

O R T E

O P E R

## AUDIENCIAS PÚBLICAS PARA LA REGULACIÓN DE LA MARIHUANA

- 1 Presentación  
Edgardo J. Valencia Fontes
- 4 Regulación en el consumo, autoproducción y derechos humanos  
Gabriel Fernández Espejel
- 9 Legislación internacional. Algunos datos para la discusión y el análisis  
José de Jesús González Rodríguez
- 20 La política criminal de combate a la marihuana en México  
Salvador Moreno Pérez
- 29 Regulación de la marihuana y la seguridad pública en México  
Rafael López Vega
- 36 Audiencias públicas para las alternativas de regulación  
de la marihuana: regulación en torno a la responsabilidad  
de daños frente a terceros  
Santiago Michele Calderón Berra
- 43 ¿Cómo establecer un control sanitario de la *Cannabis sativa*  
(marihuana)? un aspecto “sensible” del debate reciente  
Felipe de Alba Murrieta

C  
E  
S  
O  
P

**Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública**

Edgardo J. Valencia Fontes  
Director General

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Óscar Javier Meléndez Chong  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez  
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

Marco Antonio Villarín Albarrán  
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Luis Alberto Hernández Tovar  
Coordinador Técnico

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Asesor en Opinión Pública

Roberto Aschentrupp Toledo  
Santiago Michele Calderón Berra  
Felipe de Alba Murrieta  
Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Heriberto López Ortiz  
Rafael López Vega  
Salvador Moreno Pérez  
Eduardo Leonel Pagaza Robles  
Investigadores

Luis Ángel Bellota  
Natalia Hernández Guerrero  
Karen Nallely Tenorio Colón  
Apoyo en investigación

José Olalde Montes de Oca  
Formación y diagramación

Claudia Ayala Sánchez  
Corrección de estilo

Nora Iliana León Rebollo  
Asistente de edición

Alejandro López Morcillo  
Responsable de edición

Francisco J. Sales Heredia  
Director del Reporte CESOP

*Reporte CESOP*, núm. 92, febrero de 2016. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., C.P. 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Editor responsable Francisco J. Sales Heredia. Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

# Presentación

Edgardo J. Valencia Fontes\*

## Introducción

El debate actual en torno a la legalización de la marihuana en México incorpora dos antecedentes. En primera instancia, la entrevista al presidente Enrique Peña Nieto que publicó el diario español, *El país*, en junio de 2015 y, en segundo lugar, en el juicio de amparo que dictó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la inconstitucionalidad de los artículos 235, 237, 245, 247 y 248 de la Ley General de Salud, en cuyo contenido se establece una prohibición para que la Secretaría de Salud, a través de su órgano desconcentrado (Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios Cofepris), emita autorizaciones para la realización de actos relacionados con el consumo personal de la marihuana con fines recreativos.

\* Doctor en ciencias económicas con especialidad en planificación económica y social. Graduado en la Escuela Central de Planificación y Estadística, SGPIS, en Varsovia, Polonia. Director General del CESOP. Líneas de investigación: planificación de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, desarrollo regional y rural. Correo electrónico: edgardo.valencia@congreso.gob.mx

La entrevista con Peña Nieto lejos de haber sido retomada por los medios nacionales como una negativa del presidente a la legalización de la marihuana, fue considerada como una apertura o avance a su posible incorporación al marco legal nacional. Al contestar la pregunta expresa sobre su opinión en el tema, el primer mandatario señala:<sup>1</sup> “Mire, yo personalmente... he declarado que no estoy en favor de la legalización de las drogas. Y tampoco de la marihuana porque me parece que es una puerta por la que se puede incursionar al consumo de drogas mucho más dañinas para la salud. Sin embargo, la legalización de la marihuana es un fenómeno creciente”.

Más adelante precisa que se requiere un debate, ya que la política que se ha seguido en las últimas décadas sólo ha arrojado un mayor consumo e incremento en la producción de drogas, por lo que calificó a la política actual como fallida, además de la necesidad de estar en línea con

<sup>1</sup> En [[http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/10/mexico/1447131750\\_444319.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/10/mexico/1447131750_444319.html), y <http://sensiseeds.com/es/blog/enrique-pena-nieto-mas-tolerante-hacia-una-futura-legalizacion-del-cannabis-en-mexico/>] (consulta: 22 de febrero de 2016).

lo que ocurre en otros países, en especial en Estados Unidos, donde ciertas demarcaciones han dado pasos significativos hacia una legalización para su uso recreativo. En ese sentido es que instruyó a la Secretaría de Gobernación para que lleve a cabo un debate especializado sobre el tema de la marihuana a fin de contar con las políticas que el Estado mexicano requiere.

De suyo, la Secretaría de Gobernación precisó a través de la subsecretaría de Derechos Humanos, que el debate se desarrollará en cinco foros regionales. En Cancún se abordó salud pública y prevención, en los siguientes se tocará ética y derechos humanos, en Ciudad Juárez; economía y regulación, en Saltillo; en Guadalajara seguridad ciudadana y el último, en la Ciudad de México, incorporará los cuatro temas.

En torno al debate, además de ayudar en la elaboración de las políticas públicas en México, la Secretaría de Gobernación precisa que este ejercicio contribuirá a fijar la postura de nuestro país en la Sesión Especial de las Naciones Unidas en abril del presente año.

Regresemos al otro antecedente: la sentencia en el juicio de amparo de la Corte, en específico la opinión del ministro José Ramón Cossío Díaz,<sup>2</sup> quien coincide en que el fracaso de la política prohibicionista en materia de drogas requiere de un debate amplio, incluyente e informado, que lleve a una nueva aproximación al tema de la legalización con una apropiada regulación.

El ministro de la SCJN puntualiza que en términos de los efectos propuestos en el proyecto, cada individuo consumidor deberá tramitar una autorización ante las jurisdicciones

sanitarias y el amparo correspondiente para el consumo lúdico de la marihuana, ya que hasta no contar con las modificaciones legales a las leyes prohibicionistas por parte del Poder Legislativo, los sujetos que la produzcan o la consuman —sin la autorización mencionada— serán procesados por las autoridades.

Dentro de este contexto, el Congreso de la Unión anunció una serie de “Audiencias públicas para las alternativas de la regulación de la marihuana”, con una propuesta que abarca el desarrollo de las mesas en torno a la regulación:

- en el consumo, autoproducción y derechos humanos;
- en el contexto internacional;
- con relación a la política criminal y al sistema penitenciario;
- con relación a la seguridad pública;
- en relación con su uso medicinal o terapéutico;
- del consumo con relación al tratamiento de adicciones;
- en relación con la responsabilidad de daños frente a terceros;
- en relación con su control sanitario;
- para la producción, distribución y comercialización de la marihuana.

Así como en:

- el diseño de una política pública para la regulación de la marihuana;
- y los efectos de la marihuana en la salud del consumidor y en la salud pública.

En este esfuerzo editorial del CESOP se recogen la temática e información de las seis

2 En <http://www.sitios.scjn.gob.mx/jrcossio/sites/default/files/articulos/not041115.pdf> (consulta: 24 de febrero de 2016).

mesas de las audiencias que se llevaron a cabo en la Cámara de Diputados (mesas de conversación 1, 2, 3, 4, 8 y 9), mismas que se complementan con estadísticas y estudios de organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y de especialistas en la materia.

Finalmente, se puede decir que al reconocer los puntos en común y abrir el debate

para llegar a acuerdos, se empieza a dar los primeros pasos hacia la construcción de las bases de nuevas políticas en la materia. Entre los temas que deberán ser abordados, una vez que se tengan nuevos consensos, están el diseño de sistemas impositivos, cómo legislar sobre otras drogas y cómo establecer las cadenas de comercialización.

# Regulación en el consumo, autoproducción y derechos humanos

Gabriel Fernández Espejel\*

El presente documento aborda el tema de la regulación en el consumo, autoproducción y derechos humanos, que se desarrolló en las audiencias públicas para las alternativas de regulación de la marihuana verificadas en el Congreso de la Unión. En un principio se comenta la sentencia de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; posteriormente, se esbozan las presentaciones de los especialistas que conformaron la primera mesa de la audiencia, en las que citan las consecuencias negativas de tener un marco legal punitivo y prohibicionista, que criminaliza la autoproducción y el consumo, mismo que la Corte pone en entredicho.

## Interdependencia de derechos

En su artículo 1º, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que todas las autoridades, en el ámbito de sus com-

\* Maestro en Economía por la UNAM. Investigador del área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado, impuestos y energía. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx

petencias, deberán garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En la regulación en el consumo y autoproducción de la marihuana están interpuestos los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la salud y a la seguridad (o al orden público), mismos que deben abordarse bajo los principios antes señalados, sobre todo el de la *interdependencia*, en el que la garantía de un derecho no ha de significar la omisión de otro.

## La sentencia del Juez de Distrito

La primera institución en considerar este acercamiento fue la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al retomar el caso de la negativa que le otorgó un Juez de Distrito a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris)<sup>1</sup> de conceder el permiso para el consumo personal y regular con fines lúdicos y recreativos de la marihuana,

<sup>1</sup> En [[http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/proyecto/AR237\\_2014.doc](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/proyecto/AR237_2014.doc)] (consulta: 10 de febrero de 2016).

así como los derechos asociados: siembra, cultivo, cosecha, preparación, posesión, transporte, empleo, uso y todo acto relacionado con su uso lúdico a los solicitantes; asimismo, excluía todo acto de comercio.

El Juez de Distrito sentenció a favor de la Cofepris y sustentó en la Ley General de Salud su declinación a los quejosos, pues prohíbe en todo el país cualquier acto relacionado con la marihuana; además, señaló que la ley prohibicionista no vulneraba los derechos a la identidad personal, propia imagen, libre desarrollo de la personalidad, autodeterminación y libertad individual.

## **La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

La promoción del amparo de los demandantes ante la SCJN fue calificado por la misma instancia de procedente, al desprenderse del hecho consistente en que el recurso de revisión se interpuso en contra de la interpretación del Juez de Distrito, así como por ser presentado por una parte legitimada.

La Primera Sala de la SCJN precisó que el recurso de amparo plantea la inconstitucionalidad de ciertos artículos de la Ley General de Salud al establecer una política prohibicionista en el consumo individual de la marihuana, lo que contraviene el derecho al libre desarrollo de la personalidad y que viola el principio de interdependencia de las garantías individuales.

Los demandantes acusaban la promoción de un estándar único de vida saludable que resulta incompatible con un Estado liberal que basa su existencia en el reconocimiento de la singularidad. Los solicitantes advirtieron, de

igual forma, que la prohibición para consumir marihuana se basa en un prejuicio sustentado en valoraciones morales y no en estudios científicos, lo que implica que el Estado no actúa con neutralidad ética.

La Primera Sala de la SCJN reconoció que los agravios que se expusieron en la demanda, en especial aquellos dirigidos a combatir la decisión del Juez de Distrito de considerar constitucionales las normas impugnadas, están fundados y son suficientes para revocar la sentencia y otorgar la protección constitucional a los quejosos al entender que éstas limitan de forma injustificada el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad.

La Primera Sala de la SCJN justificó su decisión con relación en el amparo otorgado y dio respuesta a los argumentos planteados por los quejosos luego de desarrollar los siguientes puntos:<sup>2</sup>

- i. Explicar el marco regulatorio de los estupefacientes y psicotrópicos previsto en la Ley General de Salud.
- ii. Establecer la incidencia de la medida legislativa impugnada en el contenido *prima facie* del derecho fundamental del libre desarrollo de la personalidad.
- iii. Determinar si la medida impugnada supera las cuatro gradas del test de proporcionalidad.
  - a) Constitucionalidad de los fines perseguidos: medida.
  - b) Idoneidad.
  - c) Necesidad.

<sup>2</sup> En [http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/proyecto/AR237\\_2014.doc.](http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/proyecto/AR237_2014.doc.), p. 22, (consulta: 11 de febrero de 2016).

- d) Proporcionalidad en el sentido estricto.
- iv. Estudio de constitucionalidad de los artículos impugnados.
- v. Precisar los efectos de la concesión del amparo.

De este análisis se puede leer en la sentencia conclusiva de la SCJN:<sup>3</sup>

[...] puede decirse que las regulaciones que permiten el consumo de marihuana, acotando la edad para su consumo y/o el lugar donde se puede realizar, son medidas que identifican de mejor manera los supuestos en los que efectivamente se producen daños a la salud y al orden público. Estas regulaciones sólo limitan el consumo en estos supuestos, por lo que implican una menor intervención al libre desarrollo de la persona. En contraste, la medida impugnada es *más extensa* de lo necesario, pues prohíbe el consumo de marihuana en cualquier situación, alcanzando conductas o supuestos que no inciden en la consecución de los fines que persiguió el legislador, lo que se traduce en una intervención en el derecho en cuestión en un grado mayor.

El “sistema de prohibiciones administrativas” configurado por los artículos impugnados constituye una medida innecesaria, toda vez que existen alternativas igualmente idóneas para proteger la salud y el orden público que intervienen el derecho fundamental en un grado menor. Así, esta Primera Sala considera que la prohibición del consumo personal de marihuana con fines lúdicos es inconstitucional al no superar esta grada del test de proporcionalidad.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 73 y 74.

