

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y EL ARTÍCULO 198 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA ANGÉLICA TAGLE MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, diputada Martha Tagle Martínez, integrante de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del artículo 6, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal en materia de regulación de cannabis, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La idea de “Un mundo libre de drogas” es una falacia, un breve recorrido histórico y cultural por la historia de la humanidad nos refutaría esta idea de inmediato. Los usos de diversas drogas, han estado presentes en todas las sociedades de todas las épocas.

El uso de sustancias que alteran la conciencia o con propiedades paliativas o sedantes, nos ha permitido paliar el dolor –sea éste físico o sea simplemente el dolor de existir–, obtener determinados placeres, obedecer ciertas obligaciones sociales. En muchas sociedades el uso de determinadas drogas es parte sustancial de ritos de iniciación a la vida adulta, es decir, es una obligación, no sólo una actividad placentera o de automedicación. Por ejemplo, ir a la caza del venado entre los huicholes, donde los jóvenes acompañan a los adultos y usan un alucinógeno.¹

Partir de una idea errónea nos conducirá a aplicar políticas públicas condenadas al fracaso y prueba de ello son los pésimos resultados derivados de la actual política de drogas prohibicionista y punitiva.

Ya desde 2014 la Comisión Global de Drogas concluía en su informe “Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces”, el carácter urgente de hacer un cambio de paradigma respecto a la política de drogas punitiva, enfocado más hacia una política integral de regulación responsable centrada en la salud pública, la seguridad ciudadana, los derechos humanos y el desarrollo.²

Lo anterior se ve reafirmado en el más reciente informe de la Comisión publicado en septiembre de 2018, Regulación. El Control Responsable de las Drogas, el cual identifica que las drogas ahora son el mercado de productos ilegales más grande del mundo que socava el Estado de Derecho y fortalece al crimen organizado.

Contrario a las posturas alarmistas que consideran que la regulación hará que todas las drogas estén disponibles de la noche a la mañana, vale decir, que no se pretende una liberalización incontrolada de las drogas, sino una regulación legal responsable que permita a las autoridades correspondientes asumir el control sobre cuáles drogas están disponibles y cuales no y cómo lo estarán.

Las drogas deben regularse no porque sean seguras, sino precisamente porque son riesgosas. Y es obligación del Estado regularlas para garantizar el bienestar de sus gobernados.

“El proceso de regulación legal debe ser cauteloso, gradual e informado en evidencia, guiado en todo momento por los principios de protección y promoción de los derechos humanos, la salud pública, el desarrollo sostenible, la paz y la seguridad”.³

Generar las bases legales para una política alternativa hacia las drogas, desde una perspectiva de salud pública y de respeto a los derechos humanos, es una causa que se inscribe en el conjunto de los movimientos sociales que aspiran a una sociedad más libre, igualitaria y democrática. Con esta convicción presento dos propuestas que derivan de las recomendaciones internacionales en la materia; la primera se centra en regular el uso personal de cannabis modificando y adicionando diversas disposiciones a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal y la segunda en fortalecer el programa de prevención contemplado en la Ley General de Salud.

Este documento versará sobre la primera propuesta.

Política de drogas en México ⁴

La “Guerra contra las drogas” (2006) ha resultado costosa en términos de vidas humanas, estado de derecho, control del delito y capacidad institucional.

Las cifras hablan por sí mismas, las “bases de operaciones mixtas” planteadas en principio como medida temporal desde la cual las fuerzas federales realizarían tareas de seguridad pública, han ido en aumento, convirtiéndose en una infraestructura permanente. En 2012, la SEDENA informó de 75 instalaciones de este tipo; para 2016, había 142 bases en 24 de las 32 entidades federativas.

En 2011, los datos oficiales informaron de 16,680 delitos contra la salud sancionados en prisiones estatales. En 2015, ese número había aumentado a 30,614, un aumento de 83% en 4 años. Entre 2006 y 2017, se registraron 251,633 homicidios en el país.⁵⁷ En 2006, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) reportó 10,452 homicidios. Para 2011, esta cifra alcanzó un pico de 27,213 y, aunque disminuyó ligeramente durante los años siguientes, para 2016 alcanzó 24,559 homicidios. El año 2017 concluyó con más de 31,000 homicidios.

Por primera vez en más de seis décadas, la expectativa de vida cayó un 0.6% entre 2005 y 2010, a nivel nacional, las regiones más afectadas por la guerra contra las drogas, mostraron una mayor disminución en ese indicador. En Chihuahua, Sinaloa y Durango la esperanza de vida disminuyó tres años, este es otro impacto negativo de la violencia causada por cumplir con una fallida política de drogas.

De acuerdo al Índice de Paz,⁵ 2017 ha sido el año más violento del que se tenga registro. Mermando en 10.7 por ciento el nivel de paz en México, en comparación con 2016.

Más de 29 mil asesinatos tuvieron lugar durante 2017 (incremento de 25 por ciento anual). Donde el 69 por ciento fue perpetrado con arma de fuego.

“El impacto económico de la violencia en México ascendió a 4.72 billones de pesos (US\$ 249 mil millones) en 2017. Esta cifra representa 21% del PIB del país”. Con un repunte del 15 por ciento en comparación del año anterior.

Este monto es ocho veces más que el presupuesto que se invierte en el sector salud y siete más que en educación en 2017.

