

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, PRESENTADA POR LA DIP. LAURA BEATRIZ ESQUIVEL VALDES (MORENA) Y SUSCRITA POR EL DIP. VIDAL LLERENAS MORALES (MORENA).

Los suscritos, Laura Beatriz Esquivel Valdés y Vidal Llerenas Morales, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica distintas disposiciones de la Ley General de Salud, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Durante la segunda mitad del siglo XX, el enfoque prohibicionista en materia de drogas ha imperado como paradigma predominante en prácticamente todo el mundo. Tres convenciones signadas por un buen número de países han sido el marco legal internacional de referencia para dicho control: la Convención única sobre Estupefacientes de 1961, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

Las consecuencias negativas del prohibicionismo a lo largo del mundo han sido ampliamente documentados. Entre estos costos se encuentran afectaciones al desarrollo y la seguridad; perjuicios en materia de salud pública; discriminación hacia los consumidores; aumento de la violencia vinculada al crimen organizado, al combate al mismo y al comercio en pequeña escala; así como serios costos económicos. Además, por supuesto, de las numerosas violaciones a los derechos humanos de las personas, como la criminalización y el encarcelamiento masivo de usuarios de drogas, la detención arbitraria y tortura de los mismos, entre otros1 .

Nuestro país no ha escapado a este enfoque, y durante muchos años ha sancionado de distintas maneras el consumo de las drogas cuyo uso se considera ilícito. El prohibicionismo, tomó su versión más violenta el sexenio pasado, cuando el expresidente Felipe Calderón declaró la guerra contra el narcotráfico, que más bien se convirtió en una guerra contra las drogas y, particularmente, contra los usuarios de las mismas. Para dar un ejemplo, entre 2009 y 2013 fueron detenidas a nivel federal, más de 140 mil personas por consumo de sustancias ilícitas. Incluso, aún cuando el consumo no está considerado delito, de acuerdo con cifras de la Procuraduría General de la República (PGR), entre 2009 y 2012, hubo más de 4 mil detenidos por dicha conducta2 .

Los costos del prohibicionismo han ocasionado que en diversas partes del mundo se hayan emprendido cambios legislativos o nuevas políticas para adoptar distintos enfoques regulatorios en materia de drogas. Son ya numerosas las experiencias internacionales que se pueden citar, tales como el caso de Portugal, Países Bajos, y la República Checa; en nuestro propio continente, está la reciente experiencia de Uruguay y de varios estados de Estados Unidos de América, como Colorado y Washington.

En nuestro país, la legislación aplicable en la materia no penaliza en sentido estricto el consumo de drogas, sin embargo, en los hechos sí se criminaliza a los consumidores y se les aplica el rigor de la ley penal. Este fenómeno se debe a que las bajas cantidades consideradas como permisibles para consumo personal y a que todas las actividades correlativas al uso las mismas.

El pasado 4 de noviembre de 2015, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el amparo 237/2014, relativo al permiso solicitado por un grupo de ciudadanos a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) para llevar a cabo todas las actividades necesarias para el consumo personas y recreativo de la marihuana. Al respecto, por cuatro votos a uno, la Suprema Corte otorgó el amparo a los quejosos y declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley General de Salud (LGS) que

prohíben actividades indispensables para el consumo personal con fines recreativos de marihuana, como la siembra, el cultivo, la cosecha, la preparación, el acondicionamiento, posesión y transporte.

En la sentencia, la SCJN señaló que el consumo, y todas sus actividades correlativas, son conductas que corresponden al estricto ámbito personal y que constituyen parte del ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad, que protege la autonomía personal de los individuos. Así lo señaló la Corte:

“En claro contraste con las escasas afectaciones en la salud y el orden pu?blico que protege el “sistema de prohibiciones administrativas” sobre el consumo de marihuana regulado en la Ley General de Salud, se ubica la intensa afectacio?n al derecho al libre desarrollo de la personalidad que supone dicha medida legislativa. Como se sen?alo? al analizar los alcances de los arti?culos impugnados, e?stos imponen un obsta?culo juri?dico que impide a los quejosos consumir marihuana y llevar a cabo li?citamente todas las acciones o actividades correlativas al autoconsumo (siembra, cultivo, cosecha, preparacio?n, acondicionamiento, posesio?n, transporte, etcétera).

