

21. Regulación del cannabis en México 2020

Rodrigo Ávila Barreiro¹

ANTECEDENTES

La existencia y el uso del cannabis en México tiene sus orígenes en el siglo XVI, con la introducción del cáñamo por los conquistadores españoles. Con el paso de los siglos, ha estado presente en distintos ámbitos de la sociedad: desde el económico y el cultural, hasta el de la medicina tradicional y el del uso recreativo y psicoactivo.² De acuerdo con el estudio de Olvera-Hernández y Schievenini-Stefanoni, a partir del siglo XVI, con la finalidad de impulsar el uso del cáñamo para la producción de textiles, la corona española comenzó a promover su cultivo, sin embargo, éste fue poco fructífero.³ Estos investigadores señalan que si bien en el siglo XVI los españoles no mostraron interés sobre los usos medicinales y psicoactivos del cannabis, éstos se propagaron en los siguientes siglos y se fueron incorporando paulatinamente a la medicina indígena.

Posteriormente, el uso habitual de la marihuana pasó de ser estrictamente medicinal a también recreativo. Rivera-Olmos y Parra Berna señalan que, durante la Revolución Mexicana, el uso de la marihuana fue común tanto por parte de los insurgentes, como de los federales; lo mismo sucedió con los soldados del gobierno durante la Guerra Cristera.⁴ Desde 1920, su uso y sus efectos fueron difundidos por escritores, actores e intelectuales, lo que en la Ciudad de México dio origen a la “cultura de las azoteas”.⁵

A inicios del siglo XX, la marihuana era una droga de uso común, sin embargo, a pesar de no ser un problema de salud pública en ese momento, pasó a ser prohibida. El 15 de marzo de 1920 se publicó el decreto con las *Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneran la raza* firmado por el entonces Secretario General del Departamento de Salubridad Pública, Edmundo G. Aragón, durante la presidencia de Venustiano Carranza. En este decreto, se prohibió el cultivo y comercio de la marihuana.⁶ Resulta de interés señalar que el decreto del 15 de marzo de 1920, si bien prohíbe el uso de la marihuana, no establece las mismas restricciones para otras sustancias. Por ejemplo, la disposición primera señalaba que para “introducir al país opio, morfina, heroína y cocaína, así como los preparados de ellos que pudieran servir para fomentar las manías de usar dichas drogas, se necesitaba el permiso del Departamento de Salubridad, quien lo concederá a los establecimientos, comerciantes en drogas que tuvieran un responsable farmacéutico legalmente titulado”.⁷ Aunado a lo anterior, la disposición sexta señalaba que para el “cultivo de la adormidera [también conocida como amapola] así como para la

¹ Secretario Técnico del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

² Jorge Hernández Tinajero y Leopoldo Rivera Rivera, “El cannabis en México, un debate abierto”, en *Documento informativo del IDPC*, Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, México, 2010, p.1.

³ Nidia Andrea Olvera-Hernández y José Domingo Schievenini-Stefanoni, “Denominaciones indígenas de la marihuana en México. Investigación documental de la Relación entre el Pipiltzintli y la planta de cannabis (siglos XVI-XIX)”, en *Cultura y Droga*, 22(24), 2017, pp. 60-63.

⁴ Víctor Manuel Rivera-Olmos y Marisela Parra-Berna, “Cannabis: efectos en el sistema nervioso central. Consecuencias terapéuticas, sociales y legales”, en *Revista Médica del Instituto Mexicano del Seguro Social*, 54(5), 2016, pp. 626-627.

⁵ Se entiende por “cultura de las azoteas” los espacios en donde la intelectualidad bohemia, artistas y escritores consumían cannabis, principalmente en la Ciudad de México.

⁶ Diario Oficial de la Federación, *Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneran la raza*, disposición quinta, 15 de marzo de 1920.