Los enfrentamientos entre los cárteles, y entre éstos y las fuerzas gubernamentales colocan a personas inocentes en el centro de la violencia. Cada año más personas abandonan sus hogares en busca de refugio. El desplazamiento forzado es una táctica utilizada por los delincuentes para vaciar de gente rancherías y poblados, con el fin de apoderarse de sus parcelas y recursos.

Un informe de 2017 de la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos concluyó que al menos 329,917 personas han sido desplazadas internamente en México desde 2006, tan sólo en 2017 registró 25 episodios de desplazamientos forzados masivos.

Además de los homicidios y desplazamientos, la “guerra contra las drogas” ha dejado al país con un gran número de personas desaparecidas. De 2006 a 2012, 13,767 personas desaparecieron. Este número ha aumentado a 23,236 durante la presente administración.

En suma, la política que en la actualidad impulsa el gobierno mexicano, es una política ineficiente, costosa y violatoria de los derechos humanos. La racionalidad de esta “guerra contra las drogas” responde al paradigma prohibicionista que sustenta sus principios en lograr la “abstinencia” como una conducta adecuada y universal frente a las drogas, así como a insistir sin fundamento científico en la idea de una “sociedad libre de drogas”.

Otra consecuencia colateral del actual modelo es el que afecta a las poblaciones más marginadas y pauperizadas en nuestro país, en cualquier transición hacia la producción, el comercio y la distribución regulados de drogas, se debe poner especial atención a este tema para priorizar los intereses de las personas y comunidades que ante la falta de oportunidades se vieron obligadas a participar en estas actividades hasta a hora consideradas ilícitas.

La criminalización del consumo y posesión de drogas para uso personal también se reconoce cada vez más como un obstáculo para la efectividad de las políticas de salud. Prohibir bajo el falso argumento de la salud pública, ha provocado el encarcelamiento de usuarios de drogas y de mujeres sin antecedentes penales que transportan drogas de un lugar a otro, y a micro-vendedores (que cuando son detenidos son fácilmente reemplazados por otros hombres o mujeres jóvenes).

Además, México utiliza a sus fuerzas armadas para interceptar el tráfico de drogas y erradicar cultivos ilícitos, mediante pesticidas peligrosos que contaminan el agua y los suelos.

Ninguna regulación estará completa si no se toma en cuenta la debilidad institucional y el frágil estado de derecho que prevalece en nuestro país, es vital complementar la regulación de drogas con la reforma de la policía y el aumento de la responsabilidad por el abuso policial y la corrupción.

El Índice de Percepción de la Corrupción (2017) clasifica a México en el lugar 135 de 180 países con un puntaje de 29 (de un total de 100). La clasificación del país ha empeorado desde 2012.⁸ Además, un informe reciente que mide la calidad de las instituciones de justicia penal a nivel estatal mostró que la probabilidad de que se investigue un delito en México es de apenas 1.14%.⁹ Incluso los delitos violentos como el homicidio tienen niveles de impunidad extremadamente altos.⁶

Postura del gobierno electo

El tema de la despenalización de la marihuana, tanto con fines médicos como lúdicos, fue una de las primeras noticias que se dieron en el marco del discurso hacia la pacificación del país y la propuesta de amnistía, vinculada a liberar a aquellos campesinos encarcelados por la siembra de la planta, así como de aquellas personas, principalmente mujeres y jóvenes, asociados al trasiego de la planta.

La despenalización es una medida necesaria que podría contribuir a los objetivos de la propuesta amplia de pacificar al país y eliminar una de las fuentes de control del mercado al crimen organizado.

Es interesante que de manera paralela se identifica un aspecto económico, es decir, no solamente se buscaría quitar el control del mercado al crimen organizado, sino también como una vía de inversión económica.

Algunas voces como la de la futura Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, apuntan al sentido de que si en Canadá y en algunos estados de Estados Unidos de América, ya se legalizó la producción, venta y consumo de marihuana, eso le está generando recursos, incluso al Estado, vía el cobro de impuestos altos.

En este mismo sentido, la ex ministra, incorpora como una segunda etapa de la despenalización de drogas, el cultivo y venta de los productos de la amapola, como parte de un importante mercado en el ámbito de la salud: los opiáceos que se requieren para la producción de medicamentos.

En el Senado de la República, el líder morenista, Ricardo Monreal, también se ha decantado a favor del proyecto de legalizar la marihuana, como una medida contra la violencia extrema que se vive en el país.

Destacan también en el debate público las opiniones de especialistas académicos o de algunas organizaciones de sociedad civil que analizan la propuesta hecha por el gobierno electo y problematizan sobre las vías que debieran trazarse para que el debate pueda concluir en un buen resultado. Particularmente, señalan en lo que respecta a la despenalización de la marihuana, que este proceso debe hacerse fronteras adentro, como lo hizo Uruguay o Canadá o algunos estados en EUA, dada la restricción internacional que existe en los tratados vinculados en la materia, que consideran una visión punitiva y observan altamente complicado que ese acuerdo se modifique a nivel mundial.

