

# Fentanilo

## SUSTANCIAS SINTÉTICAS

e impactos de la criminalización  
de sustancias



## Introducción

El 5 de febrero de 2024, el Presidente Andrés Manuel López Obrador presentó un paquete de iniciativas de reformas constitucionales. Entre ellas, se incluye una relacionada con la prisión preventiva oficiosa<sup>1</sup>. El 13 de agosto de este año, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados discutió y aprobó el dictamen de la reforma, y hace una semana, el Pleno de esta Cámara aprobó la Minuta del Proyecto de Decreto para ser enviada a la Cámara de Senadores.

El proyecto de reforma busca modificar el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La reforma amplía el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, para incluir al delito de extorsión, distintos delitos fiscales y diversos delitos contra la salud relacionados con drogas, con un foco particular en drogas sintéticas, como el fentanilo.

La prisión preventiva oficiosa es una medida cautelar que, de acuerdo con distintas autoridades internacionales de derechos humanos, vulnera los derechos humanos. En este documento, queremos enfocarnos en los riesgos particulares que supone ampliar esta figura para perseguir las actividades relacionadas con el uso y tráfico ilícito de fentanilo y sustancias sintéticas.<sup>2</sup>

En primer lugar, puede contribuir a la continuidad de la guerra contra el narcotráfico y producir graves afecciones a los derechos humanos. En segundo lugar, limita el acceso efectivo a la salud para quienes más lo necesitan; y en tercer lugar, puede aumentar la cantidad de delitos contra la salud que se judicializan y aplican de forma desproporcionada sobre las poblaciones más vulnerables en el país.

Nos preocupa el impacto que esta reforma puede tener en las vidas de miles de personas, sus familias y comunidades. Más que garantizar la seguridad, puede exacerbar las desigualdades existentes y generar mayor criminalización a través de la continuidad de una guerra fallida.

## ¿Por qué es necesario detener esta reforma?

El mercado de las sustancias sintéticas puede operarse desde cualquier lugar, sin emplear agricultores u ocultar plantíos; y su producción plantea una superposición entre mercados legales e ilegales, debido a que emplea suministros lícitos e involucra a distintas industrias legales (InSight Crime, 2023). No existe un sistema internacional

---

<sup>1</sup> Intersecta elaboró un análisis detallado de las implicaciones de la reforma considerando todos los delitos que esta proponía agregar al catálogo de los que ameritan prisión preventiva oficiosa. Dicho documento técnico puede consultarse [aquí](#). La organización [MUCD](#) también presentó un documento al respecto. [Elementa](#), por su parte, elaboró un análisis más detallado sobre las implicaciones para el narcomenudeo. Estos tres documentos se complementan. Finalmente, el Instituto RÍA, MUCD, Elementa e Intersecta elaboramos [este](#) documento para analizar las implicaciones de integrar narcomenudeo al catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa. [Elementa](#) además generó un insumo específico sobre de qué forma la prisión preventiva oficiosa sobre uso de fentanilo pone en riesgo el derecho a la salud y la vida de personas usuarias

<sup>2</sup> La reforma plantea que el juez ordenará prisión preventiva oficiosa en el caso de delitos previstos en las leyes aplicables cometidos para la ilegal introducción y desvío, producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de precursores químicos y sustancias químicas esenciales, drogas sintéticas, fentanilo y derivados.

uniforme de controles y marcos jurídicos sobre sustancias químicas.<sup>3</sup> En este sentido, su regulación se vuelve sumamente compleja.

El fentanilo es un opioide sintético que se utiliza en entornos médicos para aliviar el dolor, como anestésico y cuidado paliativo. Su uso fue desviado a los mercados ilegales y promovió un contexto de crisis de opioides estadounidense (Ford, 2022). La presencia del fentanilo se mediatizó por ocasionar intoxicaciones fatales a personas usuarias que lo consumieron sin saberlo, puesto que su potencia es hasta cincuenta veces más fuerte que la heroína.<sup>4</sup> Sin embargo, en México aún se mantiene como una sustancia emergente en el mercado ilegal, cuya circulación se localiza principalmente en ciudades fronterizas.<sup>5</sup>

Para atender el uso de sustancias ilegalizadas y sintéticas en el territorio mexicano, incluyendo el fentanilo, se llevaron a cabo la Estrategia Nacional de Prevención de Adicciones “Juntos por la Paz” y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP). La primera comprende una campaña de comunicación de prevención al consumo y fomento a la recreación, principalmente dirigida a juventudes. La segunda consiste en un plan de disminución de la oferta de sustancias ilegalizadas, por medio del combate a las organizaciones encargadas de su tráfico.