⁷ *Ibidem*.

extracción de sus productos, sólo podría hacerse con permiso del Departamento de Salubridad, y con las restricciones que en cada caso correspondan”.⁸

En el ámbito del derecho internacional, en materia de estupefacientes, no fue sino hasta 1961 que surgió el régimen internacional de control de drogas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mediante la Convención Única sobre Estupefacientes, a la que México se adhirió y que entró en vigor el 18 de mayo de 1967 en el país. La Convención Única de 1961 incluyó el cannabis en las listas de estupefacientes I y IV.⁹ Esto implicó la prohibición de su producción, fabricación, exportación e importación, comercio, posesión y uso, con excepción de las cantidades necesarias para la investigación médica y científica. Con respecto al uso médico y científico del cannabis, la Convención señala que los Estados Parte deberían crear un organismo con facultades para designar las zonas de cultivo, expedir licencias a cultivadores y, de manera exclusiva, importar, exportar y comerciar cannabis.

LA POLÍTICA PROHIBICIONISTA Y SUS CONSECUENCIAS SOCIALES

Una de las consecuencias de la política prohibicionista ha sido la *guerra contra las drogas* que han emprendido algunos gobiernos con la finalidad de erradicar el mercado ilícito de estupefacientes. Es pertinente destacar que la guerra contra las drogas ha generado otras problemáticas. Por ejemplo, Elena Azaola señala que una de las consecuencias no deseadas de aquella ha sido el encarcelamiento de un mayor número de mujeres por delitos relacionados con las drogas, especialmente mujeres en situación de vulnerabilidad, es decir, que se encuentran en situación de pobreza, que son madres solteras, migrantes o minorías étnicas, entre otras. Lo anterior, como resultado de la falta de oportunidades que les permitan acceder a mejores condiciones de vida.¹⁰

De acuerdo con datos de su estudio, “Mujeres presas por delitos del fuero federal en México”, de 2013, existe un mayor número de mujeres presas que hombres por delitos del fuero federal, según datos de 2010. Dicho estudio señala que 23 por ciento son hombres y 35 por ciento mujeres quienes, en su mayoría, fueron recluidas por delitos en contra de la salud.¹¹ Datos más recientes muestran evidencia en la misma dirección. De acuerdo con información sobre personas que ingresaron a centros penitenciarios en 2016 por narcomenudeo [Ver gráfica 1], el porcentaje de mujeres que ingresó por posesión con fines de venta y suministro es mayor que el de hombres.

Si bien en otro tipo de delitos como posesión simple el porcentaje de hombres es mayor que el de mujeres, la evidencia respalda el supuesto de Elena Azaola, ya que las mujeres presas por delitos relacionados con narcóticos están vinculadas principalmente con la venta y el suministro y no con la posesión simple.

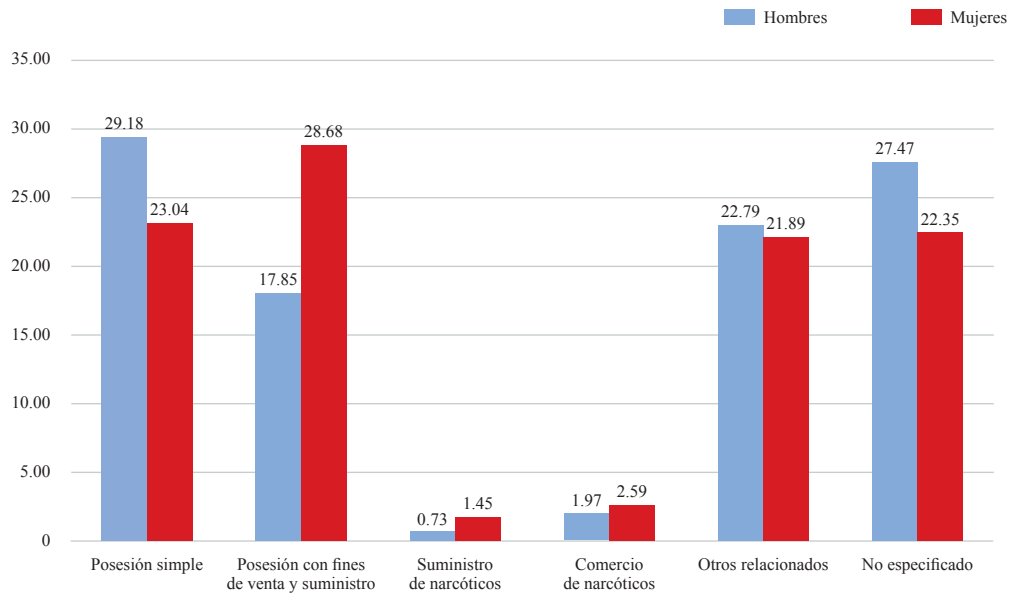
⁸ *Ibidem*.