No obstante, consideran recurrir al ámbito internacional en espacios vinculados a las conferencias y espacios multilaterales de la salud. Proponen justificar medidas sanitarias y reconocimiento del valor terapéutico tanto de la marihuana como de la amapola. Y esto, asociado también al mercado en el área de la salud.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia respecto al uso personal de la marihuana

Como fue ampliamente conocido, durante el 2014, un grupo de personas y la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante, SMART AC, promovieron Juicio de Amparo Indirecto (Número 237/2014) en contra de la negativa de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) de expedirles una autorización que les permitiera el consumo personal -y regular con fines meramente lúdicos o recreativos- del estupefaciente cannabis sativa (índica y americana, su resina preparada y semillas) y del psicotrópico THC (tetrahidrocannabinol) en conjunto conocidos como “marihuana”. También solicitaron una autorización para ejercer los derechos correlativos al “autoconsumo” de marihuana, tales como la siembra, cultivo, cosecha, preparación, acondicionamiento, posesión, transporte, empleo, uso y, en general, todo acto relacionado con el consumo lúdico y personal de marihuana, excluyendo expresamente los actos de comercio, tales como la distribución, enajenación y transferencia de la misma.⁷ En dicha demanda de amparo, los quejosos argumentaron, en síntesis: la indebida restricción de los derechos fundamentales a la identidad personal, propia imagen, libre desarrollo de la personalidad,

autodeterminación y libertad individual, todos en relación con el principio de dignidad humana, así como del derecho a la disposición de la salud.⁸ Y alegando la inconstitucionalidad de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248, todos de la Ley General de Salud.

Al respecto, la Primera Sala de la SCJN, después de un extenso análisis, que comprendió, la discusión y deliberación profunda del libre desarrollo de la personalidad y la aplicación de un test de proporcionalidad, concedió el amparo para que la Cofepris, otorgará a los quejosos la autorización a que hacen referencia los artículos 235 y 247 de la Ley General de Salud.

Sabemos que luego de la reunión de la UNGASS 2016 el ejecutivo envió al Senado una iniciativa, que quedaba muy lejos de la expectativa de lo que se requiere para regular la marihuana, muy por debajo de lo resuelto por la SCJN, y bastante limitada frente a iniciativas presentadas por diferentes legisladores. Sin embargo, si contenía un avance significativo: que la portación para estricto consumo personal, no se considerara delito, ello contribuiría a dejar de tratar a los consumidores como delinquentes.

Esta iniciativa fue discutida en periodo extraordinario después de las elecciones (2016), luego de los resultados desastrosos para el partido en el gobierno, las justificaciones se dirigieron hacia las iniciativas presentadas por el Presidente, pretextando que gracias a ellas habían perdido terreno. Con esa conjetura, el PRI del Senado se convirtió en el principal obstáculo para que la iniciativa prosperara.

En la parte medicinal, se partió del hecho que la mera importación de medicamentos, por onerosa, no resolvía el problema para casos como el de Grace Elizalde, resuelto por la Corte, y para tratar síntomas de otras enfermedades que afectan a miles de personas. Así que, finalmente luego de largas discusiones se aprobó el uso de la marihuana con fines científicos y médicos en abril de 2017, a más de un año de distancia seguimos sin contar con reglamento y este pequeñísimo avance aun no es una realidad tangible.

El pasado 31 de octubre de 2018 la Suprema Corte de Justicia vuelve a dar muestras de su compromiso por garantizar el ejercicio de derechos a la ciudadanía resolviendo en el mismo sentido otros dos amparos más en el mismo sentido que el del caso SMART, sumando con esto las cinco sentencias que se requieren para generar jurisprudencia, lo anterior confirma que el modelo prohibicionista es inconstitucional y que México debe transitar hacia la regulación de las drogas para mejorar las condiciones de justicia y paz en el país.

A continuación, retomamos algunos de los argumentos que consideramos más relevante de esta última resolución (amparo en revisión 548/2018)

El sistema de prohibiciones administrativas relacionadas con el consumo de marihuana, contenidas en la Ley General de Salud, vulneran el derecho a la personalidad, en el que se encuentran los derechos a la propia imagen, intimidad, libre desarrollo de la personalidad y dignidad.

La prohibición para consumir marihuana se basa en un prejuicio sustentado en valoraciones morales y no en estudios científicos revelando que el Estado no ha actuado con neutralidad ética.

El autoconsumo de marihuana obedece a la proyección que uno hace de sus preferencias y rasgos que lo diferencian y singularizan del resto de las personas. En este contexto, la prohibición de autoconsumo es una forma inequívoca de apagar, silenciar y desconocer el ser social, neutralizando

el derecho a la diferencia, violando los derechos a la autodeterminación, libertad individual y dignidad.

La elección de consumir marihuana es una decisión estrictamente personal, pues el individuo es quien padece el cambio de percepción, ánimo y estado de conciencia, afrontando las consecuencias de su decisión, sin que ello perturbe o afecte al resto de la sociedad.

La política prohibicionista no es proporcional en sentido estricto, pues no aporta un beneficio para el combate de las adicciones y procuración de la salud, por el contrario, genera múltiples perjuicios de individuales y sociales, entre ellos, un riesgo latente a la seguridad e integridad personal de los consumidores y sus familias.

En el ordenamiento mexicano, esta Suprema Corte ha entendido que el libre desarrollo de la personalidad es un derecho fundamental que deriva del derecho a la dignidad, que a su vez está previsto en el artículo 1º constitucional y se encuentra implícito en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país. Al respecto, en la sentencia que resolvió el amparo directo 6/2008, el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo entre

otras cosas que “[e]l individuo, sea quien sea, tiene derecho a elegir en forma libre y autónoma, su proyecto de vida, la manera en que logrará las metas y objetivos que, para él, son relevantes”.

