

EL NARCOMENUDEO Y LA SEGURIDAD PÚBLICA. ACCIONES DEL DISTRITO FEDERAL

Joel ORTEGA CUEVAS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Incidencia delictiva en la ciudad*. III. *Características de la incidencia*. IV. *Causas de la incidencia*. V. *Acciones de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. VI. *Líneas de acción de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. VII. *Condiciones para lograr buenos resultados*.

I. INTRODUCCIÓN

Las conductas antisociales más frecuentes de los últimos años en el país han sido los delitos contra la salud, específicamente los relativos a la producción, transporte y suministro de estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias prohibidas por la ley.

Estos delitos se manifiestan de dos maneras: como narcotráfico, esto es, producción, transporte y comercio de narcóticos en gran escala, y como narcomenudeo. Ambas expresiones (narcotráfico y narcomenudeo) no están previstas en una disposición legal; más bien forman parte del lenguaje común, porque cumplen con la función lingüística de designar de manera sencilla dos categorías de delitos específicos.

Por “narcomenudeo” se entiende el comercio con narcóticos en baja escala, en donde los narcóticos, según el artículo 193 del Código Penal Federal, son los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales determinados de esa manera por los ordenamientos vigentes en el país, principalmente por la Ley General de Salud y los convenios y tratados internacionales de observancia obligatoria en México.

* Seguridad Pública del Distrito Federal.

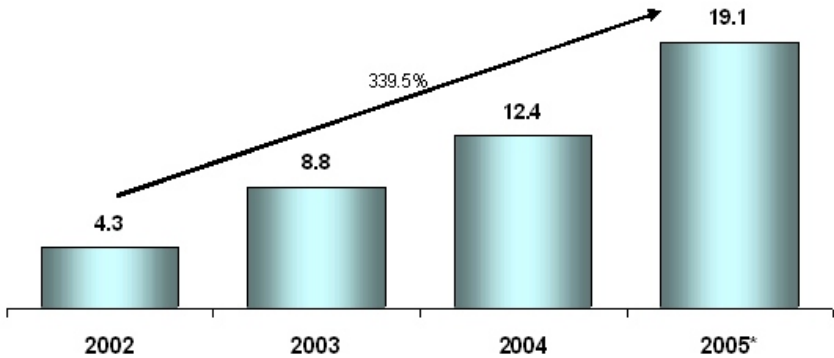
Como todo delito contra la salud, el narcomenudeo es un ilícito que atenta contra la familia y la sociedad, porque induce el consumo de narcóticos para crear adicción y luego generarse un mercado plenamente cautivo.

A diferencia del narcotráfico, cuyo desarrollo es eminentemente extra-territorial y hasta intercontinental, el narcomenudeo es un delito predominantemente urbano cuya incidencia no podía dejar de alcanzar a la ciudad de México, principal centro poblacional, económico, político y cultural del país.

II. INCIDENCIA DELICTIVA EN LA CIUDAD

En el Distrito Federal, el narcomenudeo se ha multiplicado de manera exponencial. Por ejemplo, tomando como indicador el número de personas que por poseer narcóticos fueron detenidas por la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en los últimos cuatro años (2002-2005), se observan los siguientes resultados.

Detenidos por posesión de droga en el Distrito Federal (promedio diario)



Fuente: Subsecretaría de Seguridad Pública.

* Información al 10 de septiembre.

Detenidos por posesión de droga

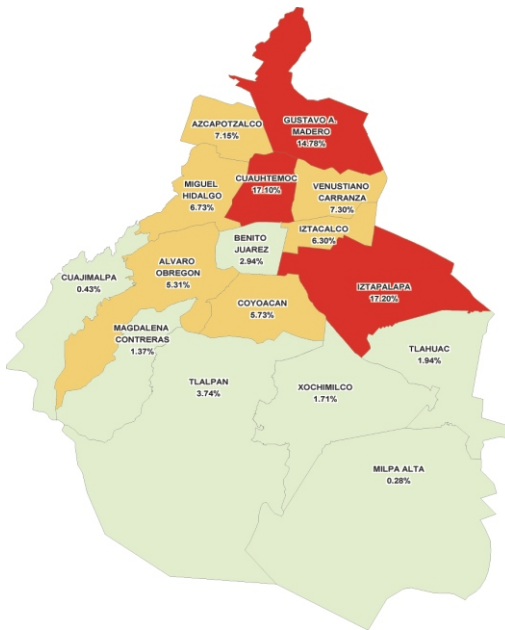
<i>Totales</i>				
	2002	2003	2004	2005
D. F.	1,585	3,198	4,543	4,828