(...) la medida analizada constituye una intervencio?n en el libre desarrollo de la personalidad porque conlleva una interferencia en la autonomi?a personal protegida por este derecho. Como se explico? anteriormente, la forma en la que un individuo desea recrearse pertenece a su esfera ma?s i?ntima y privada, ya que so?lo e?l puede decidir de que? manera quiere vivir su vida. En este orden de ideas, la medida analizada supone una afectacio?n muy importante al derecho al libre desarrollo de la personalidad, toda vez que impide a los quejosos decidir que? actividades recreativas o lu?dicas desean realizar”³ .

Además, sostuvo que la medida establecida por el legislador para prohibir dichas actividades, resulta no resulta idónea, sino que es innecesaria y desproporcionada para el fin que dice proteger, por lo cual consideró que “el sistema de prohibiciones administrativas”, conformado por los arti?culos de la Ley General de Salud impugnados por los quejosos, ocasionan una afectacio?n muy intensa al derecho al libre desarrollo de la personalidad en comparacio?n el grado mi?nimo de proteccio?n a la salud y al orden pu?blico que se alcanza con dicha media. A pesar de que esta Suprema Corte reconoce que el legislador puede limitar el ejercicio de actividades que supongan afectaciones a los derechos que protege nuestra Constitucio?n, en el caso de la restriccio?n al libre desarrollo de la personalidad que comporta la medida impugnada, esta Primera Sala no encuentra que tales afectaciones fueran de una gravedad tal que ameriten una prohibicio?n absoluta a su consumo”⁴ .

Así, por medio de esta sentencia, la SCJN declaró la inconstitucionalidad de los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I, 247, último párrafo, y 248 de la LGS, únicamente en lo que se refiere a la cannabis y el psicotrópico THC, excluyéndose los actos de comercio, suministro, enajenación y/o distribución. Además de la declaratoria de inconstitucionalidad, el amparo fue concedido a efecto de que la Cofepris otorgue a los quejosos la autorización a la que se refieren dichos artículos 235 y 247 de la LGS.

Pese a que la sentencia únicamente otorga efectos a los quejosos, la SCJN reconoció la existencia de distintos tipos de regulación como medidas alternativas a la prohibición absoluta del consumo, en particular, de marihuana⁵ . Al respecto, en su voto particular, el ministro Cossío difiere de la metodología adoptada por el proyecto votado y explica que la sentencia debió haber ido más allá y establecer obligaciones para el Estado mexicano en materia de política de drogas. Señala el ministro Cossío:

“Francamente, me parece que la sentencia se quedó corta asumiendo únicamente los efectos tradicionales del juicio de amparo. No debió pasarse por alto que la resolución introduce una modificación sustancial en la política estatal en materia de drogas. En razón de lo anterior, y a fin de prevenir la recurrencia de violaciones a los derechos humanos, como tribunal constitucional teníamos la obligación de identificar y después exhortar a todas las autoridades del estado, a adoptar todas las medidas legales, administrativas y

de otra índole, que fueran necesarias para hacer efectivo el ejercicio pleno de los derechos humanos de todos los gobernados.

En mérito de lo expuesto, considero que la resolución debió atender a dos dimensiones de los efectos y medidas propios de la concesión del amparo. La primera correspondía al caso concreto que efectivamente se traduce en el otorgamiento de una autorización administrativa específica para los quejosos. La segunda dimensión era mucho más relevante, pues a través de ella debimos emitir una sentencia exhortativa de carácter estructural que posibilitara la creación de una política pública integral en materia de drogas”⁶ .

Por ello, el ministro Cossío considera que la sentencia debió incluir medidas exhortativas de carácter estructural para todas las autoridades del Estado mexicano involucradas en la política pública en materia de drogas “a revisar el modelo prohibicionista a fin de replantear el marco normativo para evitar la violación de los derechos humanos de los gobernados y enfocar el problema desde el punto de vista de la salud pública integral, así como para ajustar todo el esquema de la prohibición sancionada penalmente al de la legalización regulada bajo los parámetros generales de la salud pública y la protección de los derechos humanos de los consumidores y no consumidores”⁷ .