⁹ ONU, Convención Única sobre Estupefacientes, 1961. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf; las listas de estupefacientes, se encuentran disponibles en: https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Yellow_List/56th_Edition/YL_56_edition_SP.pdf.

¹⁰ Elena Azaola, “Mujeres presas por delitos del fuero federal en México”, en Juan Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez, *La mujer a través del derecho penal*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2013, p. 155.

¹¹ *Ibid.*, p. 158.

Gráfica 1. Porcentaje de personas que ingresaron en 2016 a centros penitenciarios estatales según el tipo de delito de narcomenudeo



FUENTE: Elaboración propia con datos del *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017*, INEGI, México.

Otra de las consecuencias ha sido el incremento en el número de homicidios ocurridos en México. Diversos estudios han arrojado luces sobre este particular y refrendan la imperiosa necesidad de que el enfoque de criminalización se modifique diametralmente. En México, a partir de 2008 comienza a haber un cambio en la tendencia de homicidios tras la política implementada por la administración del presidente Felipe Calderón. Esta decisión representó un ascenso considerable en el número de homicidios, al pasar de 8,868 en 2007 a 25,938 en 2012, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), los homicidios tuvieron una tendencia a la baja hasta el año 2015, la cual se revirtió en los últimos tres años de su gobierno, pues en 2018 se registraron 33,743 homicidios. Este incremento de la violencia no se puede atribuir directamente al consumo de marihuana; responde al tráfico de otras drogas como la cocaína y las metanfetaminas.

La política prohibicionista también ha generado que los consumidores sean estigmatizados y que los gobiernos hayan priorizado un enfoque persecutorio en lugar de tratar el problema como un asunto de salud pública, es decir, con políticas públicas orientadas a prevenir el consumo y a brindar información sobre los riesgos de ciertas prácticas asociadas con la utilización de sustancias que resultan nocivas para la salud. La prohibición ha limitado el uso médico del cannabis a pesar de que diversas investigaciones han adjudicado niveles de efectividad a los cannabinoides (CBD y THC) para la atención de la esclerosis múltiple, el dolor central neuropático, los espasmos dolorosos en esclerosis múltiple, entre otros.¹² En suma, el enfoque prohibicionista no ha reducido los índices de consumo, por el contrario, ha incrementado los niveles de violencia y ha abonado a la estigmatización de los consumidores ignorando, así, una perspectiva de salud pública.

¹² Víctor Manuel Rivera-Olmos y Marisela Parra-Berna, *op. cit.*, p. 629.

EL CAMINO HACIA LA REGULACIÓN DEL CANNABIS

En México, no está permitido el uso recreativo de la marihuana; sin embargo, en los artículos 478 y 479 de la Ley General de Salud se establece que no se ejercerá la acción penal sobre las personas que tengan en posesión hasta cinco gramos de marihuana para su consumo personal. Esta cantidad se encuentra muy por debajo de la permitida en otros países, como Colombia, donde se permite la posesión de hasta 20 gramos, o Portugal (25 gramos), Países Bajos (30 gramos) y España (100 gramos). Esta situación propicia que los consumidores de marihuana en México puedan ser privados de su libertad por delitos contra la salud, por la portación de dosis muy bajas.¹³

En lo que atañe al uso lúdico del cannabis, en noviembre de 2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), mediante la resolución del amparo en revisión 237/2014,¹⁴ estimó que el sistema de prohibición de las actividades relacionadas con el uso personal del cannabis con fines lúdicos o recreativos era inconstitucional, ya que violaba el derecho al *libre desarrollo de la personalidad*. Esta resolución de la SCJN se desprende del “amparo SMART”, que recibe este nombre por la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante.