Por otra parte, tomando como referencia las denuncias ciudadanas de puntos de venta de narcóticos recibidas a través de la línea telefónica 060, observamos que tan sólo de enero a agosto de 2005 ascendieron a 2,490, siendo las delegaciones más afectadas las de Iztapalapa, Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero, concentrando el 49.1% del total de lugares donde se venden y distribuyen narcóticos en el Distrito Federal.

Denuncias ciudadanas de puntos de venta de droga por delegación

<i>Delegación</i>	<i>Denuncia</i>	<i>Frecuencia %</i>
Iztapalapa	363	17.2%
Cuauhtémoc	361	17.1%
Gustavo A. Madero	312	14.8%
Venustiano Carranza	154	7.3%
Azcapotzalco	151	7.2%
Miguel Hidalgo	142	6.7%
Iztacalco	133	6.3%
Coyoacán	121	5.7%
Álvaro Obregón	112	5.3%
Tlalpan	79	3.7%
Benito Juárez	62	2.9%
Tláhuac	41	1.9%
Xochimilco	36	1.7%
Magdalena Contreras	29	1.4%
Cuajimalpa	9	0.4%
Milpa Alta	6	0.3%
<i>Total</i>	2,111	100%

FUENTE: Coordinaciones Territoriales de Procuración de Justicia, Policía Sectorial y Denuncia Ciudadana 060.



Las delegaciones Iztapalapa, Cuauhtémoc y Gustavo A. Madero concentran el 49.1% del total de lugares donde se venden y distribuyen narcóticos en el Distrito Federal.

III. CARACTERÍSTICAS DE LA INCIDENCIA

A diferencia de la estructura del narcotráfico, la del narcomenudeo es menos compleja, pero presenta las mismas dificultades para su combate.

Se trata de un delito que se comete a través de bandas cuyos miembros cumplen con una clara división del trabajo. La cabeza es frecuentemente un individuo que se erige como distribuidor mayoritario en determinada área urbana a la que considera su zona de influencia. El grado de afectación de esta cobertura criminal se ilustra con el hecho de que prácticamente cualquier parte del territorio capitalino se ha convertido, en mayor o menor medida, en zona de influencia de algún distribuidor mayoritario.

La grave proliferación del narcomenudeo responde a la extrema y constante diversificación de los puntos de venta. En la ciudad de México los narcóticos suelen venderse a través de pequeños negocios lícitos (abarrotes, estéticas, cantinas, expendios de bebidas alcohólicas, etcétera), in-

muebles (casas, departamentos, etcétera), vendedores ambulantes y distribuidores itinerantes que merodean escuelas, parques, centros recreativos, unidades habitacionales, zonas marginales, etcétera; taxis, e inclusive por medio de la Internet, que permite la conformación de algunas comunidades integradas por distribuidores y consumidores que pactan a distancia el abastecimiento a domicilio.

Retomando la organización de las bandas de narcomenudeo, destaca la presencia de un individuo (contacto) que en cada punto de venta se encuentra encargado de captar consumidores. Asimismo, dichos puntos de venta cuentan con una red de vigilancia integrada por jóvenes en constante movimiento que alertan al dueño sobre algún riesgo, le transmiten mensajes y entregan los narcóticos, desplazándose a pie o en pequeños vehículos (bicicletas, motocicletas, motonetas, etcétera).

Por si lo anterior fuera poco, además de la vigilancia que le proporciona su propia red, un punto de venta suele contar, en algunos casos, con la que le brindan elementos deshonestos de policía (preventiva y judicial, local o federal) encargados de alertar sobre operativos policiales en la zona.