Así, sugiere que en el ámbito de sus atribuciones, el Poder Legislativo debió ser exhortado para que realice una revisión de todos los ordenamientos legales relacionados con la política de droga y no sólo los tachados de inconstitucionales. Por su parte, el Poder Ejecutivo federal debió haber sido exhortado por la sentencia para que elabore un programa nacional de una política integral de drogas, que involucre a las autoridades sanitarias, educativas, hacendarias, de política exterior, procuración e impartición de justicia.

En este entendido y como parte de las obligaciones que tenemos como legisladores, presentamos esta iniciativa para asumir nuestra responsabilidad con la modificación de un marco regulatorio que ha mostrado no funcionar y que ha resultado perjudicial. De esta manera, se propone la adecuación del marco normativo que la SCJN declaró inconstitucional con respecto al uso de la cannabis, de tal manera que todas las personas puedan realizar todas las actividades correlativas al consumo de dicha sustancia, siempre sin fines de comercio.

Además se propone la creación de clubes sociales de cannabis, como un nuevo mecanismo para que las personas puedan llevar a cabo estas actividades que la SCJN considera parte del ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Los clubes canábicos funcionan desde hace tiempo en otras partes del mundo, como algunas ciudades de España, como un modelo que permite a los usuarios tener un acceso seguro al consumo de dicha sustancia.

Este modelo consiste en la creación de grupos cerrados de personas –todas mayores de edad y en pleno uso de sus derechos–, que establecen un domicilio particular para la siembra, cultivo, producción y demás actividades para satisfacer el autoconsumo de los miembros del club. En el caso español, “El llamado ‘modelo español Cannabis Social Club’ ha generado un gran interés en los círculos de la política de drogas. El modelo consiste en una asociación sin fines de lucro, democráticamente operada por sus miembros, registrada oficialmente como una entidad legal, que recoge y distribuye cannabis a sus miembros, en las instalaciones privadas con licencia a la que únicamente tienen acceso sus miembros. Varias asociaciones cultivan cannabis en beneficio de sus miembros. Para ser miembro de una asociación de cannabis, una persona debe ser mayor de edad, ser usuario habitual de cannabis, y amigo de un miembro del club. Los miembros ponen dinero en la asociación y por lo tanto, tiene derecho, además de la utilización de sus instalaciones, a una parte proporcional de sus productos, incluido el cannabis. La protección jurídica a estas asociaciones por parte de la Constitución y la legislación nacional, significa que sólo pueden ser disueltas por una orden judicial. La concesión de licencias de locales privados para el uso de la asociación (clubes sociales) implica la adecuada satisfacción de las diversas ordenanzas municipales y leyes autonómicas se ocupan de cuestiones tales como la salud y la seguridad, y la reducción del ruido y las emisiones nocivas”⁸ .

El modelo funciona en España desde 1991, ha sido ampliamente analizado y reconocido por funcionar correctamente y ofrecer grandes ventajas para los usuarios. En el caso mexicano el modelo es viable, especialmente dado, el reconocimiento por parte de la SCJN de que las actividades que ahí se realizan están protegidas por tratarse del ejercicio de un derecho. Investigadores mexicanos han hecho hincapié en las ventajas que el modelo ofrecería en México, entre ellas, “que le garantiza seguridad jurídica en ejercicio de sus derechos, lo aleja de las redes del comercio ilegal y del mundo del delito, al eliminar la necesidad de acudir a los traficantes ilegales; le garantiza estándares de calidad que no obtiene en el mercado negro y puede acercarse, a través de la propia asociación, a servicios informativos de reducción de riesgos y daños para el cuidado de su salud. Beneficia también al cultivador y/o productor de la planta, que encuentra en este espacio una actividad más de sustento como actividad agraria y económica. De este modo, el productor tiene contacto directo con el usuario y se elimina entre ellos al intermediario, quien cumple en la actualidad con el papel ilegal del proceso”⁹

En la presente iniciativa se establece que dichos clubes servirán únicamente para el auto abastecimiento de la sustancia entre sus propios miembros, siempre que sean usuarios habituales de la sustancia, en cantidades que sean consistentes con el uso personal y la no distribución entre terceras personas. En este marco, los clubes podrán cobrar una cuota a sus miembros, para el mantenimiento del mismo, pero no podrán llevar a cabo actos de comercio, tales como el suministro, la distribución a título oneroso, enajenación y transferencia de la sustancia a terceros.

