza el delito a narcomenudeo. En caso de que la posesión no pueda considerarse destinada a la comercialización, la pena es de diez meses a tres años de prisión, pero si se considera con esa finalidad, la pena va de tres a seis años de prisión. Si la posesión está por encima de los cinco kilos, se considera delito de tráfico y las penas para la posesión son de cuatro a siete años y medio de prisión o de cinco a quince años de prisión, si se prueba que su finalidad es el comercio. El cultivo también está sancionado con pena de prisión. Si el cultivo no se puede afirmar como destinado al tráfico, la pena es de dos a ocho años de prisión. Si se prueba esa finalidad, la pena va de diez a veinticinco años de prisión; pero en caso de extrema necesidad económica, la pena es de uno a seis años de prisión. Finalmente, si se trata de producción, transporte, tráfico, comercio y suministro, aun gratuitamente, se impondrá prisión de diez a veinticinco años.