Con esta acción, la SCJN impulsó la apertura del debate a nivel nacional sobre el uso del cannabis. El 26 de enero de 2016, el gobierno federal, mediante la Secretaría de Gobernación (SEGOB), inició una serie de mesas de análisis en varios estados de la República en el marco del “Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana”. En estos espacios de reflexión y análisis, se trataron temas de salud pública y prevención, ética y derechos humanos, aspectos económicos y de regulación, así como de seguridad ciudadana.¹⁵

La resolución de la SCJN también impulsó diversos cambios en la legislación. El 19 julio de 2017, se publicó un decreto por el que se reformará y adicionarán diversas disposiciones a la Ley General de Salud (LGS) y al Código Penal Federal (CPF). En la LGS se estableció que la Secretaría de Salud deberá regular el uso medicinal de los derivados farmacológicos del cannabis:

Artículo 235 Bis- La Secretaría de Salud deberá diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas, así como normar la investigación y producción nacional de los mismos.¹⁶

Asimismo, el artículo cuarto transitorio estableció que la Secretaría de Salud contaría con 180 días, a partir de la entrada en vigor del decreto, para armonizar los reglamentos y la normatividad para el uso terapéutico del THC. Es preciso puntualizar que, debido a la omisión de la Secretaría de Salud para emitir los lineamientos sobre el uso terapéutico del cannabis, el 14 de agosto de 2019 la SCJN resolvió el amparo en revisión 57/2019 interpuesto por un menor de edad con epilepsia. Para su tratamiento, requería fármacos con base en el cannabis.¹⁷ Al respecto, la SCJN resolvió que la omisión reglamentaria viola el derecho humano a la salud y que, por consiguiente, debían armonizarse los reglamentos y la normatividad para hacer efectivo el uso terapéutico del cannabis y sus derivados contemplando toda la cadena de producción (la obtención y el almacenamiento de semillas, su cultivo, cosecha, procesamiento, transportación, comercialización), así como todas

¹³ Véase Irma Kánter Coronel, “Los caminos de la legalización de la marihuana en México”, en Sergio Aguayo y Raúl Benítez Manaut (editores), en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, CDMX, México, 2017.

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 237/2014, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, México, 2015.

¹⁵ Secretaría de Gobernación, *Relatoria del Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana*, 2016.

¹⁶ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal*, 19 de junio de 2017.

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 57/2019, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 2019.

las actividades dirigidas al consumo terapéutico, la investigación científica y la práctica médica del cannabis, en los 90 días siguientes a que surtiera efectos la notificación de la sentencia.

Respecto a los amparos para el uso lúdico del cannabis, el 13 de febrero de 2019, la Primera Sala de la SCJN aprobó la tesis de jurisprudencia por reiteración de criterios 10/2019,¹⁸ con base en los amparos en revisión 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 548/2018 y 547/2018. Esta tesis de jurisprudencia señala que los artículos de la Ley General de Salud que prohíben a la Secretaría de Salud autorizar la realización de actividades relacionadas con el autoconsumo con fines lúdicos o recreativos provocan una afectación innecesaria y desproporcionada al derecho al *libre desarrollo de la personalidad* y, por consiguiente, son inconstitucionales.¹⁹

Cabe mencionar que la resolución de la SCJN del amparo en revisión 547/2018,²⁰ entiende el *libre desarrollo de la personalidad* como:

La consecución del proyecto de vida que para sí tiene el ser humano, como ente autónomo”; de tal manera que supone “el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos por parte de los demás, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, es decir, es la persona humana quien decide el sentido de su propia existencia, de acuerdo a sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera.²¹

La importancia de esta resolución radica en el reconocimiento expreso de que el Estado debe respetar la libertad y autonomía del individuo y, por consiguiente, no debe de generar las condiciones para que se van afectados sus derechos fundamentales. Finalmente, cabe señalar que la última semana de octubre de 2019 se cumplió el plazo que la SCJN dio al Poder Legislativo para hacer las modificaciones legislativas en la materia. Así, dado que para esa fecha aún no se habían aprobado los cambios correspondientes, el Senado de la República pidió una extensión de tiempo, y la SCJN extendió el plazo hasta el 30 de abril de 2020, plazo que se extendió hasta noviembre de 2020.