Además, la Secretaría de Salud, a través de la instancia correspondiente, creará un registro de clubes y será la encargada de expedir los permisos y verificaciones para los mismos siempre y cuando cumplan con determinadas condiciones, entre ellas, que los miembros deberán ser mayores de 18 años y sólo podrán estar inscritos en un club a la vez. Siguiendo el principio de separación de mercados, las conductas se podrán desarrollar únicamente en relación con la cannabis. También se busca incorporar el principio de reducción de riesgos y daños, pues los clubes deberán informar a sus miembros de este tipo de medidas de manera específica.

Por lo expuesto, se somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que modifica distintas disposiciones de la Ley General de Salud

Artículo Único. Se reforman los artículos 235, 237, 247, 248, 375 y se adiciona un artículo 375 Bis, 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. Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;
- II. Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;
- IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;
- V. (Se deroga).

VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos y requerirán autorización de la Secretaría de Salud, **con excepción de lo dispuesto por los artículos 380 y 380 Bis en relación con la cannabis (sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas).**

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, cannabis sativa, índica y americana o marihuana, papaver somniferum o adormidera, papaver bacteatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones, **con excepción de lo dispuesto por los artículos 380 y 380 Bis en relación con la cannabis sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas.**

Igual prohibición podrá ser establecida por la Secretaría de Salud para otras sustancias señaladas en el artículo 234 de esta ley, cuando se considere que puedan ser sustituidas en sus usos terapéuticos por otros elementos que, a su juicio, no originen dependencia.

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. Las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;
- II. Los tratados y convenciones internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte y que se hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Las disposiciones que expida el Consejo de Salubridad General;
- IV. Lo que establezcan otras leyes y disposiciones de carácter general relacionadas con la materia;
- V. (Se deroga)
- VI. Las disposiciones relacionadas que emitan otras dependencias del Ejecutivo federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos, y requerirán, al igual que las sustancias respectivas, autorización de la Secretaría de Salud, **con excepción de lo dispuesto por los artículos 380 y 380 Bis en relación con el Tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas.**

Artículo 248. Queda prohibido todo acto de los mencionados en el artículo 247 de esta ley, con relación a las sustancias incluidas en la fracción I del artículo 245, **con excepción de lo dispuesto por los artículos 380 y 380 Bis en relación con el THC (Tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas)**

Título Décimo Sexto

Autorizaciones y certificados

Capítulo I

Autorizaciones

Artículo 375. Requieren de permiso:

I. (Se deroga).

II. Los responsables de la operación y funcionamiento de fuentes de radiación de uso médico, sus auxiliares técnicos y los asesores especializados en seguridad radiológica, sin perjuicio de los requisitos que exijan otras autoridades competentes;

III. La posesión, comercio, importación, distribución, transporte y utilización de fuentes de radiación y materiales radiactivos, de uso médico, así como la eliminación, desmantelamiento de los mismos y la disposición de sus desechos;

IV. Los libros de control de estupefacientes o sustancias psicotrópicas, así como los actos a que se refiere el artículo 241 de esta ley;

V. La internación de cadáveres de seres humanos en el territorio nacional y su traslado al extranjero, y el embalsamamiento;

VI. La internación en el territorio nacional o la salida de él, de tejidos de seres humanos, incluyendo la sangre, componentes sanguíneos y células progenitoras hematopoyéticas y hemoderivados;

VII. La publicidad relativa a los productos y servicios comprendidos en esta ley;

VIII. La importación de los productos y materias primas comprendidos en el Título Décimo Segundo de esta ley, en los casos que se establezcan en la misma y otras disposiciones aplicables y en los que determine la Secretaría de Salud;

IX. La importación y exportación de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos o preparados que las contengan, y

X. Las modificaciones a las instalaciones de establecimientos que manejan sustancias tóxicas o peligrosas determinadas como de alto riesgo para la salud, cuando impliquen nuevos sistemas de seguridad.

