COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

DIPUTADOS INTEGRANTES:

LISETTE LÓPEZ GODÍNEZ
CÉLIDA TERESA LÓPEZ CÁRDENAS
RAMÓN ANTONIO DÍAZ NIEBLAS
JAVIER VILLARREAL GÁMEZ
JORGE LUIS MÁRQUEZ CAZARES
FLOR AYALA ROBLES LINARES
FERMÍN TRUJILLO FUENTES

HONORABLE ASAMBLEA:

A los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Legislatura, por acuerdo de la Presidencia, nos fue turnado para estudio y dictamen, escrito de los diputados Carlos Manuel Fu Salcido y Luis Gerardo Serrato Castell, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, el cual contiene **iniciativa con proyecto de Ley a efecto de reformar la Constitución Política del Estado de Sonora, con el objeto de actualizar la misma en materia de combate a la drogadicción, a la ludopatía y a otras adicciones en nuestro Estado, a fin de otorgar a este Poder Legislativo la facultad de legislar en estas materias**.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 92, fracción I, 94, fracciones I y IV, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, presentamos para su discusión y aprobación, en su caso, el presente dictamen al tenor de la siguiente:

PARTE EXPOSITIVA

La iniciativa referida en el proemio del presente dictamen fue dada a conocer a esta Soberanía, en sesión plenaria celebrada el 29 de marzo de 2016, la cual se encuentra fundamentada en los siguientes motivos:

"Las adicciones son un grave problema de salud pública, problema que ha crecido tanto en las últimas décadas que hay quienes lo consideran "la esclavitud del siglo XXI".

Se considera adicción, a una ENFERMEDAD crónica y recurrente del cerebro que se caracteriza por una búsqueda patológica de la recompensa y/o alivio a través del uso de una sustancia u otras conductas. Esto implica una incapacidad de controlar la conducta, dificultad para la abstinencia permanente, deseo imperioso de consumo, disminución del reconocimiento de los problemas significativos causados por la propia conducta y en relaciones interpersonales así como una respuesta emocional disfuncional.

El resultado es una disminución en la calidad de vida del afectado, generando problemas en su salud, su trabajo, sus actividades académicas, en sus relaciones sociales y en sus relaciones familiares y de pareja.

Es adicta la persona que cree que no puede vivir sin el objeto de su adicción, por lo cual lo busca de forma permanente y compulsiva.

Además de la adicción al consumo de sustancias psicoactivas, existen otro tipo de adicciones a conductas o procesos, como lo son la adicción al juego (ludopatía), la adicción a la pornografía, la adicción a nuevas tecnologías (tecnofilia), la adicción a Internet, entre otras.

Según el Instituto Nacional contra el Abuso de las Drogas de los Estados Unidos, la adicción a las drogas se define como una enfermedad crónica del cerebro que se caracteriza por la búsqueda y consumo compulsivo de drogas a pesar de sus consecuencias nocivas. Se considera una enfermedad del cerebro, porque las drogas modifican la estructura y funcionamiento del mismo. Estos cambios pueden ser de larga duración así

como pueden conducir a comportamientos peligrosos en las personas que abusan de su consumo.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) estima que unos 205 millones de personas consumen algún tipo de sustancia ilícita. La más común es el cannabis, seguido de las anfetaminas, la cocaína y los opioides: La utilización de sustancias ilícitas es más común entre los hombres que entre las mujeres, mucho más aún que el hábito de fumar cigarrillos y el consumo de alcohol. El consumo de sustancias también es más prevalente entre los jóvenes que entre los grupos de más edad. Los datos de la UNUDD muestran que un 2.5% del total de la población mundial, y un 3.5% de las personas de 15 o más años consumieron cannabis por lo menos en uno de los años de 1998 al 2001.

En México, la Encuesta Nacional de Adicciones 2011, nos presenta un panorama no muy distinto al panorama mundial, detectándose que el sector de la población mexicana principalmente afectado son los niños y adolescentes de cualquier estrato social y de todas las regiones de nuestro país, observándose también un aumento en el uso de drogas en la mujer, tanto legales como ilegales.