En los efectos de la sentencia de la Primera Sala se lee en la declaratoria que la inconstitucionalidad se circunscribe al estupefaciente *cannabis (sativa, indica y americana, su resina, preparados y semillas)* así como al psicotrópico tetrahidrocannabinol (THC), en conjunto conocidos como *marihuana*. La declaratoria de inconstitucionalidad no supone la autorización de actos de comercio, suministro o cualquier otro que se refiera a la enajenación y/o distribución de las sustancias antes señaladas.

### **Audiencias públicas en el Congreso de la Unión**

En la primera mesa de las “Audiencias públicas para las alternativas de regulación de la marihuana”, que se desarrollaron en enero y febrero del presente año en el Congreso de la Unión, la maestra Luisa Conesa Labastida, abogada constitucionalista, ahondó en el tema del autoconsumo una vez que precisara que los derechos humanos interdependientes están conectados, por lo que exhorta a no favorecer uno en perjuicio de otro.

Además, apuntó que el Estado (en específico el Poder Legislativo) debe acompañar estas acciones en favor de la interdependencia y progresividad con la implementación de una política de gasto. Actualmente, la política de drogas bajo la perspectiva de seguridad pública (o prohibicionista) eroga alrededor de 790 mil millones de pesos, mientras que en tratamiento de salud y derechos humanos gasta 23 mil millones.

Conesa recalcó que el gasto no puede definirse mediante esta proporcionalidad, en el sentido de que las limitaciones presupuestales

no deben constituir un obstáculo para que se nulifiquen o se reduzcan los derechos sociales. Por el contrario, se requiere de un órgano regulador que pueda revisar y sancionar, que coadyuve en políticas públicas transversales y que garantice el derecho a la información sobre los riesgos asociados, su potencia, su capacidad medicinal, entre otros.

En el foro sobre la marihuana, que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados, Zara Snapp, de la ONG *Global Commission on Drug Policy*, responsabiliza a la política prohibicionista de la creación de un mercado criminal con un valor aproximado de 320 mil millones de dólares, que mueve fácilmente mercancía ilícita a través de las fronteras; de abandonar la preocupación por la salud, y de criminalizar y estigmatizar a los consumidores.

Con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Adicciones de los años 2002, 2008 y 2011, se tiene que en nuestro país, en un marco legal prohibicionista, el número de consumidores de marihuana creció más rápidamente en el grupo poblacional de 12 a 17 años, de 2002 a 2011, mientras que en el gru-

po siguiente registró la tasa de expansión más moderada en igual lapso; población que en un sentido legal estricto podría ser considerada como delincuente (véase Tabla 1).

Snapp trae a colación algunos casos de éxito internacionales en el tema de autoproducción y consumo (que se abordan con mayor detenimiento en el artículo sobre legislación internacional en este número del *Reporte CESOP*) como son el autocultivo, que permite en algunos casos la tenencia de hasta nueve plantas floreando, los clubes de *cannabis* con normas estrictas para su pertenencia y dispensarios (algunos ejemplos incorporan farmacias) que proveen desde la semilla hasta la venta del producto listo para su consumo.

Alejandro Madrazo Lajous, profesor-investigador del CIDE, considera que el mayor problema con relación a las drogas no proviene de su consumo, sino de la política del Estado frente a ellas. En coincidencia con las participantes de la primera mesa de la audiencia, el académico señala que la política prohibicionista supone la reducción de libertades constitucionales y derechos fundamentales.

Tabla 1. Prevalencia de uso en México en el último año

Año	2002	2008	2011	2002	2008	2011	2002	2008	2011
Grupo de edad	Población de 12 a 17 años, como % del total			Población de 18 a 34 años, como % del total			Población de 35 a 65 años, como % del total		
Alcohol	25.5	23.7	30.0	52.0	52.0	60.2	50.7	45.3	51.6
Tabaco	8.99	11.5	12.3	27.9	25.3	27.3	26.2	20.5	20.2
Marihuana	0.507	1.18	1.33	1.04	1.40	1.86	0.225	0.579	0.566

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Adicciones, 2002, 2008 y 2011, de la Secretaría de Gobernación, en [<http://www.gob.mx/debatemarihuana>] (consulta: 18 de febrero de 2016).

Los consumidores, en el esquema legal actual, en un primer plano deben encarar al régimen sancionatorio y punitivo en la procuración y administración de justicia, en lugar de poder recurrir a un sistema de salud pública, entorno de maltrato que se encrudeció tras la declaratoria de la guerra contra el narco del presidente Felipe Calderón y que se puede apreciar en la Tabla 2, sobre una gráfica que presentó Madrazo Lajous durante la audiencia sobre la marihuana.

### Comentarios finales

La primera mesa de las “Audiencias públicas para las alternativas de regulación de la ma-

rihuana” que se llevó a cabo en el Congreso de la Unión, además de ser una introducción puntera a la necesidad de legislar en la materia tras la sentencia de inconstitucionalidad de la SCJN, entró de lleno al tema de la producción y autoconsumo a partir de la interdependencia de los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la salud y a la seguridad.<sup>4</sup>

Por otro lado, en los foros que organizó el gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación —prácticamente, en las mismas fechas— en Cancún, Quintana Roo, se abordó el tema bajo una perspectiva de las violaciones persistentes a los derechos humanos en nuestro país, dejando de lado el antecedente de jurisprudencia que sentó la Suprema Corte.

Tabla 2. Maltrato de las autoridades según delito, antes y después del mandato del presidente Felipe Calderón

<i>Delito / maltrato</i>	<i>Secuestro</i>		<i>Homicidio</i>		<i>Drogas</i>	
	<i>Antes de diciembre de 2006</i>	<i>Después de diciembre de 2006</i>	<i>Antes de diciembre de 2006</i>	<i>Después de diciembre de 2006</i>	<i>Antes de diciembre de 2006</i>	<i>Después de diciembre de 2006</i>
Patear	5.58%	2.79%	7.11%	1.27%	10.66%	37.31%
Asfixia	6.95%	3.09%	8.49%	1.54%	9.27%	37.45%
Toques eléctricos	6.06%	1.82%	6.67%	1.21%	7.88%	44.85%

Fuente: Ana Laura Magaloni, “La arbitrariedad como método de trabajo: la persecución criminal durante la administración de Felipe Calderón”, en Catalina Pérez Correa (ed.), *La justicia penal mexicana: una evaluación empírica de las instituciones del sistema de justicia penal federal*, México, CIDE, 2015 (próxima publicación).

<sup>4</sup> Las ponencias de ambos foros están disponibles en [[http://www.diputados.gob.mx/Regulacion\\_marihuana.html](http://www.diputados.gob.mx/Regulacion_marihuana.html)] y en [<http://www.gob.mx/debatemarihuana>] (consulta: 19 de febrero de 2016).

# Legislación internacional. Algunos datos para la discusión y el análisis

José de Jesús González Rodríguez\*

La globalización del mercado de la marihuana y la paulatina despenalización en su consumo recreativo ha hecho necesario el diseño de herramientas legales que permitan afrontar tal fenómeno. Su vertiente de regulación normativa se encuentra en un proceso de constantes transformaciones a nivel internacional, por lo que este artículo se encarga de su valoración.

## Comentario inicial

Uno de los rasgos del comercio globalizado propio de los últimos tiempos es que junto con el intenso flujo de productos lícitos, se desarrolla un mercado paralelo que de forma subrepticia efectúa operaciones de intercambio de bienes que ascienden a enormes montos financieros.

El mercado de las drogas a nivel internacional ha ido extendiéndose de manera inexo-

nable, obligando, por un lado, a la creación de instituciones internacionales abocadas a la contención del fenómeno y, por otro, a la expedición de un marco legal tendiente a regular una práctica que involucra a millones de personas y que genera dividendos que permiten el funcionamiento de amplios sectores de la economía de muchas naciones.

Las normas legales a nivel internacional referentes a la producción, comercialización y consumo de marihuana han mostrado rasgos que van desde la más estricta penalización, hasta la permisividad. En ese contexto, las tendencias que se advierten actualmente en cuanto a los rasgos de la normatividad que eventualmente se promulgue al respecto, permiten vislumbrar una gradual despenalización en el consumo recreativo del *cannabis* y una tendencia a la adopción de medidas de carácter multilateral que maticen la connotación meramente punitiva del fenómeno.

\* Licenciado en derecho y economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Investigador de la Dirección de Estudios Regionales del CESOP. Líneas de investigación: trabajo, transportes, migración y derechos humanos, Pemex, Poder Judicial, sistema de justicia. Correo electrónico: [jesus.gonzalez@congreso.gob.mx](mailto:jesus.gonzalez@congreso.gob.mx)

## Contexto

De conformidad con los datos que se han generado sistemáticamente por diferentes instan-

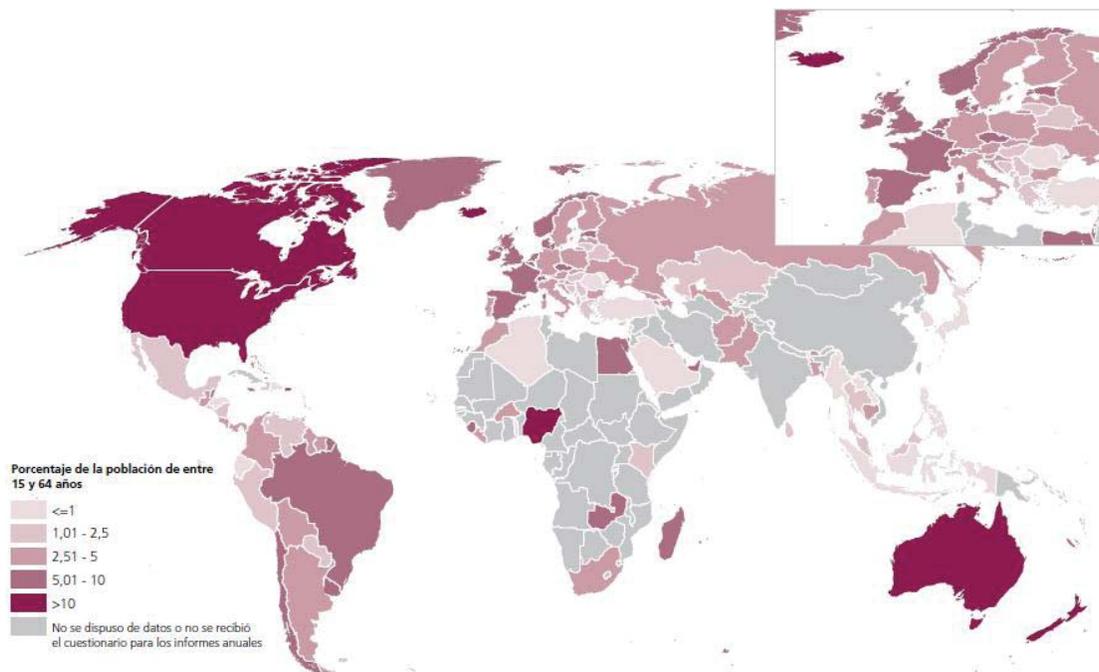
cias abocadas al estudio del tema, el consumo de *cannabis* ha ido aumentando de manera sistemática en todas las regiones del orbe (África occidental y central, Europa occidental y central, Oceanía, así como América del Norte).<sup>1</sup>

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha destacado que debido a los avances en las técnicas de cultivo y al uso de determinadas cepas seleccionadas genéticamente, se ha producido un aumento en el número de cosechas y un mayor rendimiento de la marihuana, aunado a que la potencia del *cannabis* ha ido aumentando durante el último decenio.<sup>2</sup>

Los datos ilustrados en el Mapa 1 permiten identificar el consumo de marihuana a nivel global de acuerdo con la información más reciente divulgada por la UNODC. La ilustración permite apreciar los distintos porcentajes de su consumo observados en el mundo. En el mapa las tonalidades cromáticas más oscuras representan un mayor consumo, mientras que las naciones y zonas geográficas iluminadas con tonalidades más claras indican lo contrario.

La UNODC ha estimado que en 2012 entre 125 y 227 millones de personas a nivel mundial utilizaron *cannabis*, lo que corresponde a una cifra que fluctúa entre 2.7 y 4.9% de la po-

Mapa 1. Consumo de marihuana a nivel mundial



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Informe Mundial sobre las Drogas 2015”, UNODC, USA, 2015.

<sup>1</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Informe Mundial sobre las Drogas 2015”, UNODC, Estados Unidos, 2015.

<sup>2</sup> La potencia de la marihuana suele medirse por el grado de concentración de THC ( $\Delta^9$ -tetrahidrocannabinol, principal ingrediente psicoactivo del *cannabis*).

blación mundial que tiene entre 15 y 64 años, aunado al hecho de que las regiones de África occidental y central, América del Norte, Oceanía y Europa occidental, siguen siendo las zonas que registran las tasas de consumo más altas a nivel mundial.

En lo que respecta al cultivo de *cannabis*, éste se ha generalizado en la mayoría de las regiones y abarca desde el cultivo personal para autoconsumo, hasta operaciones agrícolas a gran escala o en invernaderos con alta tecnología, razones que hacen difícil calcular con precisión los niveles totales de cultivo y producción de *cannabis* a nivel mundial.