El derecho al libre desarrollo de la personalidad da cobertura en principio a una gran variedad de acciones y decisiones conectadas directamente con el ejercicio de la autonomía individual

Que constituyen un obstáculo jurídico que impide a los quejosos el ejercicio de su derecho a decidir qué tipo de actividades recreativas o lúdicas desean realizar, al tiempo que también les impide llevar a cabo lícitamente todas las acciones o actividades necesarias para poder materializar esa elección a través del autoconsumo de la marihuana: siembra, cultivo, cosecha, preparación, acondicionamiento, posesión, transporte, etc.

Por otro lado, la faceta social o pública del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud.

El “sistema de prohibiciones administrativas” configurado por los artículos impugnados no ha logrado disminuir el consumo de marihuana.

De esta manera, puede decirse que los reportes coinciden en que la marihuana tiene un muy bajo grado de incidencia en el consumo de drogas más riesgosas.

En este sentido, diversos estudios señalan que el consumo de marihuana inhibe los impulsos de agresión del usuario, ya que generalmente produce estados de letargo, somnolencia y timidez.

Respecto al teste de proporcionalidad la sala concluye que:

La medida es idónea respecto a la protección a la salud y orden público.

Pero es innecesaria; pues hay otras alternativas de regulación que no necesariamente se basan en la prohibición absoluta.

Existen otras alternativas para regular el uso de la marihuana como (i) limitaciones a los lugares de consumo; (ii) prohibición de conducir vehículos o manejar aparatos o sustancias peligrosas bajo los efectos de la sustancia; (iii) prohibiciones a la publicitación del producto; y (iv) restricciones a la edad de quienes la pueden consumir.

Este tipo de políticas también formarían parte de una medida alternativa a la prohibición que ahora se analiza, la cual consistiría en términos generales en un régimen que sólo limita el consumo de marihuana en determinadas circunstancias y que paralelamente comprende la implementación de políticas públicas educativas y de salud.

Acotando la edad para consumir y/o el lugar donde se puede realizar dicho consumo, son medidas que identifican de mejor manera los supuestos en los que efectivamente se producen daños a la salud y el orden público. Estas regulaciones sólo limitan el consumo en estos supuestos, por lo que suponen una menor intervención al libre desarrollo de la personalidad.

La medida es no es proporcional respecto del resultado que quiere obtener ya que, constituye una intervención en el libre desarrollo de la personalidad porque conlleva una interferencia en la autonomía personal protegida por este derecho.

Primera Sala considera que el “sistema de prohibiciones administrativas”, conformado por los artículos de la Ley General de Salud impugnado por los quejosos, ocasionan una afectación muy intensa al derecho al libre desarrollo de la personalidad en comparación con el grado mínimo de protección a la salud y al orden público que se alcanza con dicha medida.

En conclusión, y a diferencia de lo resuelto en el amparo en revisión 237/2014, en la presente ejecutoria se declara la inconstitucionalidad de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248, todos de la Ley General de Salud, incluyendo las porciones normativas que establecen una prohibición para que la Secretaría de Salud emita autorizaciones para adquirir la semilla de cannabis en los términos señalados, por ser una medida desproporcionada y constituir el presupuesto necesario para que la cadena de autoconsumo de marihuana con fines lúdicos y recreativos amparada por el libre desarrollo de la personalidad de los quejosos pueda completarse.

La declaratoria de inconstitucionalidad anterior no supone en ningún caso autorización para realizar actos de comercio, suministro o cualquier otro que se refiera a la enajenación y/o distribución de las sustancias antes aludidas, en el entendido de que respecto de estos actos no existió solicitud y el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad no debe perjudicar a terceros. En ese sentido, este derecho no podrá ser ejercido frente a menores de edad, ni en lugares públicos donde se encuentren terceros que no hayan brindado su autorización.

Ello es así porque los delitos contenidos en los artículos 194, fracción I, 195, 195 Bis y 196 Ter del Código Penal Federal, 189 así como en los artículos 475, 476 y 477 de la Ley General de Salud, 190 relacionados con los actos que pretenden realizar los recurrentes, cuentan con un elemento típico de carácter normativo consistente en que la conducta debe realizarse “sin la autorización correspondiente”. En este sentido, si como se precisará a continuación uno de los efectos de la concesión del presente amparo consiste en la obligación de la Secretaría de Salud de expedir la autorización sanitaria que corresponda, es evidente que los quejosos no podrán cometer los delitos en cuestión.

A la luz de lo expuesto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que son inconstitucionales los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 197, 247, último párrafo, y 248, todos de la Ley General de Salud, en las porciones normativas que establecen una prohibición para que la Secretaría de Salud emita autorizaciones para realizar las actividades relacionadas con el autoconsumo con fines lúdicos o recreativos —adquirir la semilla, sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer y transportar— del estupefaciente “cannabis” (sativa, índica y americana o marihuana, su resina, preparados y semillas) y del psicotrópico “THC” (tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas), en conjunto conocido como marihuana, declaratoria de inconstitucionalidad que no supone en ningún caso autorización para realizar actos de comercio, suministro o cualquier otro que se refieran a la enajenación y/o distribución de las sustancias antes aludidas, en el entendido de que el ejercicio del derecho no debe perjudicar a terceros.