Un factor determinante para la cohesión y relativa permanencia de las bandas reside en la convivencia cotidiana que surte dos importantes efectos. Por una parte, crea en los delincuentes lazos de pertenencia comunitaria y protección recíproca que les distorsionan el carácter ilícito del narcomenudeo, pues así, como sucede en el narcotráfico, en el narcomenudeo suelen involucrarse múltiples individuos unidos incluso por lazos familiares. Por otra parte, la convivencia y actividad cotidianas permiten a las bandas relacionarse con otras actividades ilícitas, como el tráfico de armas, robo de vehículos, asalto a transeúntes, robo en casa habitación o negocio, etcétera.

IV. CAUSAS DE LA INCIDENCIA

El narcomenudeo surge de un fenómeno social multifactorial. No hay duda de que el narcomenudeo responde a la constante distribución de narcóticos a gran escala (narcotráfico) en el territorio nacional. De ser un país de tránsito entre América del Sur y Estados Unidos de América, México se convirtió en un país de consumo ante el endurecimiento de los controles fronterizos en los años noventa.

Este incipiente consumo nacional trasladó necesariamente a nuestro país los enfrentamientos que los distribuidores protagonizaban en otras latitudes, desarrollándose así una lucha constante entre bandas de narcotraficantes por monopolizar los mercados regionales.

El consumo generado por esta incursión mercantil pronto incrementó el consumo de narcóticos en el país. La Encuesta Nacional de Adicciones 2002¹ dio cuenta de 3.5 millones de consumidores, en tanto que la correspondiente a 1998 señaló 2.5 millones.

El consumo de narcóticos se concentró de manera predominante en la población joven. La misma encuesta² registró que de los 3.5 millones de consumidores, el 57.3% tenía una edad de entre 12 y 34 años.

El crecimiento de la farmacodependencia en nuestros jóvenes se explica por el constante asedio de los distribuidores de narcóticos a los estudiantes de escuelas primarias y secundarias, con lo cual intentan con singular constancia romper una de las capas más vulnerables de la población.

A los factores mencionados se agregan los de índole socioeconómica. La pobreza de amplios segmentos de la población conduce con frecuencia a sus miembros a asumir el riesgo de delinquir por la necesidad de generarse un ingreso económico. El narcomenudeo genera un alto y rápido flujo de recursos que lo convierte en una actividad atractiva para jóvenes con pocas oportunidades de desarrollo económico lícito. Los “contactos”, por ejemplo, pueden ganar al día \$300, frente a los \$46.08 exigidos como salario mínimo general vigente en el área geográfica “A” correspondiente al Distrito Federal.

Pero no sólo los sectores sociales más desprotegidos están expuestos a los riesgos del narcomenudeo. También lo están los segmentos medios de la población debido a la descomposición familiar. La dinámica socioeconómica actual propicia que los adolescentes prescindan prácticamente de la presencia de sus padres quienes, a su vez, por las obligaciones de sus respectivas ocupaciones productivas, se ven en la imposibilidad de crear una cohesión familiar idónea.

Un factor que evidentemente propicia el consumo creciente y, por lo tanto, el comercio minoritario de narcóticos estriba en la accesibilidad económica de algunos narcóticos tradicionales (cocaína, marihuana, etcétera)

¹ Las Encuestas Nacionales de Adicciones son elaboradas cada cinco años por la SSA, CONADIC, INPRFM, DGE, e INEGI. La más reciente es la del año 2002.

² Encuesta Nacional de Adicciones 2002.

y de muchos de los sintéticos (éxtasis, poper, crack, etcétera). Los bajos precios se pueden apreciar en los cuadros siguientes.

Cotizaciones de marihuana
en el mercado negro, a septiembre de 2005

<i>Presentación (dosis)</i>	<i>Equivalencia</i>	<i>Valor en pesos</i>
—	Un kilogramo	\$1,200
Carrujo	8 gramos	\$25.00
Bolsita	8 gramos	\$25.00

Cotizaciones de cocaína
en el mercado negro, a septiembre de 2005

<i>Presentación (dosis)</i>	<i>Equivalencia</i>	<i>Valor en pesos</i>
—	Un kilogramo	\$80,000
Una onza	25 Gramos	\$3,000
Dosis	Un gramo	\$100

A estos precios relativamente accesibles se une el incremento del consumo y venta de narcóticos sintéticos de bajo costo de producción. Éstos no requieren de largos procesos como los exigidos para la elaboración de narcóticos convencionales (marihuana, cocaína, etcétera), a saber: el cultivo, procesamiento, almacenaje, transporte, etcétera. Los insumos de los narcóticos sintéticos son sustancias o precursores químicos que para la elaboración del producto final son preparados de manera absolutamente empírica por los propios comercializadores, circunstancia que eleva el riesgo de daños biológicos irreversibles en el consumidor.