### **Convenciones internacionales y uso terapéutico del *cannabis***

De acuerdo con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y según las disposiciones de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de Modificación de 1972 sobre Estupefacientes, el uso de *cannabis* debe limitarse sólo a fines médicos y científicos. En el mismo sentido se pronuncian el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas en contra del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

Si bien dichas convenciones internacionales establecen la obligación para los Estados miembros de criminalizar determinadas conductas relacionadas con narcóticos, también establecen la posibilidad de someter a las “personas que hagan uso indebido” de estupefacientes y sustancias psicotrópicas a “medidas de tratamiento, educación, postratamiento, re-

habilitación y readaptación social”, en lugar de sancionarlas penalmente.

Adicionalmente, de la Convención de las Naciones Unidas de 1988 se deriva que los Estados miembros podrán no sancionar la posesión, adquisición o cultivo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas para el consumo personal, cuando sea contrario a “sus principios constitucionales y a los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico”.<sup>3</sup>

Pese a lo anterior, la señalada Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes ha destacado que debido a los riesgos que entraña el uso indebido del *cannabis*, éste debe ser sometido a los máximos niveles de fiscalización. Lo anterior de acuerdo con lo establecido en las denominadas Listas I y IV contenidas en la Convención Única de 1961, misma que entre otras cosas incluye el *cannabis* como una sustancia especialmente susceptible de ser objeto de uso indebido y de producir efectos nocivos.<sup>4</sup>

Aunque la Convención Única de 1961 permite a los Estados miembros el uso del *cannabis* con fines médicos, el instrumento establece un conjunto de medidas de fiscalización que deben aplicarse para que los programas de su uso con fines médicos sean acordes a dicha convención.

No obstante, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes ha examinado el asunto del cultivo de *cannabis* para uso médico

<sup>3</sup> Para examinar las implicaciones para nuestro país de las convenciones y tratados internacionales al respecto, véase la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del Juicio de Amparo en Revisión 237/2014 del 4 de noviembre de 2015.

<sup>4</sup> Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, “Informe 2014”, Organización de las Naciones Unidas, ONU-JIFE, Viena, 2015.

personal y ha determinado que ese cultivo no cumple los requisitos mínimos de fiscalización establecidos en la Convención Única. Por consiguiente, la Junta ha mantenido y mantiene la posición de que el Estado que permite a los particulares cultivar *cannabis* para uso personal incumple las obligaciones jurídicas que le impone la Convención Única.

En ese contexto, la JIFE ha instado a todos los gobiernos de los Estados que han suscrito la Convención y que han creado programas de uso del *cannabis* con fines médicos, a que velen por que dicha sustancia tenga una supervisión médica adecuada y han reiterado la necesidad de que la Organización Mundial de la Salud evalúe la posible utilidad médica del *cannabis* y el grado en que representa un peligro para la salud humana.<sup>5</sup>

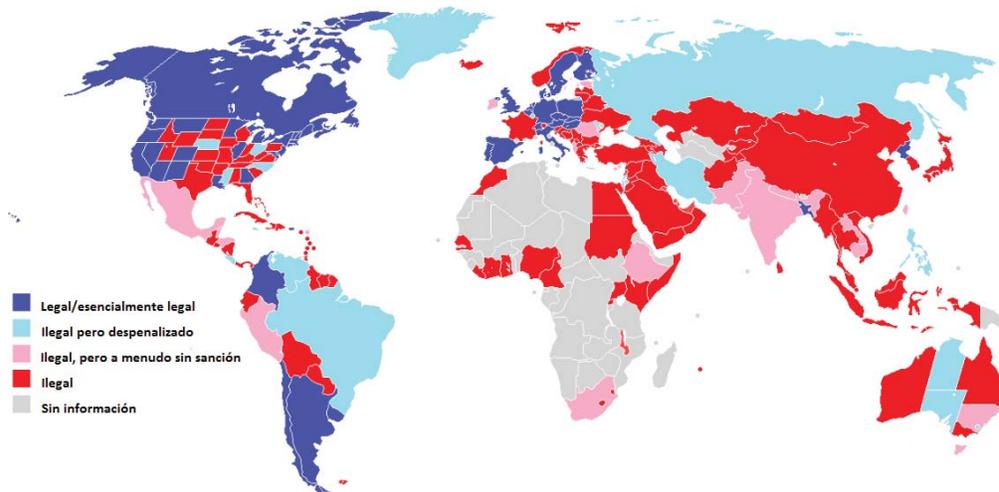
El Mapa 2 permite identificar la situación prevaleciente en diferentes latitudes acerca del uso medicinal del *cannabis* a nivel internacional.

La ilustración muestra la gama de escenarios legales que van desde una restricción llana, hasta la autorización plena del uso médico de este psicotrópico, dependiendo de la normatividad aplicable en cada país o región.<sup>6</sup>

### Reformas legales y nuevas perspectivas

Los cambios en la regulación del *cannabis* para uso recreativo que han tenido lugar en la República de Uruguay, en algunos estados de la Unión Americana (Washington, Oregon, Alaska y Colorado), así como en otras latitudes

Mapa 2. Estatus legal de la marihuana para uso terapéutico en el mundo



Fuente: *Legalità della cannabis, Status legale della cannabis per uso ricreativo nel mondo*, World-cannabis-laws.png. Disponible en [[https:// Legalidad\\_del\\_cannabis#/media/File:Legality\\_of\\_cannabis\\_for\\_medical\\_purposes.png](https://Legalidad_del_cannabis#/media/File:Legality_of_cannabis_for_medical_purposes.png)] (consulta: 9 de febrero de 2016).

<sup>5</sup> Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, “Informe...”, *op. cit.*

<sup>6</sup> Para identificar la postura de nuestro país en torno a los diversos instrumentos internacionales existentes en materia de fiscalización internacional de drogas, consúltense los diversos informes divulgados por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de la ONU.

y que despenalizan la producción, la distribución y el consumo de marihuana, han generado reacciones de algunas de las instancias vinculadas al control multinacional de las sustancias adictivas.<sup>7</sup>

En principio, la ya mencionada Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes ha externado su preocupación de que algunos países estén aprobando leyes que tienen por objeto regular el consumo de *cannabis* con fines que no son ni médicos ni científicos e instó a “todos los gobiernos y a la comunidad internacional a que examinen detenidamente los efectos negativos de esas propuestas”. En opinión de la junta, “el probable aumento del uso indebido de *cannabis* conllevará un aumento de los gastos en salud pública conexos”.<sup>8</sup>

Aunque en Uruguay y en los estados de Colorado y Washington (EE.UU.), la compra, posesión y consumo de *cannabis* son ahora legales, el diseño y la aplicación de las nuevas leyes varían notablemente entre sí, además de que dichas disposiciones tienen diferencias significativas respecto a normas similares de otras naciones. Por ejemplo, en el estado de Colorado, las compras de hasta 1 onza (28 gramos) están permitidas por punto de venta y no existe un registro central de compras acumuladas por comprador ni un límite en la can-

tividad que puede adquirirse en el mes.<sup>9</sup> En esta entidad, la publicidad masiva de la marihuana está prohibida, en particular si tiene alcance a menores de edad. Por lo demás, la distribución del producto en tiendas y locales de cultivo está controlada por la autoridad encargada de regular el alcohol y el tabaco, lo que se logra con un sistema de expedición de licencias para cultivadores, productores, transportadores y almacenes.<sup>10</sup>

En el estado de Washington, también en Estados Unidos, la autoridad encargada de regular el alcohol, apoyada por un centro de investigación especializado en crimen y política de drogas, lleva el proceso de autorización al uso de la marihuana. Aquí también se regula la emisión de autorizaciones para el comercio y la cantidad de consumo y se ha establecido que las ventas que genera el producto tengan una alta carga impositiva, además de que su recaudación está destinada a la educación, investigación y tratamiento de problemas relacionados con esta sustancia.<sup>11</sup>

Por su parte, en Uruguay el Estado asume plenamente el control y la regulación de la comercialización, producción y distribución de la marihuana, autorizándose el cultivo reducido de un número mínimo de plantas en casas habitación, igualmente se expiden permisos para productores que a su vez venden la marihuana al gobierno y éste por medio de un instituto estatal fija el precio del *cannabis*. Dicho instituto

<sup>7</sup> Para identificar el contexto prevaleciente a nivel internacional en torno al estatus legal del *cannabis*, véase: Senado de la República, “Memoria para el debate sobre las alternativas de regulación de la marihuana”, LXIII Legislatura, México, 2016.

<sup>8</sup> La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) es un órgano independiente y cuasi judicial adscrito a la Organización de las Naciones Unidas que fue establecido en virtud de las disposiciones de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

<sup>9</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Informe mundial sobre las drogas 2014”, UNODC, Viena, 2014.

<sup>10</sup> Robin Room, “Legalizing a market for cannabis for pleasure: Colorado, Washington, Uruguay and Beyond”, *Addiction*, vol. 109, núm. 3, 2014, pp. 345-351.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 345-351.

lleva un registro confidencial de consumidores y de productores, además de que está prohibido el cultivo, producción y venta no autorizados.<sup>12</sup>

En la perspectiva de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), las consecuencias de la expedición de leyes permisivas para el uso recreativo de la marihuana no pueden ser todavía objeto de una revisión debido a que no se dispone de estudios de caso que permitan pronosticar los cambios previsibles en el futuro, además de que los efectos de esas leyes deben evaluarse en relación con varios factores, que van desde los efectos en la salud y la justicia penal, hasta el equilibrio entre los ingresos públicos y los costos, así como otros efectos sociales.

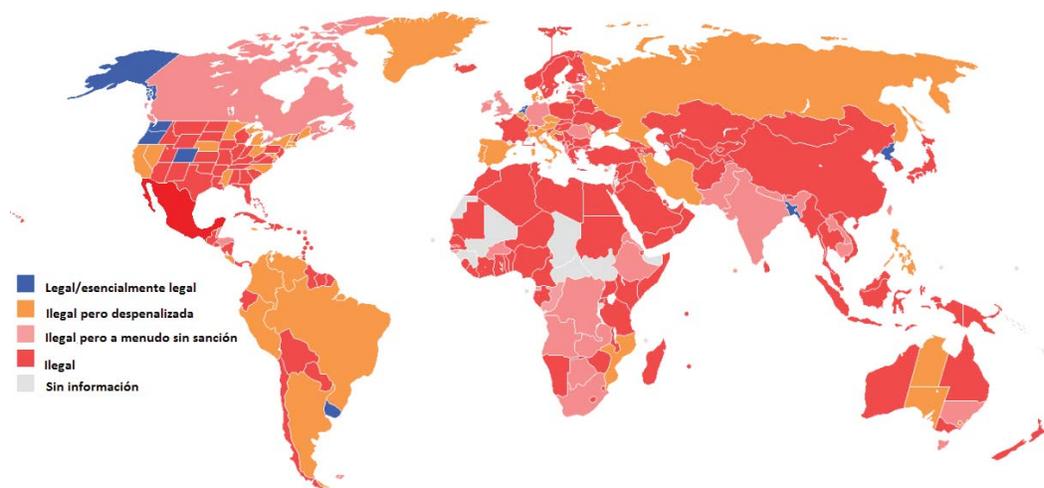
El Mapa 3 permite identificar el entorno legal prevaleciente para el uso recreativo de la

marihuana a nivel internacional. La ilustración muestra desde escenarios restrictivos en donde el empleo de dicha sustancia es totalmente ilegal, hasta legislaciones permisivas y tolerantes al uso recreativo del *cannabis* en diversas latitudes.<sup>13</sup>

### Nuevas problemáticas, retos nacientes

Un fenómeno creciente pero poco examinado en torno al tema que nos ocupa es el papel que desempeña el internet en la oferta y la comercialización de drogas a nivel global. Internet ha sido un motor importante para el desarrollo del mercado de sustancias psicotrópicas, tanto de forma directa (cibertiendas) como indirecta, al facilitar a los productores el acceso a da-

Mapa 3. Estatus legal de la marihuana para uso recreativo en el mundo



Fuente: *Legalità della cannabis, Status legale della cannabis per uso ricreativo nel mondo*, World-cannabis-laws.png, Disponible en [[https:// Legalidad\\_del\\_cannabis#/media/File:Legality\\_of\\_cannabis\\_for\\_medical\\_purposes.png](https://Legalidad_del_cannabis#/media/File:Legality_of_cannabis_for_medical_purposes.png)] (consulta: 9 de febrero de 2016).

<sup>12</sup> Laura Graham, “Legalizing Marijuana in the shadows of International Law: The Uruguay, Colorado, and Washington Models”, *Wisconsin International Law Journal*, vol. 33, núm.1, 2015, pp. 140-166.