Los permisos a que se refiere este artículo sólo podrán ser expedidos por la Secretaría de Salud, con excepción de los casos previstos en las fracciones II y V en lo relativo al embalsamamiento.

Las autorizaciones a que se refieren los artículos 235 y 247 se otorgarán exclusivamente en relación con la “cannabis” (sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas) y el psicotrópico “THC” (tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas), en conjunto conocidos como “marihuana”, respecto a todas las conductas necesarias para llevar a cabo el consumo personal de la misma, como la siembra, cultivo, cosecha, preparación, acondicionamiento, posesión, transporte y, en general, todo acto relacionado con el consumo recreativo de la marihuana. El permiso excluye la posibilidad de llevar a cabo actos de comercios relacionados con dicha sustancia, mismos que serán sancionados conforme a la normatividad penal.

Artículo 375 Bis. En relación con el artículo anterior, los consumidores de “cannabis” (sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas) y el psicotrópico “THC” (tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas), en conjunto conocidos como “marihuana”, podrán agruparse en clubes sociales para realizar las actividades ligadas al consumo personal y regular, con fines recreativos, exclusivamente con relación a la marihuana. Dichos clubes servirán únicamente para el auto abastecimiento de la sustancia entre sus propios miembros, siempre que sean usuarios habituales de la sustancia, en cantidades que sean consistentes con el uso personal y la no distribución entre terceras personas. Los clubes podrán cobrar una cuota a sus miembros, para el mantenimiento del mismo, pero no podrán llevar a cabo actos de comercio, tales como el suministro, la distribución a título oneroso, enajenación y transferencia de la sustancia a terceros.

La secretaría creará un registro de clubes y expedirá los permisos para los mismos siempre y cuando cumplan con las siguientes condiciones:

- 1. Los miembros deberán ser mayores de 18 años y sólo podrán estar inscritos en un club a la vez.**
- 2. Los clubes deberán informar a sus miembros acerca de las medidas de reducción de riesgos y daños.**
- 3. Los clubes se instalarán en un domicilio designado para tal efecto.**
- 4. Las conductas descritas serán únicamente en relación con la cannabis.**
- 5. La sustancia no se podrá suministrar a otras personas que no formen parte del club y en ningún caso se podrá vender, comercializar en el lugar ni en las inmediaciones del lugar en que tenga lugar la conducta.**
- 6. Una vez obtenido el permiso, los clubes podrán admitir a más miembros.**

Notas

1 Ver: <http://www.countthecosts.org/es> y The Drug Problem in the Americas, OEA, 2013.

2 Consumir sin delinquir, Catalina Pérez Correa, Nexos, 2015.

3 Amparo en Revisión 237/2015, p. 76.

4 Amparo en Revisión 237/2015 p. 78.

5 Amparo en Revisión 237/2015 p. 69.

6 Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en el Amparo en Revisión 237/2014

7 Voto concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en el Amparo en Revisión 237/2014, p. 17.

8 The Legal Landscape for Cannabis Social Clubs in Spain, Amber Marks, 2015. “The so-called ‘Spanish Cannabis Social Club model’ has generated a great deal of interest in drug policy circles. The model consists of a not-for-profit association, democratically operated by its members, officially registered as a legal entity, which collects and distributes cannabis to its members, on private premises licensed for the sole access of members. Several associations cultivate cannabis on behalf of their members. In order to be a member of a cannabis association a person must be an adult, a habitual user of cannabis, and the friend of a signed-up member. Members put money into the association and are thereby entitled, in addition to use of its facilities, to a proportionate share of its products, including cannabis. The legal protection afforded to registered associations by the Constitution and national legislation means that they can only be dissolved by a court order. The licensing of private premises for the use of the association (social clubs) entails the adequate satisfaction of various

municipal regulations and autonomous community laws concerned with matters such as health and safety, and the abatement of noise and noxious emissions.

9 Mariguana DF y Clubes Sociales de Cannabis: Cuaderno 5 de CuPIHD, Carlos Zamudio Ángeles y Jorge Hernández Tinajero, 2015.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de diciembre de 2015.

Diputados: Laura Beatriz Esquivel Valdés, Vidal Llerenas Morales (rúbricas).