POSIBLES RESPUESTAS FRENTE AL ENFOQUE PROHIBICIONISTA

En el Congreso de la Unión, se han presentado diversas iniciativas orientadas a terminar con la prohibición en el uso lúdico o recreativo del cannabis: desde las que proponen modificaciones a ciertos ordenamientos con la finalidad de eliminar la prohibición absoluta de su consumo, hasta las que proponen generar nueva legislación que regule toda la cadena de suministro del cannabis. Entre las primeras, se encuentran las presentadas por los senadores Miguel Ángel Osorio Chong (PRI) y Manuel Añorve Baños (PRI) el 8 de noviembre de 2018.²² Entre sus principales propuestas destacan:

- Adicionar el artículo 247 bis de la LGS, para establecer el uso lúdico o recreativo y de consumo personal del cannabis;

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: 1a./J. 10/2019, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 2019.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Quinto y último amparo necesario para establecer la jurisprudencia por reiteración de criterios.

²¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 547/2018, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, 2019.

²² Gaceta del Senado de la República, “De los Senadores Miguel Ángel Osorio Chong y Manuel Añorve Baños, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversos artículos y se adiciona un artículo 247 Bis a la Ley General de Salud y se modifican diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada”, Senado de la República, 8 de noviembre de 2018.

- Reformar el artículo 479 de la LGS para permitir la portación de 28 gramos en lugar de cinco gramos para el consumo personal inmediato;
- Reformar el último párrafo del artículo 195 del CPF, para establecer que las actividades de siembra, cultivo, cosecha, preparación, posesión y transporte de cannabis con fines lúdicos o recreativos y de consumo personal no sean objeto de persecución penal;
- Adicionar una tercera fracción al artículo 195 Bis del CPF para establecer que el Ministerio Público Federal no procederá penalmente en contra de la persona que posea cannabis con fines lúdicos o recreativos y de consumo personal; y
- Reformar el último párrafo del artículo 198 del CPF para agregar que la siembra, el cultivo o la cosecha de plantas de marihuana no serán punibles cuando estas actividades se lleven a cabo con fines lúdicos, recreativos o de consumo personal.

Cabe señalar que esta iniciativa estaría en consonancia con las resoluciones de la SCJN para despenalizar el uso de la marihuana con fines lúdicos o recreativos. De igual forma, el 23 de octubre de 2019, las Comisiones Unidas de Justicia, de Salud y de Estudios Legislativos dieron a conocer una propuesta que involucra toda la cadena de suministro del cannabis mediante el “Documento de trabajo relacionado con el Anteproyecto de Dictamen de la Ley de Regulación del Cannabis”, producto de la revisión de 10 iniciativas, entre ellas, las de los senadores Osorio Chong y Añorve Baños.²³ Entre sus principales características se encuentran:

