

INICIATIVA DE REFORMAS
A PRESENTAR POR LA
Asamblea Legislativa del Distrito Federal
ANTE EL
CONGRESO DE LA UNIÓN
en materia de
Regulación, control sanitario y tipificación
en relación con la
cannabis
y el
tetrahidrocannabinol

Exposición de motivos

Idealmente, la política de drogas y la regulación del mercado de sustancias psicotrópicas debería de ser integral. Esto es, debería de contemplar, al menos prevención, educación, provisión de información sobre uso que reduzca riesgos y daños (tanto para el usuario como para terceros), el control sanitario de la producción y procesamiento de los productos, el control sanitario de los puntos de distribución, la regulación comercial de los puntos de distribución y la canalización a servicios de salud para tratamiento en casos en que se detecte uso problemático o adicción. Al regular las drogas a nivel local, se pueden tomar en cuenta los problemas particulares de la entidad y de las poblaciones que en ella viven. En cada comunidad, nos encontramos con distintos problemas y obstáculos relacionados al uso de las drogas, a la violencia, a la delincuencia organizada. Conociendo estos problemas de cerca, se puede desarrollar una política que atienda las necesidades específicas de las comunidades del Distrito Federal, con una mayor focalización y mejores resultados.

Sin embargo, actualmente existen dos principales obstáculos para adoptar este modelo en el Distrito Federal. El primero es que el control sanitario del proceso de estupefacientes (cannabis) y psicotrópicos contenidos en la cannabis (THC, Tetrahidrocannabinol) es facultad exclusiva de la Secretaría de Salud conforme al artículo 194 de la Ley General de Salud. El segundo problema es que el cultivo, aún en cantidades mínimas, no está regulado conforme a los demás delitos en materia de delitos a la salud que tienen competencias concurrentes; es un delito que corresponde perseguirlo exclusivamente al fuero federal, pues únicamente la posesión y narcomenudeo en las cantidades precisadas en la tabla correspondiente del Código Penal Federal son de competencia de las entidades federativas. El llamado del Congreso de 2009 para que las Entidades Federativas se corresponsabilizaran de la política de drogas (con la Ley de Narcomenudeo) no fue acompañado de los cambios necesarios en todos los ámbitos de la ley, como puede ser el control sanitario o el cultivo. En otras palabras: la regulación de la concurrencia en materia de delitos contra la salud tiene importantes omisiones si hemos de pensar en una participación concurrente integral y, hoy por hoy, limita el margen de las entidades a definir cuándo y cómo se perseguirán los delitos, pero les excluye de las porciones más relevantes de la regulación desde la perspectiva de salud: la producción y el control sanitario.

En este contexto, la regulación integral de la cannabis desde una entidad federativa es problemática constitucionalmente por potencialmente afectar la esfera de competencias locales. Por ello, las entidades se ven hoy obligadas a dejar inatendidos problemas tan relevantes como lo son la producción y el cultivo. En este sentido, el Distrito Federal está en capacidad de atender los demás aspectos referidos arriba, pero no el cultivo, la producción y procesamiento del producto. Tampoco está en condiciones de realizar el control sanitario de los mismos, ni tampoco el de los puntos de distribución.

Para poder llevar a cabo una regulación integral, esta iniciativa propone los siguientes tres cambios a la Ley General de Salud y el Código Penal Federal.

1. Otorgar competencia a las entidades federativas en materia de control sanitario del proceso de estupefacientes. Reformando el Artículo 13 de la Ley General de Salud, se logra empatar los objetivos de la Ley de Narcomenudeo en materia penal con aquellos en materia de control sanitario. La reforma del Artículo 194 de este mismo ordenamiento permite que respecto de los estupefacientes y psicotrópicos previstos en la tabla contenida en el artículo 479 del mismo ordenamiento (siempre y cuando la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las cantidades previstas en dicha tabla), las entidades federativas puedan ejercer el control sanitario del proceso, cultivo y distribución de las sustancias por sí; o bien, podrán ejercerlo en coordinación con la Federación o los Municipios, según se establezca en los convenios correspondientes.