Por lo tanto, este Alto Tribunal procede a revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo para el efecto de que el Director Ejecutivo de Regulación de Estupefacientes, Psicotrópicos y Sustancias Químicas de la Cofepris, autoridad señalada como responsable en el juicio de amparo, otorgue a los quejosos la autorización sanitaria respecto de las sustancias y para los efectos a los que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, en el entendido de que corresponderá a la COFEPRIS establecer los lineamientos y modalidades de la adquisición de la semilla, quedando evidentemente obligada a tomar todas las medidas necesarias para dar cauce al derecho aquí reconocido, así como constreñida a dar efectivo y total cumplimiento a la presente resolución.

Ello puede lograrse, por ejemplo, a través del otorgamiento de permisos especiales y/o tenedores legales con los controles administrativos conducentes, garantizando siempre que la adquisición de la semilla por el quejoso se materialice bajo el amparo de la ley y asegurando a todos los terceros que participen en ella que su conducta se encuentra ajustada a derecho.

Tras el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toca ahora al legislativo trascender el paradigma prohibicionista que impera en materia de política de drogas, y regular con carácter de urgente en esta materia desde un enfoque centrado en el derecho al libre desarrollo de la personalidad, la cobertura a una gran variedad de acciones y decisiones conectadas directamente con el ejercicio de la autonomía individual y con el reconocimiento de la capacidad de las personas para tomar sus propias decisiones y hacerse responsable de sus consecuencias, sin soslayar el papel del Estado en la obligación de garantizar el derecho a la salud de todas las personas con políticas de prevención y reducción de daños basadas en evidencia científica libre de prejuicios y discriminación.

Por una política integral hacia las drogas: las propuestas de la sociedad civil

La sociedad civil ha abonado a la discusión de diversos modelos respecto a una política integral de drogas, para algunos lo importante es quitarle el carácter militar a la lucha contra la droga e invertir en políticas de seguridad que fomenten la especialización de grupos bien equipados para enfrentar al crimen organizado, en la misma medida en que se avanza en la regulación de algunas drogas, como la marihuana. Para otros, el enfoque más bien debe centrarse en el pleno respeto a los derechos de los consumidores, la reducción del daño y en generar las condiciones para atender desde el ámbito de la salud el consumo problemático de estupefacientes. No obstante la diversidad de enfoques, desde la sociedad civil, se comparte la aspiración de recuperar el sentido común y apostar por aquella política que privilegia: la justicia, la equidad, la salud, los derechos humanos, la educación y el empleo.

Siguiendo con el fallo de la SCJN, el fenómeno de las drogas no puede ser reducido solo a un problema de seguridad pública ni de efectividad policiaca o militar. Las personas adultas son responsables de sus propias decisiones mientras que, desde el Estado debemos extremar las medidas preventivas e informativas entre todos, en particular entre la niñez y la juventud. La política alternativa hacia las drogas que se propone desde la sociedad civil considera:

- Liberación de personas privadas de la libertad por delitos de drogas no violentos. Revisar la proporcionalidad de todas las sanciones existentes por “delitos contra la salud”, especialmente las penas de prisión. En particular, deben revisarse las sanciones por el delito de transporte de narcóticos que, en la práctica, penaliza desproporcionadamente a las mujeres.
- No criminalizar el consumo. El consumo personal no debe ser materia penal, Se recomienda despenalizar del uso y la posesión para el uso personal de todas las sustancias consideradas ilícitas.
- Combatir la estigmatización de las personas usuarias de drogas, así como su discriminación y exclusión.
- No criminalizar la pobreza, no se debe penalizar a los cultivadores.
- Políticas públicas que prioricen la reducción de riesgo y de daño.
- Detener la erradicación forzosa de cultivos ilícitos al mismo tiempo que se proponen cultivos alternativos en el campo.
- Finalmente, propiciar la regulación modulada de las drogas, basada en la ciencia, ética y el respeto de los derechos humanos.
- Teniendo en cuenta los daños que resultan de la política de drogas vigente, se recomienda avanzar hacia el establecimiento de sistemas legales y bien regulados que permitan a las personas que usan drogas puedan acceder a las mismas de manera legal, segura e informada. Con cambios graduales y escalonados.

Como ya se ha hecho mención, para una transformación cualitativa de nuestra legislación nacional y hacia una nueva política se requiere de un enfoque de salud y de derechos humanos, donde la información, la libertad y la responsabilidad son las divisas de una sociedad democrática que aprende a convivir con las drogas.

Bajo la premisa de regulación progresiva se sugiere empezar con el cannabis debido a que se ha comprobado con evidencia científica que sus efectos son de baja intensidad respecto a otras drogas.

Ya sea que se opte por un modelo de regulación de mercado, un modelo de monopolio estatal o uno mixto en cualquier regulación debe priorizarse:

- I. El autocultivo, es decir el cultivo doméstico para uso personal, de un número limitado de plantas por hogar en un lapso determinado.
- II. Los clubes de cannabis, concebidos como asociaciones civiles sin fines de lucro, constituidos con el fin de garantizar el suministro de las y los integrantes a una determinada cantidad del cannabis.

Los clubes sociales cannábicos

La sentencia de la Suprema Corte de Justicia coloca al legislativo en la obligación de atender la urgente necesidad de regular empero, desde un nuevo enfoque, ya no desde el miedo, como había venido haciéndose tradicionalmente en el tema de drogas y sustancias prohibidas, sino desde los derechos humanos. Esto implica que hay que regular para el individuo en vez del Estado.