- Regula toda la cadena de suministro del cannabis.
- Establece que el Estado deberá otorgar la asesoría y las facilidades necesarias a las personas campesinas, indígenas e integrantes de comunidades, grupos de micro y pequeños agricultores para facilitar su acceso a la información y los requisitos necesarios para acceder a los beneficios de programas, planes y mecanismos establecidos en la Ley de Regulación del Cannabis.
- Regula el uso del cannabis para fines lúdicos o recreativos, científicos o de investigación, médico o farmacéutico, terapéutico o paliativo e industrial.
- Prohíbe el acceso al cannabis con fines lúdicos o recreativos a personas menores de 18 años.
- Para el uso adulto o de autoconsumo con fines lúdicos, se plantean tres formas de acceso: 1) mediante el autocultivo (hasta cuatro plantas o un máximo de 20 cuando en el domicilio residan más de cinco personas); 2) mediante asociaciones de cultivo de cannabis (que se conformarán por un mínimo de dos y un máximo de 20 personas, que tendrán que pertenecer a una sola asociación, con un máximo de cuatro plantas por asociado), y 3) mediante establecimientos autorizados.
- Establece cuatro tipos de licencia, que son excluyentes entre sí: 1) para cultivo (incluye la adquisición de semillas, la siembra, el cultivo, la cosecha y preparación); 2) para transformación (incluye la preparación, la transformación, la fabricación y la producción); 3) venta (incluye la distribución y venta al público), y 4) exportación o importación.
- Establece permisos para el acceso al cannabis para uso personal o autoconsumo, que tendrán que cumplir con los siguientes requisitos: 1) comprobar la adquisición lícita de sus semillas y plantas; 2) que en el domicilio no se encuentren personas menores al momento de su consumo, y 3) que el domicilio donde se autorice el consumo personal cumpla con las condiciones y requisitos.
- Establece criterios para el empaquetado y etiquetado, entre ellos: 1) empaque estandarizado genérico, asegurando no contener colores o elementos llamativos; 2) no contener imágenes explícitas o subliminales; 3) no deberá contener logotipos; 4) contendrá el etiquetado con el número de licencia, número de registro, tipo de cannabis psicoactivo,

²³ Este dictamen fue publicado por las Comisiones Unidas de Justicia, de Salud, y de Estudios Legislativos Segunda, en “Documento de trabajo relacionado con el Anteproyecto de Dictamen de la Ley de Regulación del Cannabis”, Senado de la República, 23 de octubre de 2019.

con el símbolo universal y los niveles de THC o CBD, y 5) leyenda con letras grandes que describa los posibles efectos de su consumo.

- Crea el Instituto Mexicano del Cannabis que estará facultado para otorgar, modificar, renovar, suspender o revocar licencias, así como para determinar los mecanismos y procedimientos de prueba y trazabilidad del cannabis, sus derivados y productos, entre otras facultades.

A raíz de la difusión del anteproyecto de dictamen de la Ley de Regulación del Cannabis, varias organizaciones de la sociedad civil, como México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), Regulación por la paz, el Movimiento Cannábico Mexicano y Reverde Ser, expresaron su descontento con algunos de los planteamientos del dictamen y plantearon un conjunto de modificaciones a éste:²⁴

- 1) Eliminar el requisito de registro de las personas usuarias, así como disposiciones desproporcionales para la adquisición de semillas.
- 2) Eliminar las pruebas de análisis y trazabilidad que crean barreras de entrada a los campesinos al mercado lícito debido a sus altos costos.
- 3) Adecuar los requisitos de empaquetado con el objetivo de que cuente con estándares de seguridad pero que pueda ser cumplido por todos los actores del mercado.
- 4) Eliminar la necesidad de contar con licencia para realizar el autocultivo, así como las verificaciones.
- 5) Eliminar todas las alusiones a la ilicitud, ya que implica de nuevo un enfoque de criminalización.
- 6) Lograr una despenalización efectiva mediante la modificación del artículo 198 del CPF.

La discusión de la regulación del cannabis también ha sido enriquecida con la organización de diversos foros, entre ellos, el Foro internacional “Experiencias en la regulación del cannabis”,²⁵ organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Entre las principales ideas expresadas por los ponentes destacan las siguientes:²⁶

- 1) La regulación del cannabis debe ser guiada por el Estado y ser integral, esto es, incluir los usos medicinales e industriales.
- 2) La implementación es igual o más importante que el diseño legislativo del modelo regulatorio. De acuerdo con la experiencia en Uruguay y Canadá, la lentitud en la implementación generó el crecimiento paralelo de un mercado clandestino.
- 3) Es importante abordar la regulación del cannabis desde una perspectiva regional.
- 4) La regulación del cannabis requiere incluir de manera coordinada los ejes de seguridad ciudadana, salud pública y derechos humanos.
- 5) El modelo debe garantizar el abasto del mercado y al mismo tiempo evitar la oferta excesiva.
- 6) La regulación debe prohibir cualquier tipo de publicidad.
- 7) Es fundamental incluir al sector médico en el proceso regulatorio y de implementación.
- 8) Crear condiciones para que pequeños productores se integren a la cadena productiva y se evite la creación de monopolios.
- 9) La inclusión del turismo de cannabis en el modelo regulatorio podría reducir la actividad del mercado ilícito.