2. Eliminar la fracción IV del Artículo 474 de la Ley General de Salud. Esta fracción establece que las autoridades federales conocerán de los delitos en materia de narcomenudeo, independientemente de la cantidad del narcótico, cuando el Ministerio Público de la Federación prevenga en el conocimiento del asunto o solicite al Ministerio Público del fuero común la remisión de la investigación. Esta fracción va en contra de lo que se proponía con la Ley de Narcomenudeo, que era otorgar competencias al fuero local en materia de delitos contra la salud y otorgar mayor responsabilidad. Al tener esta facultad, la persecución de delitos en materia de narcomenudeo puede volverse confusa, repetitiva e ineficiente.

3. Agregar el cultivo a la lista de delitos que entran en materia de narcomenudeo y materia concurrente entre la Federación y las entidades federativas. Se le añade al artículo que las conductas descritas en el Artículo 198 podrán ser investigadas, perseguidas y, en su caso sancionadas por las autoridades del fuero común en los términos de la Ley General de Salud, cuando se colmen los supuestos del artículo 474 de dicho ordenamiento.

Para completar esto es necesario reformar la Tabla de Orientación de Dosis para Consumo Personal del Artículo 479 para incluir cantidades de cannabis relacionadas al cultivo y crear una medida de las sumidades, floridas o con fruto de la planta de la cannabis que pueda ser equivalente a la cantidad de marihuana lista para consumo. Adicionalmente se busca hacer una reestructuración de las cantidades de la tabla acorde a evidencia médica y científica ya que hasta el momento las cantidades son demasiado bajas, especialmente al compararlo a cantidades en ordenamientos a nivel internacional. Las cantidades que se tienen actualmente también parecen ser problemáticas y poco lógicas. Por ejemplo, la cocaína usualmente se vende en el mercado negro por gramo y actualmente la Tabla indica 0.5 gramos como cantidad para consumo personal.

Con estos tres cambios se eliminarían substancialmente los problemas de la regulación desde una entidad federativa. En estos momentos no se puede construir un régimen ideal por potencialmente afectar la esfera de competencias locales.

La otra parte de la propuesta es en torno a la clasificación de la cannabis. El uso terapéutico de la marihuana está reconocido en los tratados internacionales. Sin embargo, nuestro sistema penal no distingue entre los diferentes tipos de relaciones que se establecen dependiendo del uso específico que se les da a las drogas, ni distingue entre drogas. Nuestra legislación (en el Artículo 245, fracción I de la Ley General de Salud), les niega cualquier valor terapéutico clasificando la marihuana en la lista de sustancias con “Las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública”. El Estado penaliza la conducta de personas que buscan, con plena responsabilidad, aliviar sus padecimientos y cuidar su propia salud mediante el uso de estas sustancias.

Actualmente la legislación nacional define a la cannabis de forma más estricta que los tratados internacionales. Históricamente no existen motivos para tener estándares más estrictos que aquellos establecidos en los tratados internacionales y, sin embargo, si hay creciente evidencia empírica que apoya los usos terapéuticos de la marihuana. La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes define la cannabis como “las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de la cannabis (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades) de las cuales no se ha extraído la resina, cualquiera que sea el nombre con que se las designa”. La Ley General de Salud, en su Artículo 234 define la cannabis como la planta completa, su resina, preparados y semillas. Lo que esta iniciativa propone es equiparar la definición en este Artículo con la de las convenciones internacionales.

Las convenciones internacionales también permiten el uso de las drogas para fines médicos. La marihuana ha tenido una creciente aceptación de sus usos terapéuticos y es consistente la evidencia de que es más baja su probabilidad de uso problemático. Actualmente se ha legalizado el uso de la marihuana con usos terapéuticos en distintos países como Austria, Bélgica, Canadá, España, el Reino Unido y en 20 estados de Estados Unidos. Las prácticas internacionales incluyen el uso de la cannabis para un gran número de padecimientos incluyendo los siguientes: VIH/SIDA; enfermedad de Alzheimer; artritis; asma y otras enfermedades respiratorias; enfermedades gastrointestinales; enfermedad de Crohn; epilepsia y convulsiones; glaucoma; hepatitis C; migrañas; esclerosis múltiple; náusea y quimioterapia; dolor crónico; condiciones psicológicas; síndrome de Tourette; neuropatía diabética; y en casos de enfermos terminales.