En este sentido, la resolución de la SCJN deja en claro que existe una sobre-regulación del cannabis que no refleja la evidencia científica o empírica de los daños asociados a su consumo. Aunado a lo anterior los debates organizados por el Congreso de la Unión han colocado en la mesa de debate de manera firme que nadie quiere uso de marihuana por menores de edad, pero que el derecho al consumo responsable por adultos es algo es un primer paso para ganar terreno y acabar con la guerra contra las drogas.

Si bien una constante de la política prohibicionista es la violación de los derechos humanos, la discusión de la Corte se centró en los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la salud y, como lo explicamos párrafos arriba, de ninguna manera pretende abrir la puerta al libre comercio de cannabis.

La presente propuesta de iniciativa es un primer acercamiento a la regulación de cannabis, captura este sentir y aborda el tema desde un enfoque de salud y reducción de riesgos y daños; desde una perspectiva práctica para resolver la oferta y la demanda. Ni el Estado ni las personas usuarias apuestan por un incremento en el consumo de personas que usan cannabis, y el límite de la libertad de los consumidores debe respetar los derechos de terceros que no desean tener contacto con esta sustancia.

Si bien el tema de cannabis es sólo una pieza de la prohibición más amplia de sustancias, en aras de garantizar espacios seguros para el consumo, en otros países como España se ha utilizado el modelo de Club Social de Cannabis, este tipo de agrupaciones de personas es un ejemplo que ha logrado proporcionar un espacio para la asociación y el consumo seguro de esta sustancia. Estos modelos sin fines de lucro y financiados por cuotas personales presentan un punto intermedio entre la legalización completa y la prohibición total, pero además sirven para brindar asesorías y comunidades de apoyo lejos de la clandestinidad, con lo cual aquellas personas con uso problemático de la sustancia pueden pedir y recibir ayuda más fácilmente.

En esa misma línea, se busca reducir los riesgos y daños asociados al abuso y violaciones de derechos humanos hacia usuarios causado por los problemas de posesión y portación, en ese sentido se elimina la marihuana de la tabla de umbrales mínimos contemplada en artículo 479 de la Ley General de Salud. Se promedian dos onzas como medida de consumo personal, pero se reconoce que puede haber casos médicos donde se requiera crecer, usar y portar mayor cantidad. Esto refleja también la lógica del reciente caso en la Suprema Corte de Justicia colombiana donde se estableció que el límite de portación debe ser el que el usuario -en especial el dependiente-requiera.

Como han señalado los activistas mexicanos en tema del cannabis, #TocaRegular, pero no basta si no se hace con #DerechosHumanos.

Siendo éste un primer acercamiento al largo proceso que significará contar con un marco regulatorio responsable que abone a una mejor regulación del cannabis desde un enfoque de salud pública y de derechos humanos. Se requiere que tanto la sociedad como los tres poderes de

gobierno asuman la corresponsabilidad de reducir los riesgos y daños asociados al consumo de drogas.

Contempla la modificación de diversas disposiciones Ley General de Salud, principalmente los artículos ya señalados por la SCJN; deroga los artículos 237 y 248 el último párrafo de los Artículos 235, 247; modifica las fracciones II, IV y V del artículo 245 que refieren al Tetrahidrocannabinol (THC) como sustancia activa del cannabis.

Se adiciona el **Capítulo VI Bis, Cannabis**, al Título Décimo Segundo para regular en materia de cannabis con más de 2% de THC en todas sus variedades conocidas comúnmente como “marihuana”, ya sea sativa, índica, ruderalis e híbridas, su resina, aceite, semillas y productos derivados, para usos de investigación, científicos y medicinales, otorgándole a la Secretaría de Salud facultades para:

Emitir lineamientos y criterios generales para el desarrollo de investigación científica, médica y social en la materia.

- Promover la investigación científica, médica y social
- Expedir licencias para la siembra, cultivo, cosecha, fabricación, producción distribución y transporte
- Coordinar todas las acciones relativas a la regulación de los productos de cannabis.

En materia de uso personal propone el cultivo privado individual y colectivo. Para el cultivo privado colectivo o asociado propone la figura de Clubes Sociales Cannábicos, que se define como: una asociación de personas mayores de edad que se conforman en un circuito cerrado sin fines de lucro, de cultivo-producción-consumo, en un espacio colectivo privado y seguro de reducción de riesgos, que se basa en el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las personas que consumen cannabis.

En los clubes sociales se contempla el consumo personal con fines lúdicos y terapéuticos.

La secretaría de salud abrirá un registro de Clubes Cannábicos mandatado en el segundo transitorio del presente decreto, a los Clubes no se permitirá el acceso de menores de edad y si esto sucediere será motivo suficiente para cerrarlos y cancelar su permiso; no tienen fines de comercialización y su finalidad primordial es el autoabastecimiento y que usuarias y usuarios de cannabis cuenten con un lugar seguro para el consumo. Además, deberán contar con información sobre reducción de riesgos y daños asociados al uso problemático de la planta.

Se prohíbe realizar publicidad, directa o indirecta, promoción, o patrocinio de cualquier tipo de evento de cualquier producto de cannabis para uso personal.

Se define el cáñamo como la planta de cannabis que contiene menos de 2% de THC; por lo que se considera carente de cualquier propiedad psicoactiva, en concordancia con lo establecido en el artículo 28, numeral 2 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes respecto el uso industrial, por ende, se regirá por la fracción V del artículo 245 de Ley General de Salud.