<sup>13</sup> Para identificar los antecedentes y la evolución del tema a nivel internacional pueden consultarse los informes generados al respecto por The Global Commission on Drug Policy. Véase: [[www.globalcommissionondrugs.org](http://www.globalcommissionondrugs.org)].

tos farmacéuticos y estudios, y al ofrecer a los posibles consumidores un foro de intercambio de información. Las diversas sustancias psicotrópicas son objeto de comercio en la *web*, aunque se desconoce el alcance y la profundidad de dicha práctica, pero es posible que los cybermercados de droga se conviertan en un eje importante de esta actividad en el futuro. Es muy probable que esto suponga un reto para las políticas de control de drogas, dada la rapidez con que aparecen novedades tales como nuevos mercados y *criptomonedas* o *criptodivisas*, de ahí que los modelos legislativos existentes deberán adaptarse para actuar en un contexto mundial y virtual.<sup>14</sup>

Otro aspecto poco abordado a la fecha y que se suma a la ya de por sí compleja situación normativa sobre el tema a nivel internacional es la reciente aparición de sustancias cannabinoides sintéticas, que han añadido una nueva dimensión al mercado de esta sustancia psicotrópica, ya que en los últimos años se han detectado alrededor de 130 cannabinoides sintéticos, aparentemente fabricados en China y que, una vez enviados a Europa, se suelen añadir a materias vegetales y se envasan para su venta como productos “euforizantes legales”.<sup>15</sup>

## Justicia penal y *cannabis*

En la perspectiva expuesta dentro del *Informe Mundial sobre las Drogas 2014*, las distintas formas en que los países han aplicado los tratados internacionales de fiscalización de drogas de-

terminan el grado de contacto de una persona con el sistema de justicia penal por posesión de estupefacientes. Al respecto, las sanciones pueden variar desde una simple advertencia hasta consecuencias más graves, como el encarcelamiento. En los países que han despenalizado la posesión para consumo personal, aunque las sanciones se reduzcan o eliminen, la persona todavía tendría que comparecer ante la justicia y afrontar algunas consecuencias o someterse a programas de rehabilitación.<sup>16</sup>

De acuerdo con los datos divulgados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en el informe señalado anteriormente, durante la última década en 45 países ha aumentado en un tercio el número de personas que han estado en contacto con las autoridades —en calidad de sospechosas o de detenidas— por delitos de consumo personal y posesión de drogas, además de que la mayoría de esas infracciones han tenido que ver con el *cannabis*.

Ahora bien, en lo que respecta a las diferentes implicaciones derivadas de los procesos de despenalización en distintos países, se advierte que algunos de los cárteles de narcotraficantes que intervienen en otras actividades ilícitas del mercado de drogas —tráfico de cocaína, heroína y metanfetamina— sólo se verán afectados moderadamente después de la legalización de la marihuana en áreas específicas. Igualmente, se estima que las pérdidas de los cárteles delincuenciales atribuibles a las reformas legales aprobadas en Colorado y Washington ascenderán a casi 3 mil millones

<sup>14</sup> Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, “Informe europeo sobre drogas, tendencias y novedades”, EMCDDA, Luxemburgo, 2015.

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> La UNODC define como *despenalización* a toda política que reduzca las penas, cuantitativa o cualitativamente, en relación con la posesión o el consumo de *cannabis* para fines no médicos o no científicos.

de dólares, lo cual representa una reducción de 20 a 30% de sus ganancias.<sup>17</sup>

Otra vertiente de las posibles consecuencias de la despenalización del *cannabis* señala que para las organizaciones del narco mexicanas la eventual legalización del sicotrópico en algunas zonas de alto consumo y situadas en zonas estratégicas en Estados Unidos —como el estado de California— no bastaría para afectar de manera significativa el tráfico del *cannabis* mexicano, aunque en el caso de que los precios cayeran notablemente a escala nacional, los ingresos de los cárteles en su conjunto podrían verse afectados a largo plazo, aunque eso no implicaría forzosamente un descenso de la violencia relacionada con las drogas en México.<sup>18</sup>

### Aspectos fiscales y lucro económico

Difícilmente podría efectuarse en la actualidad una estimación que permita cuantificar a nivel internacional los efectos fiscales que tuviera una eventual reforma que despenalizara de manera integral el consumo recreativo de *cannabis*. Los cálculos existentes permiten identificar de forma incipiente y regionalizada los recursos financieros que podrían obtener los gobiernos como producto de las tasas impositivas derivadas del comercio legal de marihuana.

En el proyecto de ley sobre el tema en el estado de Colorado, EE.UU., se estipuló que se

<sup>17</sup> Véase: Alejandro Hope y Eduardo Clark, “Si los vecinos legalizan: reporte técnico”, Instituto Mexicano para la Competitividad, México, 2012. Citado en UNODC, “Informe mundial...”, *op. cit.*

<sup>18</sup> Beau Kilmer *et al*, *Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico, Would Legalizing Marijuana in California Help?*, Rand Corporation, 2010.

utilizarían los ingresos fiscales provenientes de la venta del *cannabis* para asignar 40 millones de dólares a la construcción de escuelas. Además, y sobre la base de supuestos del tamaño del mercado, se estimó que dicha medida generaría ingresos fiscales de hasta 130.1 millones de dólares en el periodo 2014-2015.<sup>19</sup>

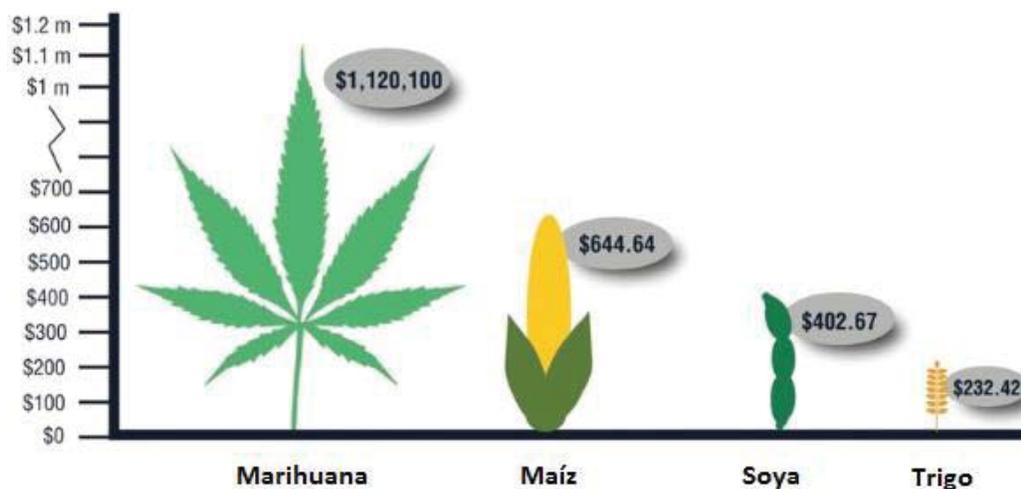
Es de tener presente que entre 2009 y 2012 en Estados Unidos, en términos generales, el precio del *cannabis* bajó 12%, y que según información divulgada por la UNODC y sistematizada por el sitio *web* Price of Weed, desde 2010 el precio de la sustancia ha bajado 6%, además de que el precio de la marihuana de alta calidad ha descendido 20%, mientras que el *cannabis* de calidad media se ha elevado 40%. Así, los precios del psicotrópico han convergido, lo que da a entender que el precio de la hierba en Estados Unidos se ha hecho menos variable e indica una mayor integración del mercado minorista.<sup>20</sup>

Dentro del mercado legal en Estados Unidos, la marihuana es un producto agrícola muy lucrativo. Según cifras de la empresa Frontier Finanzas Group Inc. y de acuerdo con la información que se aprecia en la Gráfica 1, el precio promedio actual de *cannabis* en el estado de Colorado asciende a 1,948 dólares por libra (0.453 kilos), además de que un cultivo de marihuana puede reeditar más de 1.1 millones de dólares por acre (0.404 hectáreas). Comparativamente los cultivos más usuales en la Unión Americana —incluyendo maíz, soya, avena y trigo— todos rinden menos de 1,000 dólares

<sup>19</sup> Colorado State University, “The fiscal impact of Amendment 64 on state revenues”, Colorado Futures Center, 2014.

<sup>20</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “Informe mundial...”, *op. cit.*

Gráfica 1. Comparativo de rendimiento económico de diversos cultivos en Estados Unidos (precios por acre, dólares)



Fuente: Frontier Financial Group Inc, CannaBit, Marihuana: America's Most Lucrative Crop, "Comparative yield per acre for grains and marijuana", Boletín de prensa, 20 de enero de 2016.

por acre cosechado. En la perspectiva de la empresa aludida, aunque en el futuro llegue a presentarse una mayor competencia en los mercados legales de marihuana que cause una disminución de precios, el margen de ingresos en el ramo seguirá siendo significativamente mayor que el de otros cultivos comerciales.<sup>21</sup>

En estrecha relación con los datos visibles en la ilustración anterior, el Mapa 4 permite identificar los precios al menudeo de una onza (28 gramos) de *cannabis* de alta calidad en cada una de las entidades que conforman la Unión Americana. Cabe señalar que se toma como referencia una onza porque de acuerdo con la UNODC, ésta es la cantidad que en Colorado puede adquirirse libremente en un punto de

venta sin que exista límite en la cantidad que puede comprarse legalmente en un mes.<sup>22</sup>

Con cifras actualizadas al último trimestre de 2015, se aprecian las diversas cotizaciones que fluctúan desde los 204 dólares por onza de *cannabis* de alta calidad (en el estado de Oregon) a los 387 dólares por onza en Dakota del Norte.

Así, 28 gramos de marihuana vendida en Estados Unidos en su cotización más baja (204 dólares por onza) equivaldrían a 3,910 pesos mexicanos, cantidad que representa el pago de 53 días de salario mínimo de un trabajador mexicano, mientras que para un trabajador con salario mínimo en Estados Unidos adquirir una onza de *cannabis* sólo le representaría alrededor de 22 horas de trabajo.<sup>23</sup>

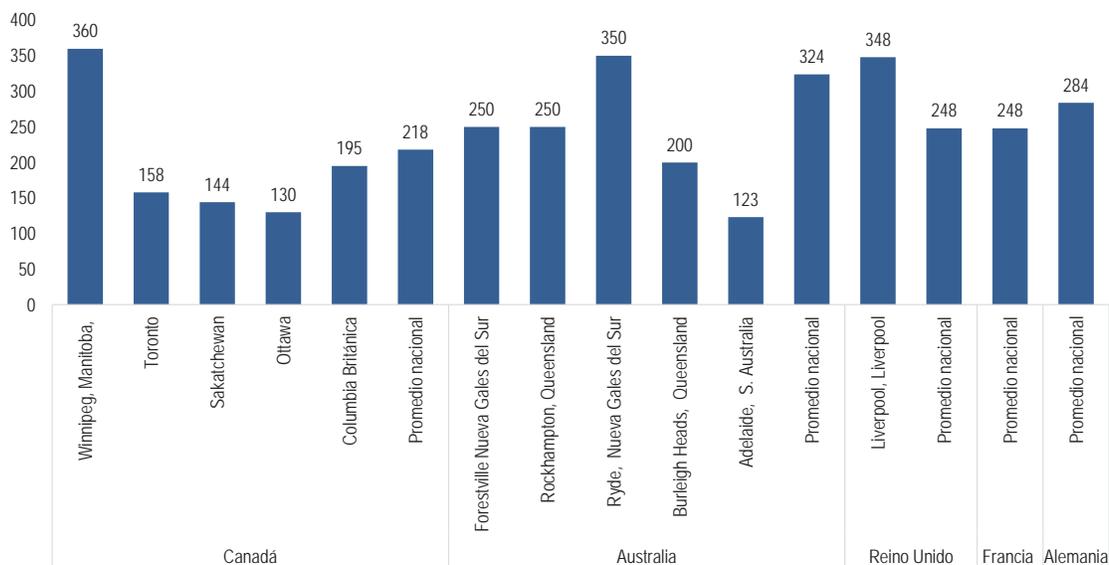
<sup>21</sup> Véase: Frontier Financial Group Inc, CannaBit, Marihuana: America's Most Lucrative Crop, "Comparative yield per acre for grains and marijuana", Boletín de prensa, 20 de enero de 2016.

<sup>22</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "Informe mundial...", *op. cit.*

<sup>23</sup> De acuerdo con A Global Price Index of Marijuana, el precio más bajo de *cannabis* de alta calidad en



Gráfica 2. Precios promedio de la marihuana en diversas ciudades/regiones (dólares por onza, 28 gr)



Fuente: Elaboración con datos de Price of Weed, a Global Price Index of Marijuana, *Price Index Directory*, en priceofweed.com (consulta: 11 de febrero de 2016).

La naturaleza multilateral del comercio de las drogas obliga asimismo a un tratamiento internacional del tema y desde luego a la adopción de medidas homogéneas que permitan afrontar conjuntamente la situación.

Pero precisamente la necesidad de afrontar la problemática descrita desde una perspectiva

multilateral es también la más grande debilidad de cualquier posible solución. Esto, por la enorme diversidad de intereses en juego y por las diferentes formas de concebir las posibles soluciones a un problema que —sin lugar a dudas— ha puesto a prueba la funcionalidad de las instituciones del Estado mexicano.

# La política criminal de combate a la marihuana en México

“El uso de la hierba debe ser un acto de libre conciencia”.

*Juan Pablo García Vallejo*

Salvador Moreno Pérez\*

## Introducción

En el presente artículo se reflexiona sobre aspectos relacionados con la política criminal de combate a las drogas en general, y en particular a la marihuana, las alternativas procesales en términos de adicciones, consumidores y narcomenudeo, así como la excarcelación, indultos y condonación de penas por delitos de traslado y posesión de marihuana. El trabajo se nutre, en parte, con los debates presentados en las “Audiencias públicas para las alternativas de regulación de la marihuana”, evento organizado por el Congreso de la Unión. El trabajo se centra en la tercera audiencia intitulada “Regulación en relación con la política criminal y el sistema penitenciario” del miércoles 27 de enero de 2016.

\* Licenciado en sociología por la UAM. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

El autor agradece la lectura, sugerencias y elaboración del material gráfico a Karen Nallely Tenorio Colón.