Actualmente la cannabis se encuentra en el grupo I del Artículo 245 de la Ley General de Salud. Para poder permitir que exista la investigación de la marihuana médica y su uso es necesario reformar este artículo e incluir la cannabis en el grupo III, “las que tienen valor terapéutico, pero constituyen un problema para la salud pública”. Para completar esta reclasificación es necesario eliminar los términos “cannabis sativa, índica y americana o marihuana” del Artículo 237 de este mismo ordenamiento, ya que prohíbe todo acto de la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, o consumo, inclusive para fines terapéuticos.

Para poder quitar los obstáculos del uso médico de la marihuana también es necesario eliminar el verbo “prescribir” de la lista de conductas penalizadas en el Artículo 194 del Código Penal Federal.

Por lo antes expuesto, sometemos a la consideración de esta honorable soberanía, la siguiente:

Con fundamento en el artículo 122 constitucional, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso ñ) se propone iniciar ante el H. Congreso de la Unión la siguiente

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 194, 234, 237, 245 Y 479 DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y LOS ARTÍCULOS 194 Y 198 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

DECRETO

Primero. Se reforman los artículos 13, 194, 234, 237 y 245 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

“Artículo 13.- (...)

A. (...)

B. (...)

C. Corresponde a la Federación y a las entidades federativas la prevención del consumo de narcóticos, atención a las adicciones, persecución de los delitos contra la salud, en los términos del artículo 474 de esta Ley, y el control sanitario de sustancias psicotrópicas y estupefacientes conforme al artículo 194 de esta ley.

“Artículo 194.-

(...)

(...)

(...)

(...)

El control sanitario del proceso, importación y exportación de medicamentos, estupefacientes y sustancias psicotrópicas y las materias primas que intervengan en su elaboración, compete en forma exclusiva a la Secretaría de Salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representan. Respecto de los estupefacientes y psicotrópicos previstos en la tabla contenida en el artículo 479 de este ordenamiento, siempre y cuando la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las cantidades previstas en dicha ta-

bla, las entidades federativas podrán ejercer el control sanitario del proceso, cultivo y distribución de las sustancias por sí; o bien, podrán ejercerlo en coordinación con la Federación o los Municipios, según se establezca en los convenios correspondientes.”

“**Artículo 234.-** Para los efectos de esta Ley, se consideran estupefacientes:

(...)

CANNABIS sativa, índica y americana entendiéndose por ésta las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de la cannabis (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades) de las cuales no se ha extraído la resina; así como la resina extraída de la misma.

(...)”

“**Artículo 237.-** Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el artículo 235 de esta Ley, respecto de las siguientes sustancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, papaver somniferum, papaver bactreatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.

(...)”

”**Artículo 245. (...)**

I. (...)

TENOCICLIDINA	TCP	1-[1-(2-tienil) ciclohexil]-piperi-dina.
NO TIENE	TMA	dl-3,4,5-trimetoxi--metilfeniletilamina.

(...)

III.- (...)

(...)

TEMAZEPAM

TETRAHIDROCANNABINOL, los siguientes isómeros: Δ6a (10A), Δ6a (7), Δ7, Δ8, Δ9, Δ10, Δ9 (11) y sus variantes estereoquímicas

Segundo. Se reforman los artículos 474 y 479 de la Ley General de Salud y los artículos 194 y 198, del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

“**Artículo 474.-** Las autoridades de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones de las entidades federativas, conocerán y resolverán de los delitos y ejecutarán las sanciones y medidas de seguridad a que se refiere este capítulo, cuando los narcóticos objeto de los mismos estén previstos en la tabla, siempre y cuando la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla

y no existan elementos suficientes para presumir delincuencia organizada.