²⁴ México Unido Contra la Delincuencia, “MUCD alerta sobre dictamen de cannabis que sólo beneficiaría a la industria”, México, 24 de octubre de 2019.

²⁵ Itzkauhtli Zamora Saenz, *et al.* (Ed.), “Experiencias internacionales en la regulación del cannabis”, en *Cuaderno de Investigación No. 61*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 2019.

²⁶ La relatoría del evento se encuentra disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4694>.

A estas ideas, es importante agregar lo relacionado con la trazabilidad, ya que respecto a este tema no existe un consenso claro. En este Foro internacional, la Dra. Raquel Peyraube señaló que existe la percepción de que el control de calidad y la exigencia para producir con buenas prácticas de cultivo, recolección y manufactura, aumentan los costos de producción, y dejan fuera del mercado al pequeño y mediano productor. Sin embargo, señaló que esto no necesariamente es así, y que depende en buena medida de que el Estado genere las condiciones para que el pequeño productor y las cooperativas puedan integrarse en la cadena productiva de manera exitosa, sin renunciar a la seguridad para el consumidor.

Un ejemplo en donde el Estado ha generado condiciones para que los pequeños productores se incorporen al mercado es el caso colombiano; sin embargo, sólo regula el cannabis con fines médicos y científicos. También el Reglamento de la Ley 1787 de Colombia establece algunas acciones para fortalecer a los pequeños y los medianos productores mediante asignaciones prioritarias de cupos, por lo que estipula que al menos 10 por ciento del cupo anual de cannabis en un periodo de cinco años tiene que provenir de un mediano o pequeño cultivador.²⁷

En suma, hay una serie de propuestas para regular el uso lúdico o recreativo del cannabis orientadas a reformar la legislación vigente, y otras que buscan crear un marco normativo integral que regule toda la cadena de suministro de cannabis.

EL DEBATE EN NOVIEMBRE DE 2020: LA LEGALIZACIÓN

El 19 de noviembre de 2020 el Senado mexicano aprobó un proyecto de ley de legalización del cannabis. La iniciativa abre la posibilidad de la creación de un mercado legal de marihuana. Este proyecto debe ser aprobado por la Cámara de Diputados para transformarse en Ley.²⁸ El Pleno del Senado registró 82 votos a favor, 18 votos en contra y siete abstenciones. La mayoría del partido gobernante, Morena, respaldó el proyecto de Ley, pero también un grupo importante del Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional. Se debe expedir la Ley General para la Regulación del Cannabis, y se propone constituir el Instituto Mexicano para la Regulación y Control del Cannabis como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Salud. Entre las leyes que deben acoplarse a este proyecto, están la LGS y el CPF.

El dictamen permitirá poseer ocho plantas de cannabis psicoactivo por persona, en la vivienda del consumidor. Se podrán llevar hasta 27 gramos, y a quien transporte más de 200 gramos, se le castigaría con la cárcel, pues rebasa el consumo personal e implicaría venta del producto. Una de las peculiaridades de la propuesta aprobada es que no se habla de “consumo recreativo”, sino que se utiliza la definición de *consumo adulto*. La Ley también regula la comercialización, así como la exportación e importación.²⁹

CONSIDERACIONES FINALES

La política prohibicionista dio pocos resultados en términos de la reducción, producción y venta ilícita de estupefacientes. Por el contrario, la guerra contra las drogas ha incrementado el número de personas privadas de su libertad por delitos relacionados con las drogas, lo que a su vez ha ejercido mayor presión sobre los sistemas penitenciarios, principalmente en países latinoamericanos.