Juntos Por la Paz se caracterizó por ser una estrategia que empleó mensajes problemáticos por su contenido estigmatizante y particularmente criminalizador hacia las personas usuarias y distribuidoras de sustancias ilegalizadas;<sup>6</sup> y la ENSP también continuó las estrategias de incautaciones y mejora a los elementos de seguridad, agregando a los elementos de la Guardia Nacional.<sup>7</sup>

En la zona fronteriza, donde hay altas prevalencias de consumo de fentanilo, organizaciones humanitarias que trabajan con poblaciones que viven en condiciones de alta vulnerabilidad han señalado la urgencia de fortalecer los servicios comunitarios de reducción de daños y el acceso efectivo a naloxona (González, 2022).<sup>8</sup> De acuerdo con el Observatorio Mexicano de Salud Mental y Adicciones, la demanda de tratamiento por el uso de fentanilo ilícito ha aumentado desde 2018 (Observatorio, 2024). En experiencia de

---

<sup>3</sup> Algunas sustancias consideradas como controladas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) no son fiscalizadas en todos los países. Esto se debe a que una amplia variedad de insumos químicos provenientes del sector privado que son insumos clave en la producción de sustancias ilegalizadas también son utilizados en la elaboración de diversos productos en un mercado global.

<sup>4</sup> En Tijuana, personas usuarias declararon haber usado fentanilo cuando esperaban consumir *China White*, también conocida como heroína blanca (Robins, 2020). El coordinador de Verter, una organización de la sociedad civil enfocada en la reducción de riesgos y daños en Mexicali, también ha declarado que desde 2019 no hay ni una sola prueba de heroína que no salga positiva a fentanilo (La Jornada, 2023). Durante una investigación realizada por Instituto RIA, para la creación de la Guía Técnica para el Trabajo de Campo y la Caja de Herramientas para el abordaje de metanfetamina y el fentanilo en México, las personas usuarias que fueron entrevistadas en la frontera también coincidieron en que sus primeros consumos de fentanilo no fueron voluntarios, sino que se encontraron con esta sustancia esperando comprar heroína.

<sup>5</sup> Principalmente en Mexicali, Tijuana, Hermosillo, Ciudad Juárez y Culiacán.

<sup>6</sup> Mensajes como “en el mundo de las drogas no hay final feliz”, “si te drogas, te dañan” y “el fentanilo te mata” y “el bisne de las drogas no te hará andar con todas, usar traje y corbata no te quita lo rata” fueron ideas centrales en las estrategias que pretendieron inhibir el consumo por medio de la culpa y el miedo. Pese a que se afirmó que esta campaña dejaría atrás las narrativas criminalizadoras y estigmatizantes, empleó adjetivos como “podridos” y “sin remedio” para referirse a las personas usuarias de sustancias ilegalizadas (Nochebuena, 2023).

<sup>7</sup> En los últimos años incrementaron aquellas relacionadas con el fentanilo. Los datos presentados a continuación fueron reportados por el Observatorio Mexicano de Salud Mental y Adicciones (2024). De 2015 a 2017 se decomisaron 71 kilogramos de fentanilo ilícito. Desde entonces, los decomisos crecieron consistentemente, rebasando los mil kilogramos en todos los años: 2021 (2018 kg.), 2022 (2,086 kg.) y 2023 (1,848 kg.).

<sup>8</sup> Este antídoto, clasificado como un psicotrópico, es tratado como una sustancia controlada y a la fecha no puede ser adquirido con facilidad por la población general.

estas organizaciones es prioritario abandonar el enfoque de criminalización y “combate” frontal al tráfico para ofrecer alternativas centradas en la salud pública y los derechos humanos (González, 2022; El Colegio Nacional, 2024). Existen experiencias locales e internacionales que pueden ser replicadas para replantear el abordaje actual.

### ¿Cuál es el marco normativo y cómo afecta la extensión de esta medida cautelar?

A nivel nacional, la legislación en materia de sustancias ilegalizadas es robusta y depende del Código Penal Federal, la Ley General de Salud y usualmente del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno en turno. La Ley General de Salud es el marco legal principal que regula las acciones dirigidas a las personas usuarias de sustancias ilegalizadas.

En México, los delitos contra la salud persiguen las conductas relacionadas con el uso y tráfico de drogas. El delito se divide en dos modalidades: narcomenudeo y narcotráfico. La determinación del delito y su modalidad se hace con base en una tabla de orientación de dosis máximas establecida en el artículo 479 de la Ley General de Salud.

El suministro, comercio y posesión simple de drogas es perseguido por autoridades del fuero común, siempre y cuando se posean en una cantidad menor a mil veces de la dosis establecida en la tabla (narcomenudeo). Cuando las cantidades son superiores, y hay otras actividades de por medio, como transporte, tráfico y crimen organizado, son perseguidas por el fuero federal (narcotráfico).