La misma encuesta detectó incrementos significativos en el consumo de marihuana, metanfetaminas, alcohol en los jóvenes, así como tasas altas de consumo de heroína en las regiones fronterizas del país, donde su consumo es en gran parte vía intravenosa a través de prácticas de alto riesgo para la salud en enfermedades como el VIH/SIDA y la hepatitis B y C.

Así mismo el consumo de sustancias químicas puede llegar hasta el fallecimiento de los consumidores. De acuerdo a estadísticas de la SEMEFO, en el 2009, del total de las muertes violentas o súbitas registradas en el país, el 24.4% ocurrieron bajo la influencia de algún tipo de sustancia.

Por otra parte, la tendencia del 2002 a 2011 muestra que la dependencia únicamente incrementó de manera significativa en la región Norte, que pasó de 0.9% a 1.1%. Así mismo, al interior de las regiones en la encuesta 2011, se observa que esta región es la que tiene mayor índice de dependencia en comparación con la región Centro y Sur. Por sexo, los hombres son los que presentan mayor dependencia en todas las regiones y especialmente en la región Norte (1.9%),

A nivel regional, tenemos que en las tendencias globales se observa que la Región Norte, a la que pertenece Sonora, tiene las prevalencias más altas de consumo de cualquier droga (2.8% de la población entre 12 y 65% años). También se puede apreciar que la dependencia a estas sustancias únicamente incrementó de manera significativa en la región Norte que pasó del 0.9% en el 2002 al 1.1% en el 2009.

En lo que respecta específicamente a Sonora, de acuerdo a los registros llevados por los Centros de Integración Juvenil en el Estado, en el 2014, las drogas ilícitas de mayor consumo entre los pacientes de primer ingreso a tratamiento en el estado son: Marihuana (91.6%), cocaína (37.1%), benzodiacepinas (32%) y metanfetaminas (30.2%). Las drogas que se encuentran por arriba de la media nacional en la entidad son: Marihuana 91.6% (nacional: 87.4%); cocaína 37.1% (nacional: 33.3%); benzodiacepinas 32% (nacional: 13.5%) y metanfetaminas 30.2% (nacional: 17.8%). Las cuatro de mayor consumo se encuentran por arriba de la media nacional. El alcohol y tabaco registraron usos de 88% (nacional: 86.5%) y 90.9% (nacional: 83.5%) respectivamente. El uso de la mariguana está por arriba del consumo de alcohol y tabaco. La razón de consumo 2014, incluyendo alcohol y tabaco fue de 4.5 hombres por una mujer. Los grupos de edad de inicio del consumo de drogas ilícitas que concentraron mayores porcentajes en Sonora fueron: 10 a 14 años (46.5%) y 15 a 19 años (41.5%).

Estos datos sólo se refieren a la adicción a las drogas que es una de las patologías más preocupantes y dañinas que afectan a la juventud sonorense; pero no podemos dejar de hablar de otra adicción que en los últimos años ha hecho mella en el seno de la sociedad de nuestro Estado: LA LUDOPATÍA.

De acuerdo al Centro de Prevención y Atención de Adicciones de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la ludopatía o "juego patológico", se ha definido como un impulso irreprimible de jugar y/o apostar, una enfermedad crónica y progresiva consistente en la falta de control de los impulsos y un deseo irreprimible de participar en juegos de apuesta. Es una conducta descontrolada relacionada con los juegos de azar y las apuestas.

De acuerdo a la versión más actual del Manual, Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales, la ludopatía se integra a la clasificación de adicciones, debido a las similitudes tanto en su expresión clínica, etiología, comorbilidad física y tratamiento, con las adicciones a sustancias psicotrópicas.

La ludopatía se refiere a todas las actividades en las que se realicen apuestas teniendo como componente prominente el azar, las cuales incluyen todos los juegos de azar y apuestas como lo son las máquinas tragamonedas, bingos, casinos, loterías, cupones, cartas, ruletas, dados, dominó, peleas de animales, carreras de caballos y galgos, así como las apuestas por Internet, entre otros.