Un grupo de factores propicios al narcomenudeo, que no puede soslayarse, es el relativo a la estructura del Estado. Por una parte, es imposible dejar de advertir que el narcomenudeo medra en la sociedad bajo el cobijo de la corrupción en que incurren algunos servidores públicos responsables de la persecución del mismo. Sin embargo, también es preciso hacer notar que buena parte de esta conducta ilícita recae en los servidores pú-

blicos responsables de las aduanas y fronteras por las que necesariamente ingresan los cargamentos de narcóticos al país.

Por otra parte, es necesario señalar que la incidencia delictiva del delito comentado responde también a un número nada despreciable de casos de integración deficiente de las averiguaciones previas iniciadas contra los probables delincuentes. A su vez, los efectos perniciosos de esta debilidad del Estado se expanden por la coincidencia entre el corredor delictivo y las zonas de residencia de los delincuentes, así como de los preliberados, que permite elevar las conductas ilícitas por la reincidencia de éstos.

V. ACCIONES DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

En respuesta a este fenómeno delictivo, la Secretaría lleva a cabo acciones específicas para combatirlo. Por ejemplo, esta autoridad local ha dispuesto en la ciudad el operativo “Tornado”, conformado por recorridos sorpresivos de contingentes policiales en calles de colonias con alto índice delictivo registrado, o en colonias determinadas por la frecuencia o peso de las denuncias ciudadanas. El objetivo es detener en flagrancia a probables responsables de delitos con mayor incidencia en la ciudad, tales como el robo de vehículos o, por supuesto, el narcomenudeo.

Por otra parte, en ejercicio de sus funciones auxiliares de persecución del delito, la policía capitalina ha remitido al Ministerio Público de la Federación, en el último trimestre del año (julio-septiembre), a 642 probables responsables de la comisión del delito de narcomenudeo, decomisando en consecuencia 50,382 cigarrillos de marihuana; 2,637 “grapas” de cocaína; 135 pastillas psicotrópicas; 9 armas de fuego con 62 cartuchos útiles, y 7 armas blancas.

Adicionalmente, la Secretaría ha creado la Unidad de Seguridad Escolar dentro de la Dirección General de Prevención del Delito, para materializar tres objetivos concretos:

- Formar una cultura de prevención de riesgos y conductas antisociales.
- Promover con las autoridades educativas la prevención de delitos y de adicciones, y

- Establecer una zona de seguridad permanente en el entorno de los centros educativos mediante acciones disuasivas e identificación de lugares de riesgo.

La Unidad de Seguridad Escolar cuenta con elementos capacitados en materia de farmacodependencia, que para el óptimo desempeño de sus funciones mantienen constante comunicación con cada uno de los dieciséis comités delegacionales de seguridad pública. Con este apoyo, la Unidad mencionada lleva a cabo acciones de prevención, tales como sociodramas de hechos delictivos, orientados a divulgar el contenido dañoso de los actos ilícitos a fin de desalentarlos; semanas de seguridad escolar, que constan de ciclos de actividades deportivas, culturales, pláticas, simulacros, etcétera, programados en coordinación con las autoridades escolares, y talleres dirigidos a padres, maestros y alumnos.

En materia de entorno escolar seguro, la Unidad de Seguridad Escolar desarrolla actividades tales como el Código “Protescolar” (protección escolar), programa que consiste en la presencia de elementos de policías en planteles educativos a la hora de entrada y salida de alumnos, y en un pos-trer patrullaje en las inmediaciones.