Actualmente una persona puede poseer cierta cantidad de sustancias sin que se aplique sanción penal, siempre y cuando esta sustancia se encuentre en la tabla de orientación, no supere las cantidades dispuestas en la misma y tampoco se compruebe la intención de venta.

Con la propuesta de reforma, una persona usuaria o prestadora de servicios comunitarios de reducción de daños podría verse expuesta a la prisión preventiva oficiosa, debido a que la portación de sustancias es inherente a sus actividades.

En México, las autoridades pueden enviar a una persona a prisión preventiva una vez que ha sido “vinculada al proceso”, lo que ocurre cuando un tribunal estima que “existe la probabilidad de que la persona imputada cometió o participó” en un delito. Es decir, la investigación puede no estar siquiera terminada y una persona puede ser enviada a prisión preventiva. Si las personas entran a prisión preventiva, hay dos formas en la que esto puede ocurrir: de manera justificada u oficiosa.

Para que proceda la prisión preventiva justificada, la fiscalía la tiene que pedir al tribunal y demostrar que la persona pone en riesgo el proceso, además, tiene que mostrar que ninguna otra medida, salvo la prisión preventiva, sirve para proteger ese proceso. A diferencia de la prisión preventiva justificada, la prisión preventiva oficiosa procede automáticamente cuando se vincula a proceso a una persona por un delito que la Constitución considera que amerita prisión preventiva oficiosa. No se requiere de una evaluación previa de la manera en la que la persona imputada se está comportando ni de las circunstancias del caso concreto. En este caso, no es necesario ni siquiera que la

fiscalía la pida; el tribunal la tiene que imponer. La prisión preventiva oficiosa se impone no porque se demuestra que la persona pone en riesgo el proceso, sino porque se presume que la persona es un riesgo, por el delito que se señala que cometió.

### ¿A quiénes afecta?

A todas las personas, no obstante, los grupos más vulnerables podrían verse más impactados. Hablamos de personas en situación de pobreza, movilidad humana y habitabilidad de calle, además de afectar de manera desproporcionada a mujeres y personas jóvenes. De igual manera, puede afectar el acceso a servicios de salud básicos y la prestación de servicios de reducción de daños en zonas de alta prevalencia de consumo de sustancias. Ingresar a las personas de forma automática a la prisión no soluciona problemas estructurales ni previene delitos; al contrario, perpetúa las desigualdades, aumenta las barreras de acceso a los servicios de salud y reproduce narrativas criminalizantes hacia las personas usuarias de sustancias.

### ¿Cuáles son las alternativas?

Es importante reconsiderar las posturas respecto a esta reforma. Abordar el uso de sustancias psicoactivas desde una perspectiva de salud pública y derechos humanos es posible. A continuación proponemos acciones legislativas que deben ser tomadas en cuenta para lograrlo:

- Desclasificar la Naloxona como un medicamento controlado. Es clave su liberación y disponibilidad, al tratarse de un antídoto esencial para revertir la sobredosis de opioides.
- Despenalizar la posesión simple de sustancias ilegalizadas. Si consumir sustancias no es un delito porque es un acto que refleja decisiones personales –e incluso podría implicar un problema de salud–, la posesión de estas sustancias tampoco debería ser motivo de sanciones penales. La criminalización del consumo promueve la violencia hacia las personas usuarias y distrae los objetivos de las políticas de salud. ¡Tratamientos y servicios dignos y sin temor a las repercusiones legales por el consumo, ya!
- Avanzar hacia modificaciones esenciales en relación a la atención del uso de sustancias psicoactivas en la Ley General de Salud. Esto implica replantear políticas que criminalizan o sancionan el uso personal de sustancias.
  - Armonizar la NOM 28 con la [Reforma 131 realizada a la Ley General de Salud en materia de atención a la salud mental y el uso de sustancias psicoactivas](#).
  - Ampliar el concepto de reducción de daños en el marco normativo vigente y reconocer los servicios de análisis de sustancias como estrategias comunitarias que han representado un papel clave para la detección de este opioide en la composición de las sustancias disponibles en el mercado ilegal.

### Créditos

Este documento fue publicado en la Ciudad de México, el 21 de noviembre de 2024. Fue escrito por Monserrat Angulo, Julia Anguiano y Zara Snapp del Instituto RIA.

Por parte de Intersecta, Estefanía Vela Barba y Ximena Said aportaron reflexiones y retroalimentación. El diseño estuvo a cargo de Pilar Eunice Medina Rosales.

**Para más información sobre las organizaciones y su trabajo:**

Instituto RIA | institutoria.org | [contacto@institutoRIA.org](mailto:contacto@institutoRIA.org)

Intersecta | intersecta.org | [contacto@intersecta.org](mailto:contacto@intersecta.org)