En México, el número de homicidios ha aumentado de forma exponencial, sobre todo a partir de 2008. Además, se ha obstaculizado el uso médico del cannabis para ciertas enfermedades

²⁷ Diario Oficial de Colombia, *Decreto por el cual se reglamenta la Ley 1787*, 10 abril 2017.

²⁸ El 15 de diciembre de 2020 la Cámara de Diputados acordó que se discutirá en febrero de 2021 el proyecto de Ley del Senado.

²⁹ Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/11/19/senado-en-mexico-aprobo-en-lo-general-la-regulacion-y-despenalizacion-del-uso-ludico-de-la-marihuana-en-todo-el-pais/>.

que, según la evidencia científica, tendría efectos positivos para la salud. Es importante aclarar que, si bien el uso médico del cannabis está permitido desde 2017, la Secretaría de Salud aún no emite las medidas regulatorias para que las personas que por cuestiones médicas requieran medicamentos basados en compuestos de cannabis puedan acceder a ellos.

A partir de los amparos interpuestos por diversos colectivos de la sociedad civil, y de las resoluciones de la SCJN, el Poder Legislativo avanzó mucho en sus esfuerzos hacia una regulación del cannabis para fines lúdicos o recreativos y médicos. En este punto, es necesario reflexionar sobre si la regulación del cannabis por sí misma terminará con el mercado ilegal de esta sustancia, ya que esto, a su vez, está vinculado con la demanda internacional. Se estima que las organizaciones de narcotráfico mexicanas tienen ingresos de entre 1,000 y 2,000 millones de dólares anuales por la venta de cannabis al mercado mayorista estadounidense.³⁰

Por otra parte, los legisladores deben prestar atención a que la regulación del cannabis ponga en el centro de la discusión a los consumidores y no se privilegie a las grandes industrias. Por ejemplo, que las cantidades de THC y CBD y los procesos y estándares de elaboración de productos sintéticos sean establecidos principalmente por el Estado y no determinados de manera unilateral por las industrias. A su vez, se deberán considerar los diferentes modelos para el otorgamiento de licencias de cultivo, transformación, venta y exportación o importación. Esto es importante para que las empresas y cooperativas campesinas estén en facultades de realizar una o más de estas actividades.

Asimismo, se deberá poner atención no sólo en la regulación, sino también en la implementación. En la propuesta aprobada por el Senado el 19 de noviembre de 2020, se contempla la creación del Instituto Mexicano para la Regulación y Control del Cannabis, como agencia que regulará el cumplimiento de la Ley. Del trabajo de este Instituto dependerá el éxito de lo aprobado en el Senado. Una implementación adecuada deberá considerar las experiencias internacionales y buscar el esquema que responda mejor a las necesidades y los problemas de México. Además, es necesario definir los mecanismos adecuados que permitan tener un producto de calidad, incluir en el mercado a los productores más afectados por la prohibición y contar con una producción que permita abastecer el mercado interno.

Finalmente, se deberá considerar cuáles son los objetivos esenciales que la regulación del cannabis persigue más allá de lo que ha resuelto la SCJN y el Senado. Es decir, si esta regulación estará orientada a recaudar impuestos, como sucede en el estado de Colorado en los Estados Unidos; a frenar al narcotráfico y atender los problemas de salud pública, como en Uruguay, o bien, si estará orientada a resolver los problemas de seguridad pública y de salud, como plantea la legislación canadiense.³¹ Lo que es un hecho insoslayable es que las lecciones internacionales deberán ser una brújula importante para lo que se implemente en México.

³⁰ Álvaro Briones *et al.*, “La economía del narcotráfico”, en Álvaro Briones *et al.* (ed.), *El problema de las drogas en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, 2013, p. 25.

³¹ Juan Manuel Rodríguez y Miguel Ángel Barrón, “Aspectos relevantes en la regulación del cannabis: países seleccionados”, en *Temas estratégicos*, No. 74, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México 2019, p. 15.