Las autoridades federales conocerán de los delitos en cualquiera de los casos siguientes:

- I. En los casos de delincuencia organizada.
- II. La cantidad del narcótico sea igual o mayor a la referida en el primer párrafo de este artículo.
- III. El narcótico no esté contemplado en la tabla.

La autoridad federal conocerá de los casos previstos en las fracciones II y III anteriores, de conformidad con el Código Penal Federal y demás disposiciones aplicables.

En la instrumentación y ejecución de los operativos policíacos que se realicen para cumplir con dichas obligaciones las autoridades se coordinarán en los términos que establece la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones aplicables.

El Ministerio Público de la Federación podrá solicitar a las autoridades de seguridad pública de las entidades federativas, le remitan informes relativos a la investigación de los delitos a que se refiere este capítulo.

En los casos a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, el Ministerio Público del fuero común podrá practicar las diligencias de averiguación previa que correspondan y remitirá al Ministerio Público de la Federación, dentro de los tres días de haberlas concluido, el acta o actas levantadas y todo lo que con ellas se relacione.

Si hubiese detenidos, la remisión se hará sin demora y se observarán las disposiciones relativas a la retención ministerial por flagrancia.

Cuando el Ministerio Público de la Federación conozca de los delitos previstos en este capítulo podrá remitir al Ministerio Público de las entidades federativas la investigación para los efectos del primer párrafo de este artículo, siempre que los narcóticos objeto de los mismos estén previstos en la tabla, la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla y no se trate de casos de delincuencia organizada.

Si de las constancias del procedimiento se advierte la incompetencia de las autoridades del fuero común, remitirá el expediente al Ministerio Público de la Federación o al juez federal que corresponda, dependiendo de la etapa procesal en que se encuentre, a fin de que se continúe el procedimiento, para lo cual las diligencias desahogadas hasta ese momento por la autoridad considerada incompetente gozarán de plena validez.”

“**Artículo 479.-** Para los efectos de este capítulo se entiende que el narcótico está destinado para su 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 Dosis para Consumo Personal
--

Narcótico	Dosis de consumo personal	
Opio	4 gr.	
Diacetilmorfina o Heroína	50 mg.	
Cannabis Sativa, Indica o Marihuana	30 gr.*	
Cocaína	2 gr.	
Lisergida (LSD)	0.09 mg.	
	Polvo, granulado o cristal	Tabletas o cápsulas
MDA, Metilendioxi-anfetamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
MDMA, dl-34-metilendioxi-n-dimetilfeniletamina	120 mg.	Cada unidad con peso no mayor a 200 mg.
Metanfetamina	80 mg.	Cada unidad con peso no mayor a 200 mg.

*Para efectos del cultivo de plantas, la dosis máxima de consumo se medirá sobre las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de la cannabis (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades) de las cuales no se ha extraído la resina, una vez secadas.”

El juez podrá, teniendo en cuenta la evidencia ofrecida en el caso y las circunstancias de tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho, determinar que se trata de un consumidor o farmacodependiente, en cuyo caso aplicarán las consecuencias establecidas en el artículo 478 de ésta ley, conforme corresponda. Para que proceda el supuesto contenido en éste párrafo, la cantidad no podrá exceder de la resultante de multiplicar por diez los montos establecidos en la Tabla.

“**Artículo 194.-** Se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días multa al que:

I.- Produzca, transporte, trafique, comercie, o suministre aun gratuitamente alguno de los narcóticos señalados en el artículo anterior, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)"

“Artículo 198.- Al que dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembre, cultive o coseche plantas de 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 tres a seis meses.

(...)

(...)

(...)

Las conductas descritas en los párrafos anteriores podrán ser investigadas, perseguidas y, en su caso sancionadas por las autoridades del fuero común en los términos de la Ley General de Salud, cuando se colmen los supuestos del artículo 474 de dicho ordenamiento.”