Al final, el trabajo tratará de ofrecer algunas respuestas acerca de los impactos que tendría una legalización del uso lúdico y medicinal de la marihuana en el comportamiento criminal, así como una revisión de la legislación relacionada con la población en reclusión por posesión o consumo de marihuana y las acciones para la reinserción social de presos por posesión o consumo de *cannabis*.

Para ello el documento se estructura de la siguiente forma: en primer lugar analiza la política de lucha contra las drogas; enseguida se muestran indicadores de encarcelados por delitos contra la salud, las iniciativas para indultar a encarcelados por posesión y consumo de marihuana, y al final se ofrecen algunos comentarios conclusivos.

El artículo se llevó a cabo en el contexto del motín del 11 de febrero de 2016 en el penal Topo Chico en Monterrey, Nuevo León, que ocasionó la muerte de 49 personas y donde el propio gobernador de la entidad reconoció que la tragedia ocurrió por la disputa entre cárteles por el control del penal.

Lo anterior, independientemente de la lucha contra las drogas en el país, muestra

un sistema penitenciario en crisis; diversos estudios han demostrado esa situación que se manifiesta en condiciones de hacinamiento, corrupción interna, presupuesto limitado, falta de coordinación institucional y violación de derechos humanos (véanse gráficas 1 y 2). Además de las condiciones anteriores, una gran parte de la población en prisión está compuesta por internos responsables de delitos relativamente menores.<sup>1</sup>

### **La política de lucha contra las drogas en México**

Durante el sexenio del presidente Felipe Calderón (2007-2012) se intensificó la política de criminalización de combate a las drogas. La justificación de ese cambio se basó en el hecho de que México dejó de ser un país de producción y paso de drogas a uno de consumo e incremento del narcomenudeo, entre otros.

En 2009 el gobierno federal promovió reformas a la Ley General de Salud, al Código Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales, lo que en conjunto se llamó Ley de Narcomenudeo. Dicha ley sanciona tres conductas: comercio o suministro (incluso gratuito del narcótico, sin autorización), posesión del narcótico con la finalidad de comercializarlo, y la simple posesión del mismo.

Diversos estudios hablan de que el sexenio de Felipe Calderón y la “guerra contra el narcotráfico” dejaron más de 50 mil muertos y

<sup>1</sup> Marcelo Bergman y Elena Azaola, “Cárceles en México: cuadros de una crisis”, *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 1, Programa de Estudios de la Ciudad de Flacso, Sede Ecuador, Quito, mayo 2007, pp. 74-87.

27 mil desaparecidos. De hecho hubo debates sobre la posibilidad de que México fuera un “Estado fallido”.<sup>2</sup>

La reforma al sector de seguridad pública nacional se centró en cuatro elementos fundamentales: 1) establecimiento de la carrera policial; 2) impulso de un modelo policial único; 3) creación de un sistema de incentivos basado en objetivos, y 4) cambios en las regulaciones legales: reforma constitucional de 2008 y Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>3</sup>

Un factor fundamental fue el empleo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y el despliegue de más de 45 mil efectivos militares y policiacos en las ciudades y estados más afectados por la violencia.<sup>4</sup>

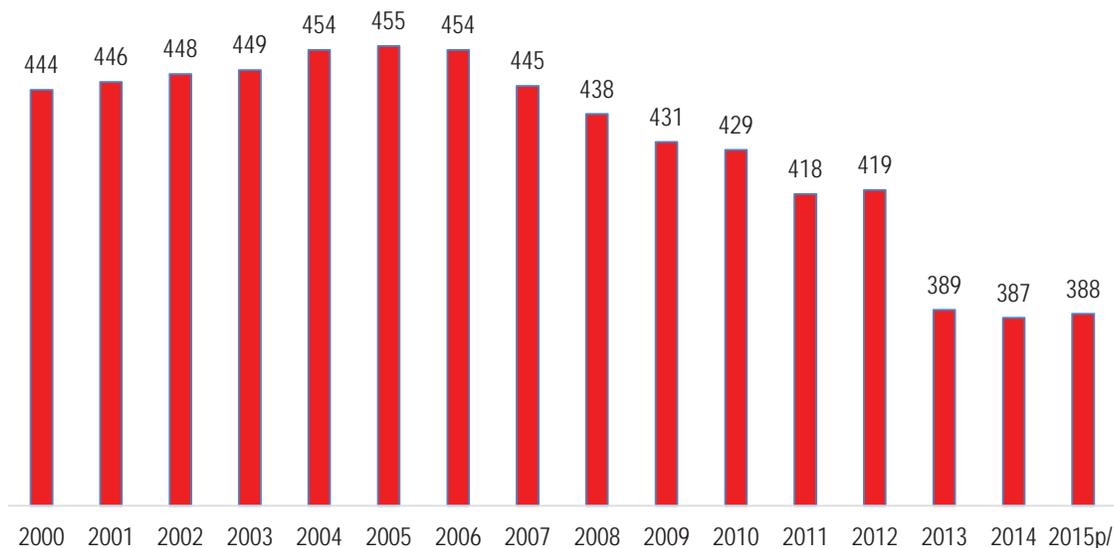
Fernando Escalante Gonzalbo, en trabajo sobre el tema, afirma que el contrabando no puede desligarse de la relación de México con Estados Unidos y éste es quien determina la agenda. Después de una revisión histórica del fenómeno sostiene que la guerra contra las

<sup>2</sup> Carlos Narrachina Lisón y Juan Ignacio Hernández Mora, “La problemática del narcotráfico en México y los esfuerzos institucionales para responder al flagelo”, *Ciencia Política*, núm. 14, julio-diciembre 2012, México, pp. 36-60; Guillermo Pereyra, “México: violencia criminal y ‘guerra contra el narcotráfico’”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3, julio-septiembre, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2012, pp. 429-460; Amaya Ordorika Ímaz, Comisión Mexicana de Defensa de los Derechos Humanos AC, “Audiencias públicas para la regulación de la marihuana”, Mesa 4. Regulación con relación a la seguridad pública, Cámara de Diputados, martes 27 de enero de 2016, México.

<sup>3</sup> Narrachina, *op. cit.*

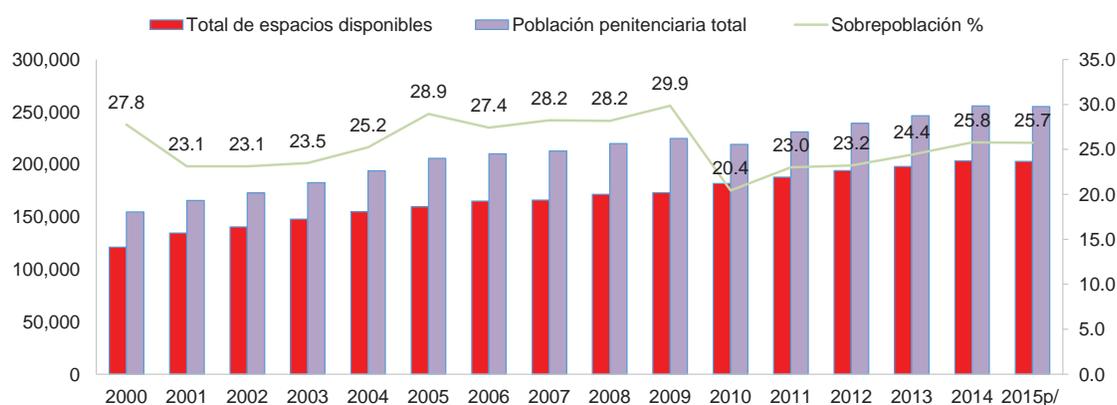
<sup>4</sup> Ana Paula Hernández, “Reformas a las leyes de drogas en América Latina”, Documento de trabajo, capítulo México, WOLA, 2010.

Gráfica 1. Centros penitenciarios existentes, estatales y federales (2000-2015)



Fuente: Presidencia de la República, *Anexo Estadístico. Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, México, 2015.

Gráfica 2. Población penitenciaria de los fueros federal y común (2000-2015)



Fuente: Presidencia de la República, *Anexo Estadístico. Tercer Informe de Gobierno (2014-2015)*, México, 2015.

drogas del expresidente Calderón, junto con la crisis de 2008, así como los efectos acumulados de 20 años sin crecimiento económico, provocaron una mutación del sistema de contrabando de drogas, favoreciendo formas más organizadas y violentas; así como la combinación con el contrabando de drogas y el cruce ilegal de la frontera por parte de migrantes

mexicanos y centroamericanos, y el control de carreteras y caminos.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, "Paisaje antes de la batalla. Notas sobre el contexto de la guerra contra las drogas en México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, año LVIII, núm. 218, mayo-agosto, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, pp. 73-104.

Escalante señala que en los últimos tiempos se ha ido segregando el campo del tráfico de drogas, pero no deja de ser parte del modo de vida de la sociedad de la frontera, por ello recomienda se empiece por cambiar las perspectivas del análisis.

### **Encarcelados por delitos contra la salud (consumo y posesión de marihuana)**

En términos generales, los delitos relacionados con el consumo y posesión de marihuana en pequeñas cantidades son agregados en los delitos contra la salud. La información sobre la cantidad de detenidos por ese motivo es escasa y deficiente. Según estadísticas elaboradas por Catalina Pérez Correa en 2014, de un total de 24,884 internos en centros federales, 42.1% estaba recluido por delitos contra la salud, lo que equivale a poco más de 10,500 personas (Tabla 1).

Los datos anteriores son consistentes con los resultados obtenidos en la Primer Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social 2012, un alto porcentaje de personas que reporta estar sentenciadas por transporte y posesión de narcóticos (siendo la primera y segunda mención más frecuente).

Los datos muestran que, del total de las personas encuestadas, 23% están sentenciadas por posesión y 25% por transporte de drogas; 9.3% reportó estar sentenciado por venta al menudeo de narcóticos y 1% de la población total está sentenciada por consumo (véase Gráfica 3).

En tanto que en los centros penitenciarios estatales, en 2014, según Catalina Pérez Correa, existían alrededor de 18,464 internos, de

los cuales 10% está recluido por delitos contra la salud, una tercera parte de ellos estaba por posesión simple, lo que —según la especialista—, con ese delito no se prueba la intención de venta o suministro, y el artículo 477 de la Ley General de Salud menciona que el delito de posesión simple se acredita cuando una persona posee alguno de los “narcóticos señalados en la Tabla en cantidad menor a la que resulte de multiplicar por mil las previstas en dicha tabla” y “cuando por las circunstancias del hecho tal posesión no pueda considerarse destinada a comercializarlos o suministrarlos, aun gratuitamente”. Dicha conducta es sancionable con penas de entre “diez meses a tres años de prisión y hasta ochenta días de multa”.

En cuanto al tipo de sustancia por la que son detenidos en seis de cada 10 casos predomina la posesión de marihuana y en dos de cada 10 la posesión fue cocaína. La especialista destaca la situación de las mujeres recluidas por delitos contra la salud, ya que ocho de cada 10 sentenciadas en centros federales fueron por esa causa. Además, a nivel federal y local, las mujeres son acusadas principalmente de transporte con penas de 10 a 25 años de prisión; la especialista destacó que más de 90% no tenían concurso de delitos, y que 90% eran madres en su mayoría con hijos fuera, encargados o desamparados.

Finalmente, Pérez Correa considera que las cárceles no son la mejor opción para regular las drogas y más bien representan un riesgo para la salud y la vida de los internos y sus familiares debido a carencia de servicios básicos; sobrepoblación, falta de servicios médicos, relaciones sexuales sin protección (muchas por violaciones) y drogas inyectables; riesgo de prevalencia y propagación de sida; violencia y

Tabla 1. Población por delitos contra la salud en centros federales

Delitos	Hombres		Mujeres		Total internos		%
	Sentenciados	Procesados	Sentenciados	Procesados	Sentenciados	Procesados	
Comercio	196	1,281	18	5	214	1,286	14.3
Compra	3	70	1	0	4	70	0.7
Cosecha	15	0	0	0	15	0	0.1
Distribución	3	0	0	0	3	0	0.0
Delitos contra la salud	1,138	1,480	1	4	1,139	1,484	24.9
Elaboración	12	0	0	0	12	0	0.1
Introducción ilegal de sustancias	138	805	21	9	159	814	9.2
Narcomenudeo	18	8	10	23	28	31	0.6
Posesión con fines de venta/comercio	0	0	0	0	0	0	0.0
Posesión (sin definir)	866	1,229	82	123	948	1,352	21.9
Producción	18	2	1	0	19	2	0.2
Siembra	27	2	0	0	27	2	0.3
Suministro	26	39	15	0	41	39	0.8
Tentativa de comercio	69	26	0	0	69	26	0.9
Tráfico	135	48	10	1	145	49	1.8
Transportación	0	0	0	0	0	0	0.0
Transporte	1,004	95	127	41	1,131	136	12.0
Venta	303	512	14	1	317	513	7.9
Otros	163	286	0	0	163	286	4.3
<b>Total</b>	<b>4,134</b>	<b>5,883</b>	<b>300</b>	<b>207</b>	<b>4,434</b>	<b>6,090</b>	<b>100.0</b>