Cabe señalar que además se corrige de manera importante la definición de cannabis para no sólo diferenciar el cáñamo industrial, cuyo uso es permitido por las convenciones internacionales de

drogas, sino que elimina un nombre no científico, la “cannabis americana”, e incluye la variedades faltantes, como la ruderalis, para una mejor regulación.

Además de lo anterior, en aras de abonar a la despenalización de los usuarios de cannabis se propone una modificación al primer párrafo y que se derogue el segundo párrafo del artículo 478, tomando la propuesta presentada por el ejecutivo federal encabezado por el presidente Peña Nieto, en su momento.

En concordancia con las modificaciones a los artículos señalados en la Ley General de salud se propone reformar el artículo 198 del Código Penal Federal eliminando de la lista de vegetales y sustancias la marihuana y reduciendo la pena a seis meses, en casos de que concurren todas las características descritas en el primer párrafo del artículo y hasta de seis años cuando eso no ocurra, pero tampoco sea con los fines descritos en la fracción I y II del artículo 194 del mismo código.

Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto, la suscrita, integrante de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y el artículo 198 del Código Penal Federal, en materia de regulación de cannabis

Artículo Primero: Se derogan último párrafo del artículo 235, 235 Bis, el 237, el último párrafo del artículo 247, el segundo párrafo de la fracción V del artículo 245, el 248 y último párrafo del artículo 478; se modifican las fracciones II y IV de artículo 245 y el artículo 479, se adicionan un Capítulo VI Bis al Título Décimo Segundo, la fracción XI al artículo 375; todos de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 235. La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a:

I. a VI. ...

Se deroga

Artículo 235 Bis. Se deroga.

Artículo 237. Se deroga.

Artículo 245. En relación con las medidas de control y vigilancia que deberán adoptar las autoridades sanitarias, las sustancias psicotrópicas se clasifican en cinco grupos:

II. Las que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un problema grave para la salud pública, y que son:

Amobarbital

~~Tetrahidrocannabinol, las que sean o contengan en concentraciones mayores al 1 %, los siguientes isómeros: D6a (10a), D6a (7), D 7, D 8, D 9, D 10, D 9 (11) y sus variantes estereoquímicas.~~

IV. Las que tienen amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública, y son (...)

~~Tetrahidrocannabinol, las que sean o contengan en concentraciones iguales o menores al 1%, los siguientes isómeros: D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas.~~

V. Las que carecen de valor terapéutico ...

Se deroga

Artículo 247. La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con sustancias psicotrópicas o cualquier producto que los contenga, queda sujeto a:

I ... VI

Se deroga.

Artículo 248. Se deroga.

Capítulo VI Bis Cannabis

256 Bis 1: En materia de cannabis con más de 2% de THC en todas sus variedades conocidas comúnmente como “marihuana”, ya sea sativa, índica, ruderalis e híbridas, su resina, aceite, semillas y productos derivados, para usos de investigación, científicos y medicinales, la Secretaría de Salud contará con las siguientes facultades:

I. Emitir lineamientos y criterios generales para el desarrollo de investigación científica, médica y social en la materia.

II. En coordinación con las instancias competentes promover la investigación científica, médica y social respecto al cannabis, basada en la ética y los derechos humanos, con la finalidad de coadyuvar a garantizar el máximo estándar de salud y dignidad de las personas.

III. Expedir licencias para la siembra, cultivo, cosecha, fabricación, producción distribución y transporte acorde a los lineamientos y criterios aplicables.

IV. Determinar a través de disposiciones de carácter general sobre la información que los fabricantes deben proporcionar a las autoridades correspondientes y al público acerca de los productos del cannabis.

V. Almacenar existencias que no se encuentren en poder de fabricantes de productos derivados de cannabis.

VI. Coordinar todas las acciones relativas a la regulación de los productos de cannabis.

VII. Las demás que sean necesarias para poder hacer efectivos los usos científicos, de investigación y medicinales de la cannabis, en los términos de la legislación aplicable.

Artículo 256 Bis 2: Para fines de uso personal, las personas mayores de 18 años podrán cultivar cannabis de manera privada, individual o colectivamente.

Artículo 256 Bis 3: El cultivo privado individual se realizará en un espacio con superficie máxima de tres metros cuadrados.

Artículo 256 Bis 4: El cultivo privado asociado o colectivo se realizará por medio de Clubes Sociales Cannábicos.

Artículo 256 Bis 5: Se entiende por Club Social Cannábico, una agrupación de personas mayores de edad que se conforman en un circuito cerrado sin fines de lucro, de cultivo-producción-consumo, en un espacio colectivo privado y seguro de reducción de riesgos, que se basa en el respeto a los derechos humanos y la dignidad de las personas que consumen cannabis.

Artículo 256 Bis 6: los Clubes Sociales Cannábicos:

I. Contarán con un número de socios flexible, no menor al necesario para encontrar un equilibrio entre producción, inversión y trabajo para el autoabastecimiento de sus integrantes.

II. Podrán cultivar cuantas plantas sean necesarias para garantizar la cantidad de consumo personal de 60 gramos o 2.12 onzas mensuales de flor, por cada socio o socia; o bien su equivalente en derivados: hachís, resinas, extractos, comestibles, tinturas, etc. En casos de necesidad médica, esta cantidad podrá aumentar de manera razonable.