Una actividad emblemática de estas acciones preventivas lo representa el operativo “Mochila Segura”, que consta de revisiones periódicas en los efectos personales de los alumnos, que previamente se acuerdan con los padres de familia para detectar la portación de armas o narcóticos.

Finalmente, en el mismo contexto del entorno escolar seguro, la elaboración de estudios de riesgo juega un papel fundamental pues, al consistir en diagnósticos elaborados en conjunto con las autoridades escolares, es posible ubicar a partir de ellos los lugares de riesgo en el entorno de cada escuela, merced al análisis del espacio físico, al mapeo analítico y al perfil comunitario derivado de los índices delictivos registrados.

VI. LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL

Para fortalecer el combate al narcomenudeo, la Secretaría se ha formulado directrices sencillas, concisas y estratégicas.

A efecto de documentar toda operación ilícita puesta en conocimiento de la policía, se ha establecido como una obligación de ésta, levantar un

parte informativo por cada punto de venta de narcóticos denunciado por los ciudadanos, remitiéndolo después al Ministerio Público de la Federación para los efectos conducentes. Si se parte de la premisa de que la acción policial tiene éxito, en la medida en que es apoyada por el ciudadano común, tiene que concluirse que es necesario estimular las denuncias ciudadanas y garantizar su atención institucional.

En correspondencia con la información así generada, la Secretaría se ha impuesto ampliar la base local de datos relacionada con el narcomenudeo, para efecto de ubicar por colonia, sector policial y delegación a los distribuidores de narcóticos, determinar su identidad y domicilio, y registrar las fotografías de los que ingresan a los reclusorios. Un ejemplo de los datos que se están reuniendo bajo los siguiente criterios.

Fecha y hora:	7 de julio 2005, 12:31 horas
Lugar de la detención:	Dr. Norma y Dr. Jiménez, col. Doctores deleg. Cuauhtémoc
Nombre del detenido:	Pedro Edmundo Enrique Pastor
Edad:	18 años
Motivo de la detención:	Por posesión de marihuana (un envoltorio para 250 cigarrillos)
Queda a disposición:	4a. Agencia del Ministerio Público
Averiguación previa:	1726/D/2005
Unidad que prestó el apoyo:	GO0927
Tripulación de la unidad:	Policía 764247 Arturo Sotero Raya Policía 763427 Juan Carlos Gómez Méndez

Con todo, la Secretaría ha estimado que los datos personales registrados a la fecha pueden ser más fidedignos si se exigiera a los detenidos e indiciados por el delito de narcomenudeo, para su identificación, un documento oficial que contenga su huella dactilar. Es indispensable que las bases de datos de las instituciones contengan información precisa sobre los detenidos e indiciados, a efecto de no permitir errores al catalogarlos como primodelincuentes, según el artículo 195 bis del Código Penal Federal, con las consiguientes e indebidas ventajas en la sanción.

Otra línea de acción contra el narcomenudeo reside en la difusión que a través de los medios de comunicación, especialmente en la Internet, realiza la Secretaría, desde enero de 2005, respecto de los datos personales de los probables responsables detenidos por la policía, datos que se remontan a de marzo de 2004. La información se ha puesto al acceso del ciudadano común para que éste pueda identificar y reconocer a los distribuidores de narcóticos. Hemos exceptuado de esta difusión la identidad de los menores infractores, por estar prohibida por disposiciones internacionales suscritas por México. Los datos se difunden en la página electrónica de la Secretaría: <http://www.ssp.df.gob.mx>.

En la inteligencia de que una sola corporación policial es incapaz por sí misma de enfrentar la abundante y corrosiva acción del narcomenudeo, la Secretaría refrenda su colaboración permanente con las autoridades federales para hacer eficaces los retenes policiales y militares apostados en los accesos del Distrito Federal, y compartir con ellas el registro de las personas detenidas por comercializar narcóticos. Estos filtros son útiles para detectar no sólo la posesión de narcóticos, sino también la posesión de vehículos robados, de armas, e incluso personas con órdenes de aprehensión.

En el mismo contexto, la Secretaría se ha propuesto reforzar su coordinación con la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para que las acciones penales deducidas por la comisión del delito de narcomenudeo sean tan consistentes que impidan liberar a presuntos delincuentes por falta de elementos probatorios. La urgencia de acciones penales decididas se manifiesta al observar que actualmente sólo el 7% de las personas que la Secretaría pone a disposición son consignadas a la autoridad judicial.