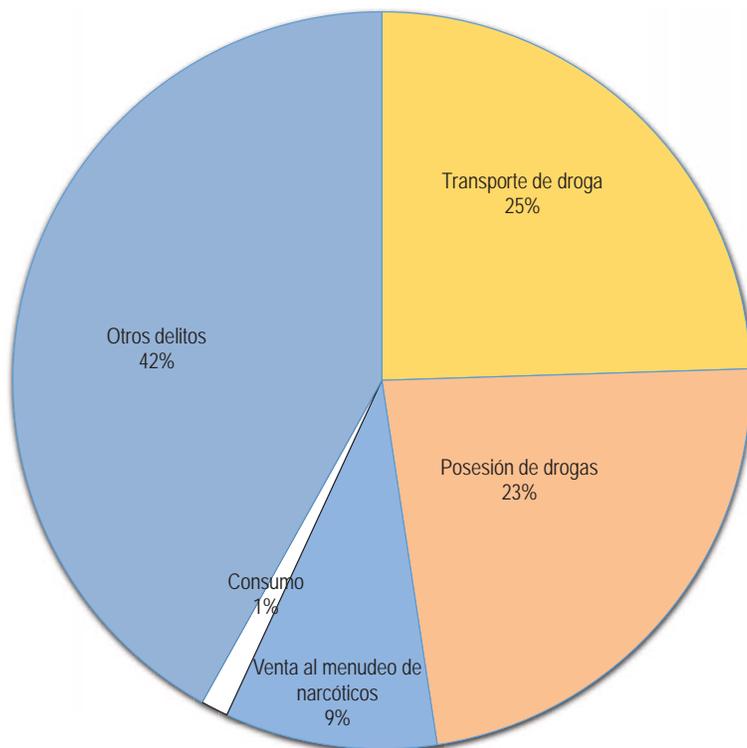
Fuente: Elaboración propia con base en Catalina Pérez Correa, “Uso de prisiones para regular las drogas en México”, Cámara de Diputados, “Audiencias públicas para regular la marihuana”, 26 de enero de 2016, México.

homicidios. Por ello, concluye en la necesidad de considerar los delitos por los cuales algunas personas son recluidas y las sustancias involucradas en esos delitos, lo que hace necesaria una reflexión sobre la proporcionalidad y racionalidad de la política de drogas.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha llevado a cabo varios diagnósticos sobre las condiciones de los centros penitenciarios, federales, estatales y militares. Para los centros federales la cali-

ficación nacional fue de 6.83 de un óptimo de 10, los centros estatales 6 y las prisiones militares 7.79. La evaluación consideró aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno; aspectos que garantizan una estancia digna; condiciones de gobernabilidad, reinserción social del interno y grupos de internos con requerimientos específicos. De los penales estatales la calificación general es baja (6), pero destacan por sus calificaciones reprobatorias los estados de Nuevo León, Tamaulipas,

Gráfica 3. Delitos de los sentenciados (% de internos sentenciados por tipo de delito)



Fuente: Datos tomados de Centro de Investigación y Docencia Económicas, resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social 2012, México, consultado en [[https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta\\_internos\\_cefereso\\_2012.pdf](https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_cefereso_2012.pdf)] (febrero, 2016).

Hidalgo, Campeche, Quintana Roo, Oaxaca, Guerrero, Morelos, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Baja California Sur (véase Mapa 1).

La situación anterior, según Francisco Rivas, director general del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, en la mesa de discusión “Homicidios en centros penitenciarios” en la UNAM, aseveró que entre 2008 y 2014 se registraron 445 homicidios durante riñas y motines en penales estatales. De ese total, 40% se suscitaron en cárceles de Tamaulipas y 14% en las de Durango. Por ello, especialistas en la materia concluyeron

que las cárceles mexicanas son espacios de muerte y destrucción.<sup>6</sup>

Los resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social muestran que el tipo penal más frecuente entre los internos fueron los delitos contra la salud (60.2%); respecto a las personas sentenciadas por delitos contra la salud, 40.7% afirmó estarlo por transporte de drogas, 38.5% por posesión

<sup>6</sup> Citado por Emir Olivares Alonso, 17 de febrero de 2016, México, en [[www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)] (febrero de 2016)

Mapa 1. Diagnóstico de los centros penitenciarios estatales 2014



Fuente: CNDH, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014, Centros Estatales, México, 2015, consultado en [[http://appweb.cndh.org.mx/dnsp/Ceresos/p\\_diagNacional\\_Resumen.asp](http://appweb.cndh.org.mx/dnsp/Ceresos/p_diagNacional_Resumen.asp)].

(traer consigo), 15.4% por vender al menudeo, 8.9% por traficar, 4.9% por vender al mayoreo, 3.2% por “fomento al narcotráfico”, 3% por suministro, 1.8% por consumo y 1.8% por plantar o cultivar drogas.<sup>7</sup>

La encuesta también indagó sobre la sustancia por la que fueron sentenciados, “58.7% de las personas reportó que se trataba de ma-

rihuana, 27.3% dijo cocaína, 11.1% respondió metanfetaminas, 8.3% heroína, 3.4% piedra o crack y 2% de pastas o ‘chochos’ (que se refieren a medicamentos controlados). Además, 2% reportó, espontáneamente, que les habían ‘sembrado’ la droga”.

Sobre el valor en pesos de la droga por la que fue sentenciado, 20.2% reportó que tenía un valor menor a los 5 mil pesos; 9.7% entre 5 mil y menos de 20 mil; 6.3% entre 20 mil y menos de 50 mil; 5.1% entre 50 mil y menos de 100 mil y 27.6% que tenía un valor superior a los 100 mil pesos. Un

<sup>7</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas, Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social 2012, México, consultado en [https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta\\_interiores\\_cefereso\\_2012.pdf](https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_interiores_cefereso_2012.pdf) (febrero, 2016)

porcentaje considerable, 31%, reportó que no sabía el valor en pesos.<sup>8</sup>

En centros penitenciarios en crisis se encuentran personas reclusas por delitos relacionados con la posesión y consumo de marihuana, que reciben los mismos tratos que delincuentes de alta peligrosidad, además en penales que no garantizan la reinserción social una vez que cumplan sus penas. Después del histórico fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que permitió la producción y consumo con fines lúdicos a cuatro ciudadanos, se generalizó la discusión sobre diferentes aspectos de la regulación de la marihuana, tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo. En la siguiente sección se revisan algunas iniciativas relacionadas con la despenalización de consumo y posesión de marihuana, así como sus posibles efectos.

### **Iniciativas en el Congreso para indultar a encarcelados por consumo y posesión de marihuana**

De forma reciente, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores se han presentado diferentes iniciativas de reformas a la Ley General de Salud y otras disposiciones con la finalidad de regular el uso médico y lúdico de la marihuana. En particular en este apartado interesa destacar las iniciativas que buscan otorgar la amnistía en favor de todas las personas que hayan sido procesadas por delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo por portación de dosis de marihuana.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 26.

El 5 de noviembre de 2015, los diputados Jorge Álvarez Máynez y Víctor Sánchez Orozco, miembros del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, presentaron una iniciativa que expide la Ley de Amnistía en favor de los sentenciados por delitos relacionados con el consumo y posesión de marihuana o sus componentes.

Después de explicar las condiciones de hacinamiento y sobrepoblación en los reclusorios del país, así como el sistema de cuotas informales para comprar servicios elementales, los diputados concluyen que las personas más comúnmente apresadas por el sistema penitenciario son consumidores y/o narcome nudistas de bajo perfil. Por ello, proponen la creación de una Ley de Amnistía en favor de quienes han sido sentenciados por consumo o posesión de marihuana, ya que la criminalización de este delito ha representado un uso poco eficiente de los recursos públicos destinados a la procuración de justicia y la política de seguridad.

Agregan que la política del Estado mexicano, concentrada en detener a consumidores y pequeños traficantes, ha ocasionado que las personas con escasos recursos sean las principales víctimas de violaciones por parte de las autoridades, exponiéndose a actos de corrupción, extorsión, maltrato físico, abuso sexual, detenciones arbitrarias y otras violaciones a sus derechos fundamentales.

La amnistía que proponen los legisladores extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que comprende y las autoridades judiciales y administrativas competentes tendrían que revocar las órdenes de aprehensión pendientes y pondrían en libertad a los procesados o sentenciados.

El 25 de noviembre de 2015, el diputado Juan Fernando Rubio Quiroz, del Grupo Parlamentario del PRD, presentó una iniciativa por medio de la cual se decreta amnistía en favor de todas las personas, no reincidentes, en contra de quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales del orden federal o del orden común, por los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, por portación de dosis de marihuana en cantidades iguales o menores a 30 gramos, con carácter retroactivo al 20 de agosto de 2009 al día de la entrada en vigor el decreto.

La justificación principal de tal amnistía se fundamenta en el hecho de que “la criminalización del consumo viola la dignidad humana, la autodeterminación de las personas y la libertad individual, porque cada persona adulta es dueña de su propio cuerpo, por tal motivo mientras no se afecte a terceros, cada individuo tiene derecho a decidir sobre su propio cuerpo”.<sup>9</sup>

En tanto que en la Cámara alta, en marzo de 2014, el senador Roberto Gil Zuarth, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional de Beneficios de Liberación Anticipada para Sentenciados por delitos no violentos relacionados con el consumo o posesión de marihuana.

El proponente esgrime dos objetivos claros para su aprobación: disminuye el hacinamiento

en las cárceles y evita el gasto público en personas internas cuya peligrosidad social no justifica el costo directo y de oportunidad de su reclusión.

## Comentarios finales

Después de un debate en el Congreso de la Unión en las “Audiencias públicas sobre la regulación de la marihuana”, un aspecto que obtuvo consenso entre los participantes fue que la política de drogas, —y en especial la del consumo de marihuana—, debe cambiarse. Uno de los temas con mayor aceptación fue la amnistía para presos por delitos de consumo o posesión de *cannabis*.

Una gran cantidad de personas recluidas en los centros penitenciarios locales y federales son consumidores y/o narcomenudistas que conviven con delincuentes de alta peligrosidad. Ésa es una de las razones por las que el sistema penal mexicano se debe reestructurar y revisar la proporcionalidad de las penas y el uso del aparato coercitivo del Estado mexicano.

Existen varias iniciativas para otorgar amnistía a reclusos con o sin sentencia por delitos de posesión y narcomenudeo de marihuana. La liberación de esa población descongestionaría, en parte, la sobrepoblación en prisiones, pero sería necesario establecer políticas de reinserción social para los reos liberados en caso de ser aprobada.

<sup>9</sup> Exposición de motivos, Iniciativa que expide la Ley de Amnistía en favor de todas las personas que hayan sido procesadas por delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo por portación de dosis de marihuana en cantidades iguales o menores de 30 gramos, a cargo del diputado Juan Fernando Rubio Quiroz y suscrita por integrantes del grupo parlamentario del PRD.

# Regulación de la marihuana y la seguridad pública en México

Rafael López Vega\*

## Resumen

Aquí se exponen los elementos de la normativa internacional en materia de seguridad pública vinculados al modelo prohibicionista de producción, distribución y consumo de drogas. Se abordan en particular los resultados en el ámbito de la seguridad experimentados por algunos de los países que, en relación con la marihuana, han modificado su política, implementando diferentes modelos de regulación. Para el caso de México, con base en los temas discutidos en las audiencias públicas llevadas a cabo por el Poder Legislativo en 2016, se reflexiona específicamente sobre el marco normativo vigente en el país, y acerca de los componentes y resultados de las estrategias nacionales de seguridad pública que han orientado el quehacer gubernamental en la lucha contra la producción, distribución y consumo de drogas ilícitas.

\*Maestro en estudios de la población por el Colef. Investigador en el área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: política ambiental, desarrollo sustentable, hogares y migración internacional. Correo electrónico: rafael.lopez@congreso.gob.mx

## Resultados de las audiencias públicas en la Cámara de Diputados

El presente artículo forma parte del trabajo de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión con relación al fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que se licencie, por parte de la autoridad competente, el autoconsumo del estupefaciente conocido como “marihuana”, y en el cual propone que los artículos 235, último párrafo, 237, 245, fracción I; 247, último párrafo, y 248 de la Ley General de Salud, sean considerados inconstitucionales respecto al derecho al libre desarrollo de la personalidad.<sup>1</sup>

Derivado de las audiencias públicas a través de las cuales las cámaras del Congreso han atendido el fallo de la SCJN con relación a la regulación de la marihuana y la seguridad pública, se arribó a las siguientes conclusiones:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> SCJN, Sesión Pública Ordinaria de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el miércoles 4 de noviembre de 2015. Disponible en [[https://www.scjn.gob.mx/Primera\\_Sala/VersionesTaquiograficas/04112015PS.pdf](https://www.scjn.gob.mx/Primera_Sala/VersionesTaquiograficas/04112015PS.pdf)] (fecha de consulta: 9 de febrero de 2016).

<sup>2</sup> El resumen de las conclusiones se deriva de la Audiencia Pública No. 4 sobre “Regulación en relación con la seguridad pública”, que tuvo lugar en la Cámara de Diputados el 27 de enero de 2016.

La actual regulación tiene como antecedente legal la aprobación e implementación de la Ley de Narcomenudeo, a través de la cual se dividen las competencias en materia de salud entre lo que hacen los estados y la federación. Los objetivos de la ley son sacar a los consumidores del sistema penal, que no se criminalice a los consumidores y lograr despresurizar el sistema penitenciario federal.