III. Proporcionarán servicios de información mínima sobre reducción de riesgos y daños, relacionados con el consumo de cannabis. Tales como:

i. Educación para el consumo seguro y responsable.

ii. Criterios para identificación de uso nocivo o problemático.

iii. Orientación sobre instituciones de salud que puedan brindar atención en esos casos.

IV. Contarán con un espacio privado para el consumo de las y los socios.

V. Podrán financiar sus operaciones mediante cuotas voluntarias de sus socios y por el intercambio no comercial de cannabis y sus derivados con fines de recuperar los costos de inversión buscando la autosustentabilidad del club.

VI. Elegirán democráticamente entre los asociados el liderazgo y administración de la asociación.

Artículo 256 Bis 7.- En ningún caso y bajo ninguna circunstancia se permitirá el acceso de menores de edad a los Clubes Sociales Cannábicos. La violación a esta disposición será motivo de cierre del Club.

Artículo 256 Bis 7.- En ningún caso y bajo ninguna circunstancia se permitirá el acceso de menores de edad a los Clubes Sociales Cannábicos. La violación a esta disposición será motivo de cierre del Club.

Artículo 256 Bis 8.- Para los efectos de esta ley se entiende por cáñamo la planta de cannabis que contiene menos de 2% de THC; por lo que se considera carente de cualquier propiedad psicoactiva, en concordancia con lo establecido en el artículo 28, numeral 2 de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes respecto el uso industrial por ende se regirá por la fracción V del artículo 245 de esta ley.

Artículo 256 Bis 9.- Queda prohibida toda forma de publicidad, directa o indirecta, promoción, o patrocinio de cualquier tipo de evento de cualquier producto de cannabis para uso personal no medicinal y por cualesquiera de los diversos medios de comunicación.

(...)

(...)

Artículo 478.-No se considerará como delito la posesión para estricto consumo personal de alguno de los narcóticos señalados en la tabla en igual o inferior cantidad a la. prevista en la misma.

Se deroga.

Artículo 479.- Para los efectos de este capítulo se entiende que el narcótico está destinado para su estricto e inmediato consumo personal, cuando la cantidad del mismo, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones no exceda de las previstas en el listado siguiente:

Tabla de Orientación de Cantidades Máximas de Consumo Personal		
Narcótico	Dosis máxima de consumo personal	
Opio	2 gr.	
Diacetilmorfina o Heroína	50 mg.	
Cannabis Sativa, Indica o Marihuana	(se elimina)	
Cocaína	500 mg.	
Lisergida (LSD)	0.015 mg.	
MDA, Metilendioxianfetamina	Polvo, granulado o cristal	Tabletas o cápsulas
	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
MDMA, dl-34-metilendioxi-n-dimetilfeniletamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
Metanfetamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.

Artículo Segundo: Se reforman el primer y tercer párrafos del artículo 198; del Código Penal Federal para quedar como sigue:

Artículo 198. Al que, dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembre, cultive o coseche plantas de (**se elimina marihuana**), amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia, o con financiamiento de terceros, cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis **meses**.

Igual pena se impondrá al que en un predio de su propiedad, tenencia o posesión, consienta la siembra, el cultivo o la cosecha de dichas plantas en circunstancias similares a la hipótesis anterior.

Si en las conductas descritas en los dos párrafos anteriores no concurren las circunstancias que en ellos se precisan, la pena será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el artículo 194, siempre y cuando la siembra, cultivo o cosecha se hagan con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en las fracciones I y II de dicho artículo. Si falta esa finalidad, la pena será de dos a **seis** años de prisión.

(...)

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente decreto.

Tercero. Los congresos locales deberán adecuar sus leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas, de acuerdo a sus competencias para que sean congruentes con el presente decreto.

Notas

1 Una antropología de las drogas. Oriol Romani, suplemento "Letra S", *La Jornada*. en URL:

<http://www.jornada.com.mx/2015/07/02/ls-opinion.html> Fecha de consulta: 03 de noviembre de 2018.

2 Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces. Informe 2014, Comisión Global de Drogas, documento electrónico, disponible en URL: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_ES.pdf

3 Regulación. El Control Responsable de las Drogas, Informe 2018 de la Comisión Global de Política de drogas. Documento electrónico disponible en URL: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/09/SPA-2_018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf

4 Este apartado retoma información del Reporte La política de drogas en México: causa de una tragedia nacional. Una propuesta radical, e indispensable, para remediarla, Zedillo, Pérez Correa, et. al. documento electrónico en URL:

<http://consejomexicano.org/multimedia/1537888545-44.pdf>

5 Institute for Economics & Peace (2018). Índice de Paz México. Evolución y perspectivas de los factores que hacen posible la paz. Disponible en: <http://indicedepazmexico.org/wp-content/uploads/2018/04/Indice-de-Paz-Mexico-2018.pdf>

6 Zedillo, Pérez Correa, et. al. La política de drogas en México: causa de una tragedia nacional. Una propuesta radical, e indispensable, para remediarla documento electrónico en URL: <http://consejomexicano.org/multimedia/1537888545-44.pdf>

7 Cuaderno de amparo ***** , fojas 68-69.

8 Demanda de amparo, fojas 13-76.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de noviembre de 2018.

Diputada Martha Tagle Martínez (rúbrica)