Otra acción relevante asumida por la Secretaría la representa el seguimiento, a través del Programa “CAT Metropolitano”, de la trayectoria de los detenidos autodeclarados consumidores de narcóticos. El propósito es desarrollar en la policía la capacidad de anticipar eventuales incidencias delictivas mediante la información paulatinamente recabada en torno a personas fundamentalmente sospechosas.

El combate al narcomenudeo no sólo se agota con la asunción de medidas operativas. Mucho influye en la efectividad de éstas el régimen jurídico que las regula. Por ello, la Secretaría ha estimado indispensable promover reformas al Código Penal Federal, especialmente a su artículo 195 bis, para sancionar la posesión de narcóticos a partir, no sólo de la cantidad, sino del embalaje usado para su comercialización.

Esto es así, en virtud de que el narcomenudeo se incrementa precisamente por el bajo volumen de narcótico que permite a su portador burlar la ley al declararse consumidor. Aquí, es preciso distinguir claramente entre quien se declara consumidor y quien porta el narcótico en la calle. En la medida en que la autoridad permita por imprevisiones legales una alta circulación de narcóticos en las áreas de uso común, el narcomenudeo seguirá permeando por los poros de la ley penal. En algunos países se le pide al portador del narcótico, y presunto consumidor, que lo consuma en el acto, dándose vista a las autoridades sanitarias para proceder a su inmediata rehabilitación. En México, bien podría empezarse por modificar las normas penales bajo la idea de que si el consumo es inevitable por haberse producido una farmacodependencia, entonces debe surgir la obligación de efectuar dicho consumo exclusivamente en privado, sin tolerar la portación del narcótico en las vías y áreas públicas.

VII. CONDICIONES PARA LOGRAR BUENOS RESULTADOS

Tal y como se asentó con anterioridad, el combate al narcomenudeo demanda la estrecha colaboración de autoridades federales y locales. Sin embargo, es indispensable que las autoridades federales contengan el significativo avance del narcotráfico. No basta con diseñar amplias y efectivas estrategias urbanas para combatir el narcomenudeo, si grandes volúmenes de narcóticos siguen ingresando al territorio nacional, y por consiguiente al Distrito Federal.

Por otra parte, si se ha visto que las autoridades federales, a pesar de su competencia jurídica para combatir el narcomenudeo, padecen serias limitaciones materiales y humanas para hacerlo por sí mismas en cada entidad federativa, y particularmente en el Distrito Federal, es consecuente afirmar la oportunidad de otorgar a las autoridades locales competencia jurídica en la materia, dado que ellas, por su conocimiento pleno de la ciudad, tienen la posibilidad de combatir hasta en flagranza el ilícito del narcomenudeo.

La competencia concurrente que en la materia prevé la reforma al artículo 73 constitucional, sometida a la aprobación de los estados a principios del año 2005, permitirá superar los problemas anteriores y perseguir con mayor efectividad a los servidores públicos a los que ha corrompido el narcomenudeo. El flagelo de la corrupción ha forzado hasta ahora a la poli-

cía a realizar sus operativos sin avisar a los sectores policiales ni a otras dependencias, con objeto de evitar indiscreciones de efectos irreparables.

Por lo anterior, es indispensable cuidar la eficacia de la reforma constitucional a través de reformas legales adecuadas que permitan superar la omisión actual que técnicamente permite la liberación de probables delinquentes. El Código Penal Federal en su artículo 199 protege al consumidor de narcóticos, pero no establece un criterio para interpretar “consumo personal de narcóticos”, fórmula que da impunidad tanto al consumidor como al poseedor no farmacodependiente por una sola ocasión, según lo dispone expresamente el artículo 195.

La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal se mantendrá a la expectativa del rumbo que cobren las reformas mencionadas, dispuesta siempre a construir, hasta donde su competencia se lo permita y en colaboración con otras autoridades, un dique insuperable al riesgo mortal que para la población capitalina en general representa el consumo de narcóticos.