Si bien la información judicial disponible requiere ser organizada, sistematizada y homologada en los distintos órdenes de gobierno, se puede constatar que en el país sí se criminaliza la posesión simple y el consumo de marihuana. Las cifras de detención por posesión de sustancias ilícitas indican que el número de detenidos es de 453 mil; de ellos, 176 mil han sido detenidos por posesión simple y 156 mil por consumo. Y de los juicios por delitos contra la salud en las entidades, 71% son por posesión simple de drogas, seguidos por posesión con fines de suministro.

La política pública contra el narcotráfico representa una amenaza contra la seguridad social, ya que se enfrenta con un enfoque militarizado: el ejército haciendo funciones de policía, con más de 12 mil detenciones de civiles en 2012, caracterizadas por violaciones a los derechos humanos. La violación de estos derechos implica, entre otras: ejecuciones extrajudiciales, que suman más de 150 mil en un periodo de siete años; la desaparición forzada de aproximadamente 27 mil personas; la tortura se calcula en 10 mil personas al año; y el desplazamiento interno forzado de comunidades enteras, de 2011 a la fecha, sumatoria que implica a más de 287 mil personas.

Los jóvenes, niños y niñas no sólo son víctimas graves de violaciones a derechos humanos en el marco de la guerra contra las drogas, sino que

además son excluidos del diseño, la implementación y la evaluación de las políticas y programas.

Finalmente, se concluye que el modelo prohibicionista está agotado, y se indica que ya se utilizaron el máximo de herramientas existentes para instrumentarlo.

### **Seguridad pública y regulación de la marihuana en el contexto internacional**

El régimen sobre el que se sustentan las políticas tradicionales para el control de las drogas tiene un trayecto de casi un siglo.<sup>3</sup> El protocolo sobre estupefacientes sintéticos de 1948 somete a una serie de nuevas sustancias a fiscalización internacional. En éste se determina qué drogas podrían usarse sólo para fines médicos y de investigación científica.

La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de 1988 constituyen un grupo integrado de tratados internacionales en la lucha contra las drogas.

La Convención de 1961 y el Convenio de 1971 codifican las medidas de control a implementar a escala internacional para asegurar la disponibilidad de estupefacientes y sustancias psicotrópicas para fines médicos y de investigación científica, e impedir su tráfico y consumo ilícito. La Convención de 1988 reforzó la obligación de los países a imponer sanciones

<sup>3</sup> Véase ONU, Cronología: 100 años de fiscalización de drogas, 2008. Disponible en [[http://www.unodc.org/documents/26june/26june08/timeline\\_S.pdf](http://www.unodc.org/documents/26june/26june08/timeline_S.pdf)] (fecha de consulta: 23 de febrero de 2016).

penales para combatir en el área de las drogas todos sus aspectos ilícitos de producción, posesión y tráfico, centrándose en el control de su tráfico internacional, y mandató que se tipificaran como delitos penales todos los asuntos relacionados con el tráfico ilícito de drogas, incluida la posesión para consumo personal.<sup>4</sup>

Asimismo, la Convención de 1988 reconoce “... los vínculos que existen entre el tráfico ilícito y otras actividades delictivas organizadas relacionadas con él, que socavan las economías lícitas y amenazan la estabilidad, la seguridad y la soberanía de los Estados”. En este orden normativo, Estados Unidos estableció hace varias décadas que el narcotráfico es una amenaza para la seguridad nacional.<sup>5</sup>

No obstante, emerge el consenso de que el modelo prohibicionista —con sus variantes de implementación— es un fracaso en la lucha contra la producción, distribución y consumo de drogas ilícitas, originó un mercado negro y ha tenido impacto negativo en los diferentes sistemas nacionales de procuración e impartición de justicia, y en el diseño e instrumentación de diversas estrategias de seguridad nacional.

La experiencia de los últimos cincuenta años demuestra que la política prohibicionista en materia de drogas ha fracasado y que, por lo tanto, la

<sup>4</sup> Cf. Control de Drogas de las Naciones Unidas. Disponible en [<http://www.undrugcontrol.info/es/control-de-drogas-de-la-onu/convenciones>] (fecha de consulta: 22 de marzo de 2106).

<sup>5</sup> Durante los periodos presidenciales de Reagan, las “National Security Decision Directives (NSDD)” fueron el instrumento del gobierno estadounidense para establecer su política nacional de seguridad. Véase la NSDD 221 de abril de 1986 con relación a los narcóticos y la seguridad nacional. Disponible en [<http://fas.org/irp/offdocs/nsdd/>] (fecha de consulta: 21 de febrero de 2016).

misma requiera un cambio[...] ha contribuido a incrementar la violencia y la corrupción asociadas a la delincuencia organizada, ha lastimado tanto a comunidades como a individuos y ha generado un mercado negro de millones de dólares.<sup>6</sup>

El impacto de la regulación de la producción, distribución y consumo de la marihuana en la seguridad pública, según expresan los gobiernos y diversos analistas en los países que han impulsado este tipo de modelos, se espera sea positivo; es decir, regular implica eliminar incentivos para actividades ilegales, delincuenciales y criminales.<sup>7</sup> Sin embargo, es necesario evaluar en el corto, mediano y largo plazos su impacto tanto en dichas áreas como en la comisión de delitos asociados al mercado negro predominante a nivel mundial. Además existen especificidades a considerar, entre éstas:

- La experiencia holandesa a través de sus *coffe shops*. El gobierno tolera la venta de drogas blandas y no existe criminalización de los consumidores; sin embargo, reconoce que, como en cualquier otro lugar, las drogas causan alteraciones del orden público y crímenes.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Ministro Cossío Díaz, J. R., Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sesión Pública Ordinaria, 4 de noviembre de 2015, p. 9.

<sup>7</sup> Véase Friedrich Ebert Stiftung, De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas; Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Disponible en [<http://www.fes-seguridadregional.org/>] (fecha de consulta: 8 de febrero de 2016).

<sup>8</sup> En las zonas próximas a las cafeterías donde se tolera el consumo de marihuana hay más crímenes y disturbios que en cualquier otro lugar. Cf. <https://www.government.nl/topics/drugs>, y Winston Ross, “Holland’s new marijuana laws are changing old Amsterdam”, *Newsweek*

- En España la percepción social hacia las drogas apunta que entre los problemas que pueden desencadenar el consumo de éstas están: la adicción, los problemas familiares, los problemas de salud, la delincuencia y la marginación.<sup>9</sup> Además, información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía sobre delitos contra la salud pública indica que los cometidos por los adultos en 2007, 2010 y 2014 evidencian cierta estabilidad en su número: 11,232; 12,702 y 12,851, respectivamente.<sup>10</sup>
- Diversos estudios de la Corporación Rand reflexionan sobre los efectos esperados de las distintas modalidades de regulación en la Unión Americana: en la demanda y el consumo, en el tráfico (México-Estados Unidos), en la reducción de la violencia en México, entre otros aspectos, sin llegar a conclusiones definitivas sobre efectos positivos o negativos.<sup>11</sup>
- En Uruguay existe la firme opinión de que los impactos en la salud, el con-

sumo, la seguridad, y en la vida social que implica la legalización de la marihuana, sólo podrán verse y analizarse en el largo plazo.<sup>12</sup>

### **Regulación de la marihuana y seguridad pública en México**

En el pasado reciente el gobierno federal ha afrontado el problema de la inseguridad escálndola al nivel de un obstáculo para el desarrollo económico y social, que impide la consolidación de nuestra vida democrática y que vulnera diversos derechos humanos.

La atención institucional a la inseguridad estuvo presente en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia inscrita en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 (PNSP). La Estrategia Nacional de Seguridad Pública integró seis objetivos, 14 estrategias, y cuenta con 21 líneas de acción. De manera sintética los objetivos buscaron: prevenir conductas delictivas; combatir frontalmente el fenómeno delictivo y consolidar el Estado de derecho; recuperar el sentido original del sistema penitenciario; garantizar un sistema tecnológico de información y telecomunicaciones avanzado; profesionalizar a las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno y fomentar la

(22/02/15). Disponible en [<http://www.newsweek.com/marijuana-and-old-amsterdam-308218>] (fecha de consulta: 22 de febrero de 2016).

<sup>9</sup> Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD), Crece la oposición al consumo de drogas mientras aumenta la permisividad hacia el cannabis, 2014. Disponible en [<http://www.fad.es/node/6414>] (fecha de consulta: 22 de febrero de 2016).

<sup>10</sup> INE, Consulta interactiva de estadísticas de seguridad y justicia. Disponible en [<http://www.ine.es/>]

<sup>11</sup> Véase Rand Corporation. Drug Policy Research Center Hot Topic: Marijuana Legalization. Disponible en [<http://www.rand.org/multi/dprc/marijuana.html#criminal>] (fecha de consulta: 23 de febrero de 2016).

<sup>12</sup> Entrevista de *El País* (3/04/2014) a Luis Yarzabal, responsable del Comité Científico Asesor independiente del Gobierno Uruguayo con relación a la evaluación de la Ley No. 19.172. Disponible en [<http://www.elpais.com.uy/informacion/impacto-legalizacion-cannabis-plazo.html>] (fecha de consulta: 22 de febrero de 2016).

confianza de la sociedad en las instituciones encargadas de la seguridad pública.<sup>13</sup>

El diagnóstico oficial de las causas de la inseguridad es multifactorial, entre éstas se hallan la debilidad institucional a escala local, crisis económicas recurrentes que limitan las oportunidades laborales, la diversificación, crecimiento y expansión de las organizaciones criminales, que lo mismo abarcan la producción, distribución, tránsito y consumo de drogas, el tráfico de armas, el secuestro y el robo, así como las disputas dentro del crimen organizado por el control de territorios. Causas que hacen tangible la inseguridad y que se manifiestan en el incremento de la violencia en varias entidades y/o regiones del país.<sup>14</sup>

Parte de la atención institucional al problema de la inseguridad pública en el país redundó en una serie de reformas en 2009 a la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, reformas conocidas por la opinión pública como Ley sobre Narcomenudeo, y que se reconocía como el antecedente regulatorio más reciente en el tema de la producción, distribución y consumo de drogas. En esta coyuntura, especialistas de la ONU indicaban:

La nueva ley representa indudablemente algunos avances significativos, al menos conceptualmente, en asuntos clave como el re-

conocimiento y diferenciación entre usuario, farmacodependiente y traficante, lo que podría dar paso a un desarrollo de los derechos del consumidor. La ley representa también de hecho la posibilidad de abrir un debate público en materia de derechos de los consumidores.<sup>15</sup>

También como parte del marco normativo vigente se halla la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada que en su artículo 2º, al tenor de las convenciones internacionales,<sup>16</sup> define

“Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada.”

Interesa señalar que en la serie de delitos enumerados en la ley se mencionan los que son contra la salud.

La Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia convergió con la ruptura de la pauta inercial de homicidios: el número de éstos se incrementó, principalmente en edades laborales jóvenes y jóvenes adultos de varones, es decir, con una sobremortalidad masculina; por la percepción

<sup>13</sup> Cf. Poder Ejecutivo, Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de marzo de 2009.

<sup>14</sup> Véase A. Poiré, El aumento de la violencia en México, Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, 2011. Disponible en [[http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/El\\_aumento\\_de\\_la\\_violencia.pdf](http://calderon.presidencia.gob.mx/documentos/El_aumento_de_la_violencia.pdf)]

<sup>15</sup> J. Hernández y C. A. Zamudio, México: *Ley contra el narcomenudeo. Una apuesta dudosa*, Serie reforma legislativa en materia de drogas, núm. 3, Control de Drogas de las Naciones Unidas, 2009.

<sup>16</sup> Véase ONU, Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, anexo I, artículo 2, 2004. Disponible en [<http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Publicaciones/tocebook.pdf>].

social y el contraste de la información oficial de registro de secuestros respecto a las estimaciones provenientes de encuestas, de modo que la cifra negra de este tipo de delito se estima en 98.8%; las desapariciones y los desplazamientos forzados.<sup>17</sup>

Respecto a los homicidios, esta sobremortalidad masculina impactó negativamente en la esperanza de vida. Según cálculos oficiales, la tendencia conocida del aumento de esta última se fracturó, moviéndola hacia la baja poco antes de 2010. Su trayectoria para años posteriores (2010-2015) se hizo bajo la hipótesis de que las tendencias de la mortalidad masculina volverían a la normalidad, situación que aparentemente se advierte en la estadística oficial de mortalidad general y que se registra en el contexto de la actual Estrategia Nacional de Seguridad Pública (véanse gráficas 1 y 2).