En el caso de los niños y adolescentes, también es importante destacar el juego en las máquinas de apuestas que se encuentran fácilmente a su alcance, pues se ubican en tiendas o centros comerciales y están dirigidas a este rango de población. Estas máquinas pueden propiciar el inicio de este trastorno en niños y jóvenes.

Lo más grave de esta ENFERMEDAD, es que afecta negativamente entornos familiares personales y vocacionales.

México no cuenta con estadísticas oficiales de esta adicción. No obstante, se ha vuelto un tema de interés (y un problema social), por la gran apertura de casas de juego en nuestro país, lo que favorece esta conducta patológica o enfermedad mental.

En Sonora se tiene conocimiento que operan al menos 25 casinos, siendo una de las entidades con mayor número de casas de apuestas, ocupando el sexto lugar nacional en este rubro.

Según información de la Dirección de Salud Mental de la Secretaría de Salud, existen en Sonora alrededor de 90 centros de ayuda mutua, entre públicos y privados, que atienden a personas en situación de adicción; de ese total 29 están reconocidos por la autoridad y de los cuales cuatro pertenecen a la misma Secretaría de Salud Pública, como son: Unidad de Desintoxicación (Undex) de Agua Prieta, Undex de Nogales, el Centro de Higiene Mental "Dr. Carlos Nava Muñoz" y la Unidad Integral de Desintoxicación (Unaides) de Ciudad Obregón.

En 2011, según datos oficiales registrados en documentos hemerográficos, se registró en la entidad el suicidio de un sonorense por razones de ludopatía y un año después, en 2012, una tentativa de suicidio de una persona que perdió su patrimonio tras una jornada en un casino en la que de un momento de esparcimiento se convirtió en una conducta negativa para la persona y su familia.

La ludopatía ha generado en los hechos un aumento en la demanda de rehabilitación. Según información registrada por medios de comunicación, en julio de 2015 se presentó un aumento del 100% en la demanda de la Unaides de Ciudad Obregón y no sólo eso, se detectó que la edad media de los jugadores había sufrido un descenso cayendo de los 45 a los 25 años de edad. Es decir, la ludopatía ya no es un problema exclusivo de las personas adultas mayores, como se creía anteriormente.

El acceso de los más jóvenes a todo tipo de opciones de juegos electrónicos, en computadoras, teléfonos celulares o tabletas, y la falta de controles para el acceso a Internet ha generado una situación real que debe atenderse para proteger también a las nuevas generaciones de los riesgos que conlleva este trastorno compulsivo como puede ser desde la pérdida del patrimonio, los conflictos personales o la comisión de delitos relacionados a una necesidad de obtener más recursos para mantenerse en el juego.

Las autoridades estatales que nos antecedieron, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo registraron avances al reformar en 2013 la Ley de Salud para reconocer a la Ludopatía como un padecimiento mental, así como en la apertura de las Unidades de Desintoxicación en Agua Prieta y Nogales, para atender en las regiones todo tipo de adicciones, incluyendo este trastorno compulsivo relacionado a las apuestas y los juegos de azar.

Dado lo anteriormente expuesto, nos encontramos ante una Constitución Política del Estado que ha sido rebasada por la realidad social, por lo cual nos enfrentamos a la disyuntiva, en nuestro papel de legisladores, de permitir que seguir con un tema desregulado o de actuar a fin de prevenir y atender con todas las herramientas jurídicas un mal que está atacando a la sociedad sonorense y poner en el centro de las políticas públicas la lucha contra las adicciones, iniciando con la actualización de nuestra Constitución en dicho tema.

Con la presente reforma, se pretende modificar y adicionar la Fracción Octava del Artículo 64, de la Constitución Política del Estado, a fin de adicionarle al mismo las facultades de este Congreso del Estado para dictar leyes encaminadas a combatir no solo el alcoholismo, sino también la drogadicción, la ludopatía y otras adicciones en el Estado.

Con esta propuesta, damos un gran paso en la atención a las adicciones, las cuales reconocemos como un problema de salud pública que debe de unir y comprometer a todos los sectores de la sociedad y a todos los niveles de Gobierno, para lo cual necesitamos dar

los pasos subsecuentes a fin de crear las leyes concretas que nos permitan reforzar las políticas públicas enfocando las adicciones con una perspectiva de salud, que merecen atención adecuada con los mismo derechos que tienen pacientes con otro tipo de enfermedades, sin olvidar que combatiendo las adicciones se combaten varios problemas, como lo son la desintegración familiar y los índices de criminalidad."

Expuesto lo anterior, esta Comisión procede a resolver el fondo de la iniciativa y escrito en estudio, para lo cual los integrantes de esta dictaminadora nos fundamentamos bajo las siguientes:

CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- Es facultad constitucional y de orden legal de los diputados al Congreso del Estado, iniciar ante este Órgano Legislativo las leyes, decretos o acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito jurisdiccional del Estado, atento lo dispuesto por los artículos 53, fracción III de la Constitución Política del Estado de Sonora y 32, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

SEGUNDA.- Conforme al orden jurídico local, es potestad constitucional exclusiva de este Poder Legislativo discutir, aprobar y expedir toda clase de leyes, decretos y acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito territorial del Estado, siendo materia de ley toda resolución que afecte a las personas en general, de decreto la que otorgue derechos o imponga obligaciones a personas determinadas, y de acuerdo en los demás casos, según lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

TERCERA.- El artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora previene que para reformar, adicionar o derogar disposiciones de nuestra Ley

Fundamental Local, se requiere del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Estatal y el voto aprobatorio de la mitad más uno de los ayuntamientos del Estado.

CUARTA.- El Poder Legislativo del Estado tiene la atribución de velar por la conservación de los derechos de los ciudadanos y habitantes del Estado y proveer, por cuantos medios estén a su alcance, a su prosperidad general de conformidad con el artículo 64, fracción XXXV de la Constitución Política del Estado de Sonora.

QUINTA.- La importancia de modificar la fracción VIII del artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Sonora, estriba en el hecho de que actualmente nuestra ley fundamental local en dicha disposición jurídica solamente considera el alcoholismo, como la materia sobre la que esta Soberanía tiene facultad legislativa, encontrándose en estos términos dicha disposición constitucional:

"*Artículo 64.- El Congreso tendrá facultades:*
(fracción) *VIII.- Para dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo en el Estado.*"

Si bien es cierto, esta fracción VIII no ha sufrido modificaciones desde su creación hace casi un siglo, aún en la actualidad el consumo de alcohol es un tema que preocupa a nuestra sociedad, ya que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Adicciones, el abuso en el consumo de bebidas alcohólicas sigue siendo un grave problema de salud pública que ha seguido creciendo en los últimos 20 años de manera preocupante perfilándose como un reto de gran importancia a superar, considerando que, adicionalmente, socava los valores familiares y, por otro lado, representa un problema de seguridad pública por conducción punible que ha cobrado miles de vidas.

No obstante lo anterior, no debemos olvidar que la drogadicción y la ludopatía, junto con el alcoholismo, forman parte del catálogo de adicciones que causan un gran perjuicio a la sociedad y que deben de ser necesariamente atendidas en el plano legislativo, con la finalidad de combatir sus nocivos resultados.

En lo que toca a la drogadicción, son ampliamente conocidos y reconocidos los problemas que genera esta adicción, no obstante, es importante tomar en consideración lo que señala la Encuesta Nacional de Adicciones 2011 en su Reporte de Drogas, donde se llevó a cabo un estudio en 17,500 viviendas seleccionadas en forma aleatoria, dividiendo al país en 8 regiones, aplicando entrevistas directas con adultos entre los 18 y 65 años y adolescentes entre 12 y 17 años, revelándonos, entre otras cosas, la urgencia de actuar en contra de la drogadicción, toda vez que nos muestra resultados preocupantes con incrementos en el consumo de drogas que inciden en la población de adolescentes de 12 a 17 años en México, donde el consumo general de cualquier droga es de 1.6%, incrementándose en el área urbana hasta un 2%, siendo la región Norte, que corresponde a nuestro Estado, donde los resultados arrojaron que el consumo de cualquier droga en ese sector de la población llega hasta 2.9%, siendo estos consumos los más altos del país.

Por otro lado, en lo que corresponde a la Ludopatía es una adicción también conocida como juego impulsivo o juego patológico, y constituye un grave problema de salud mental reconocido por la Organización Mundial de la Salud desde el año de 1992, dentro de la Clasificación Internacional y Estadística de Enfermedades y Problemas Relacionados con la Salud, y en el Manual de Clasificación de Enfermedades Mentales. En ambos documentos, la Organización Mundial de la Salud define a esta

enfermedad como un trastorno que consiste en episodios frecuentes y reiterativos de juego, que dominan la vida de la persona en detrimento de sus obligaciones y de sus valores sociales, ocupacionales, económicos y familiares.

Si bien es cierto, la ludopatía es un problema relativamente nuevo en nuestro Estado, en los últimos años se han visto un brote preocupante de casos de este tipo de adicción, debido a la proliferación de los establecimientos de prestación de servicios de juegos con apuestas conocidos como “casinos”, por lo cual la autoridad necesita estar en condiciones de frenar esa desmedida proliferación y contar con herramientas legales que regulen la instalación de este tipo de establecimientos, atendiendo a aspectos de salud.

En la actualidad, la regulación de la los juegos y los sorteos está reservada a la Federación a través de la fracción X del artículo 73 de la Constitución Federal; de esta manera la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Juegos y Sorteos es la encargada de normar el funcionamiento de los Casinos y las casas de apuestas.

Sin embargo, dicha atribución no coincide con la protección a la salud consagrada en el artículo 4° Constitucional, toda vez que es facultad de cada entidad regular el combate a las adicciones, abarcando entre ellas la drogadicción y la ludopatía.

En la actualidad el combate a la drogadicción ya está normado en todas las entidades federativas en las respectivas leyes Estatales de Salud o en alguna ley especial para el combate a las adicciones.

Pese a lo anterior el rubro de la ludopatía sigue bastante inexplorado, aun y cuando existen más de 4 millones de ludópatas en nuestro país. Algunas entidades que ya han legislado de manera novedosa y con éxito en este rubro a través de Leyes especiales son Sinaloa y Nuevo León.

A la luz de lo expuesto, es decisión de esta Comisión dictaminadora, resolver en sentido positivo, la iniciativa de Ley antes aludida, de conformidad con el artículo 97 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, para establecer las bases constitucionales que fundamenten adecuadamente las acciones legislativas de esta Soberanía en contra de la drogadicción y la ludopatía, de la misma forma que se estipula el combate legislativo en contra del alcoholismo en el Estado.

En consecuencia, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora, sometemos a consideración del pleno el siguiente proyecto de:

LEY

QUE REFORMA LA FRACCION VIII DEL ARTÍCULO 64 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SONORA.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma la fracción VIII del artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Sonora, para quedar como sigue:

ARTICULO 64.- …

I a la VII.- …

VIII.- Para dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo, la drogadicción y la ludopatía en el Estado.

IX a la XLIV.- …

TRANSITORIO

ARTÍCULO ÚNICO.- La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, previo cómputo que se realice de la aprobación o rechazo que emitan los Ayuntamientos del Estado, a quienes se les deberá notificar los términos de la presente Ley, a fin de dar cumplimiento a lo establecido por la Constitución Política del Estado de Sonora en su artículo 163.

Se instruye a la Mesa Directiva o a la Diputación Permanente del Congreso del Estado, en su caso, a efecto de que realicen el computo respectivo y la remitan al Titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, en caso de resultar aprobada.

Finalmente, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder legislativo, se solicita que el presente dictamen sea considerado como de urgencia y obvia resolución, y se dispense el trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión.

SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
"CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917"
Hermosillo, Sonora, a 08 de junio de 2016.

C. DIP. LISETTE LÓPEZ GODÍNEZ

C. DIP. CÉLIDA TERESA LÓPEZ CÁRDENAS

C. DIP. RAMÓN ANTONIO DÍAZ NIEBLAS

C. DIP. JAVIER VILLARREAL GÁMEZ

C. DIP. JORGE LUIS MÁRQUEZ CAZARES

C. DIP. FLOR AYALA ROBLES LINARES

C. DIP. FERMÍN TRUJILLO FUENTES