En cuanto a este último tipo de eventos, el debate político responsabiliza al componente operativo de la entonces vigente Estrategia Nacional de Seguridad Pública (que en sus aspectos sustanciables de operativos se mantiene actualmente) del incremento de la violencia en el país. Sin embargo, hay pocos estudios ni la claridad suficiente para responder: ¿qué acontecimientos coinciden con esta ruptura de nuestra vida? ¿Los económicos: crecimiento del producto interno bruto, tasa de desempleo, inflación, migración internacional y retorno? ¿Los políticos: procesos electorales, estatales y municipales? ¿Los sociales: protesta social? ¿Los demográficos: número y porcentaje de jóvenes

<sup>17</sup> Desde 2011 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través del levantamiento de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), recaba este tipo de información.

dentro de la estructura demográfica, tasa de crecimiento de esa población joven y aprovechamiento del bono demográfico<sup>18</sup>

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, a través de la meta nacional “Un México en Paz”, mantiene vigente la atención institucional al problema de la inseguridad pública:

La prioridad, en términos de seguridad pública, será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. En este sentido, se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.<sup>19</sup>

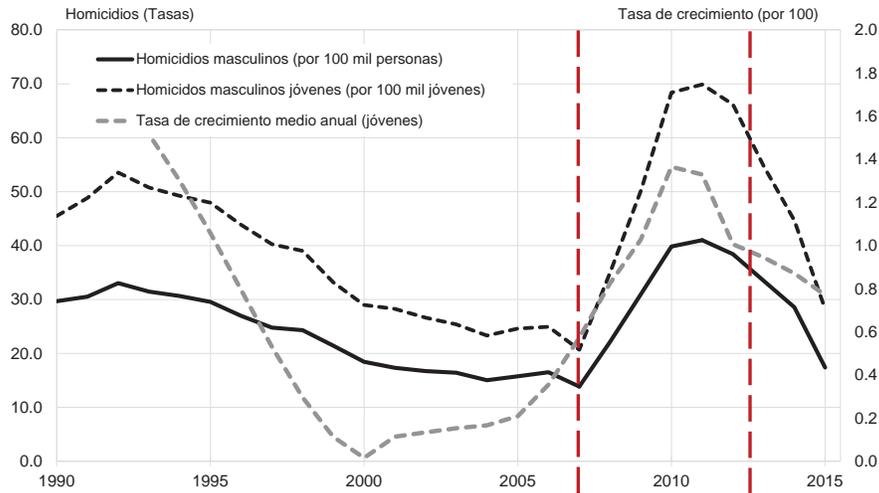
## Comentarios finales

La coincidencia analítica entre expertos de diversas nacionalidades en que el modelo prohibicionista está agotado, que ha tenido impactos negativos en la seguridad pública, y en los sistemas de impartición y procuración de justicia, alienta la necesidad de colocar en el centro del debate las especificidades que experimenta cada país en el combate a la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas.

<sup>18</sup> Véanse México Evalúa, Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidio, primera parte, México, 2012, pp. 13-43, México; y M. Morales, *La lucha por la seguridad en México: operativos, homicidios y crimen organizado entre 2007 y 2010*, tesis de doctorado, El Colegio de México, México, 2012.

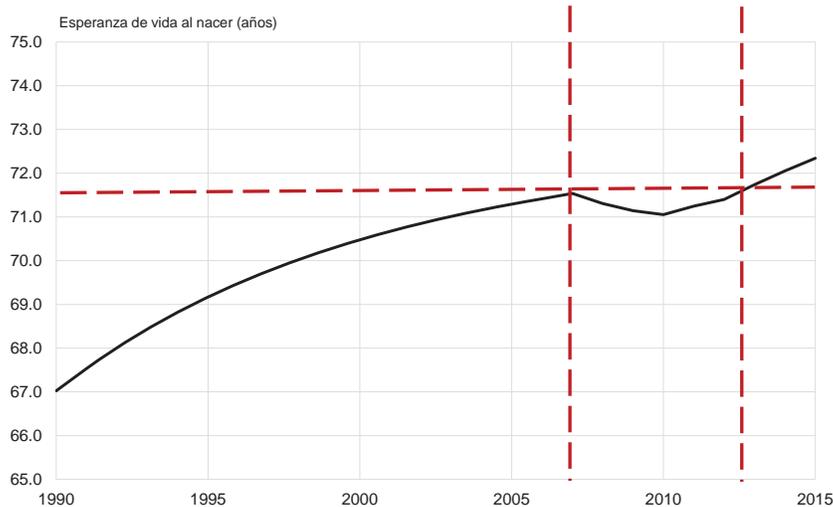
<sup>19</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p. 21

Gráfica 1. México. Evolución del número de homicidios masculinos y tasa de crecimiento de la población masculina joven, 1990-2015



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI. Mortalidad General. Consulta interactiva de datos y el Conapo (2012). Proyecciones de población 2010-2050.

Gráfica 2. México. Trayectoria de la esperanza de vida masculina, 1990-2015



Fuente: Elaboración propia con base en el Conapo (2012). Proyecciones de población 2010-2050.

En el caso de México, la inseguridad pública adopta formas de violencia que van del robo y el secuestro hasta la tortura, la desaparición, el desplazamiento y el homicidio. Las diferentes aristas del crimen organizado se suman a las condiciones socioeconómicas y culturales, a la debilidad de instituciones locales

que vulneran e impiden sistemáticamente la posibilidad de que miles de mexicanos puedan contar con proyectos de vida alejados de la violencia y la pobreza. Proyectos de vida que necesitan anclarse a la exigencia de que se garanticen condiciones sociales que den lugar al cumplimiento de los derechos humanos.

# Audiencias públicas para las alternativas de regulación de la marihuana: regulación en torno a la responsabilidad de daños frente a terceros

Santiago Michele Calderón Berra\*

El artículo que se presenta a continuación reseña el segmento de las Audiencias públicas para las alternativas de regulación de la marihuana. Que versó sobre la regulación en materia de responsabilidad de daños frente a terceros, la identificación y análisis sobre los daños a terceros actuales y potenciales, Así como el régimen de responsabilidad civil, penal, laboral y administrativa ante una nueva regulación.

## Introducción

Existen evidencias del uso del *cannabis* desde el neolítico ya que ofrece fibra textil desde hace miles de años y comenzó a cultivarse en Asia y Oriente Medio. En cuanto su uso psicotrópico, las poblaciones de la India y Nepal fueron fumadores de *ella*. En los países árabes, la resina de la planta de cáñamo fue consumida durante siglos, en particular por los hashashin en

\* Maestro en ciencias de la comunicación, con especialidad en comunicación política y opinión pública. Línea de investigación: opinión pública. Correo electrónico: [santiago.calderon@congreso.gob.mx](mailto:santiago.calderon@congreso.gob.mx)

Siria. El uso de la marihuana en México es secular: “entre los indígenas nahuas de la región norte y centro del estado de Guerrero se ha detectado el uso contemporáneo de ocho plantas sagradas con poderes enteogénicos: (...) Son utilizadas por los especialistas en rituales como embriagantes chamánicos<sup>1</sup> con fines oraculares y terapéuticos”.<sup>2</sup>

Aunque haya muchos estudios sobre su uso los resultados a menudo son contradictorios acerca de los efectos, aunque se ha llegado a conclusiones generalmente aceptadas. Este artículo se vale de una variedad de fuentes, incluyendo las audiencias públicas llevadas a cabo en la Cámara de Diputados (mesa sobre

<sup>1</sup> *Embriagante chamánico*, se refiere al recurso enteogénico utilizado por el curandero-chamán o por su paciente, a indicación suya, para alcanzar el trance extático y permitir el contacto con lo divino.

<sup>2</sup> Lilián González Chévez, “Hueytlatatzintli. Enteógeno sagrado entre los nahuas de Guerrero”, *Cuicuilco*, vol. 19, núm. 53, enero-abril, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, 2012, pp. 301-324. Disponible [en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-16592012000100014&script=sci\\_arttext#notas](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-16592012000100014&script=sci_arttext#notas)] (fecha de consulta: 21 de febrero de 2016.)

la regulación con relación a daños a terceros), artículos de revistas médicas internacionales, artículos científicos, libros de texto, páginas Web, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con relación al amparo, para establecer una visión general de los efectos claramente documentados asociados con el consumo del *cannabis*.

En la Cámara de Diputados y en el Senado de la República se instaló el Consejo Técnico para las Alternativas de Regulación de la Marihuana, para uso y eventual legalización del enervante en México.<sup>3</sup>

Por su parte la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) realizó un fallo histórico el 4 de noviembre de 2015 al aprobar un amparo que permite el uso de marihuana con fines recreativos a cuatro personas en México.

En efecto, en esa parte del estudio se mostró que el consumo de marihuana no supone un riesgo importante para la salud, toda vez que sus consecuencias permanentes son *poco probables, mínimas o reversibles*. Al respecto, se señaló que el consumo de marihuana genera un índice de dependencia *menor* a otras sustancias, el cual se ubica alrededor del 9% de las personas que la consumen. En la misma línea, tam-

<sup>3</sup> Además, la Secretaría de Gobernación realiza cinco foros regionales: 1. Salud pública y prevención, región sureste, tercera semana de enero de 2016; 2. Ética y derechos humanos, región noroeste, primera semana de febrero de 2016; 3. Aspectos económicos y de regulación, región norte, tercera semana de febrero de 2016; 4. Seguridad ciudadana, región centro, primera semana de marzo de 2016, y 5. Salud pública y prevención, ética y derechos humanos, aspectos económicos y de regulación, seguridad ciudadana, Distrito Federal, tercera semana de marzo de 2016. Disponible en <http://www.gob.mx/debatemarihuana>

bién se sostuvo que el consumo de marihuana tiene un nivel de incidencia *muy bajo* o incluso *discutible* comparada con el consumo de otras drogas más riesgosas. Por otro lado, se destacó que existen resultados similares respecto de la propensión del usuario de marihuana a inducir a terceros al consumo. De la misma manera, se reconoció que conducir vehículos y manejar instrumentos y sustancias peligrosas bajo los efectos de la marihuana sí supone un riesgo para el orden público. Por último, se expuso que existe incertidumbre sobre la afirmación de que el consumo de marihuana incentiva la comisión de otros delitos o lo hace en grado.

### **Audiencia pública: daños frente a terceros**

Los ponentes en la mesa sobre regulación en relación con daños a terceros fueron los doctores Laura Atuesta, del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas), Alfonso Francisco Martín del Campo Laurents, del Conadic (Comisión Nacional contra las Adicciones) y Alicia Beatriz Azzolini Bincaz, del Inacipe (Instituto Nacional de Ciencias Penales). A continuación las ideas principales:

Según la doctora Atuesta, es necesario evaluar el objetivo de la política prohibicionista, desde el punto de vista de los costos y los beneficios (económicos y sociales). Algunas políticas como la guerra contra las drogas no han tenido efectos como descender el consumo, más bien podemos observar un aumento en la violencia. La literatura académica dirige más el reflector hacia la violencia por las drogas. La conclusión general es que el *prohibicionismo* genera violencia. Se genera altos costos para el

Estado que finalmente luce como incapaz de intervenir y regular la violencia. En la actualidad, el que impone las reglas o domina el mercado es el crimen organizado.

Martín del Campo Laurents divide el uso del *cannabis* para fines médicos o para uso recreativo. Para el primer caso cómo un usuario puede afectar a terceros. Los efectos agudos son varios ya que las funciones cognitivas pueden verse afectadas, al igual que la coordinación motriz. Desde la visión de la medicina tradicional, presenta una perspectiva como “conducta alterada” y, por tanto, incapaz de desarrollar actividades “normales”. Afirmó que la legalización del consumo afecta a terceros cuando el consumo es parte de la conducta social y sugiere medidas para evaluarlo, a través de pruebas antidoping más precisas.

Alicia Beatriz Azzolini Bincáz presentó algunas reflexiones de carácter jurídico. Se refirió al amparo que permite el uso y cultivo, elevándolo a derecho personal. Sobre los argumentos de la legalización del consumo que pueda dañar a terceros<sup>4</sup> afirma que ya está previsto en la legislación. Hay disposiciones legales sobre conductas de alteración voluntaria (homicidios dolosos, conducción, etc.) y no hay laguna legislativa sobre daños a terceros. Donde se requiere una regulación es para usos medicinales, la publicidad (no exposición a niños, como en el caso de Holanda) y los lugares de consumo, que deben regularse. En cuanto a la comercialización (centros de venta) y la cantidad (número de plantas, etc.), hay que aprender de países como Uruguay. Remató con lo esencial de mantener las políticas preventivas.

<sup>4</sup> El consumo genera “alguna suerte de trastorno”: hay cambios emocionales y afecta su desarrollo en la vida cotidiana.

## Marco legal<sup>5</sup>

En México la Ley General de Salud de 1984 y el Código Penal Federal de 1994 legisla en materia de drogas. En 1996 se creó la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que elevó las penas de manera considerable. El 21 de agosto de 2009 entró en vigor un decreto, la Ley de Narcomenudeo, que reforma la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales, con el objetivo de combatir el comercio de drogas al por menor. El decreto determinó las cantidades máximas de las diversas sustancias permitidas para el consumo personal.<sup>6</sup>

## Drogas duras y drogas blandas

En una referencia basada en la diferencia objetiva en cuanto a los efectos, la inducción de dependencia física y el impacto social de los derivados de la planta de *cannabis* frente a plantas como la amapola y la coca, también debería tenerse en cuenta, de acuerdo con los mismos parámetros, al alcohol como una “droga dura”, percibido de manera distinta a dichas sustancias sólo en virtud de su situación jurídica, que es tolerado en todo el mundo occidental (Cuadro 1).<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Transnational Institute, “Reformas a las leyes de drogas en América Latina”, *Drugs & Democracy*. Disponible en <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/mexico/item/248-mexico>

<sup>6</sup> Cinco gramos de *cannabis*, 2 gramos de opio, medio gramo de cocaína, 50 miligramos de heroína o 40 miligramos de metanfetamina o mdma. Los usuarios serán sometidos a tratamiento obligatorio solamente después del tercer arresto.

<sup>7</sup> “Alcohol is the hard drug used by respectable people, alcohol is our nation’s —and Iowa City’s— num-

Cuadro 1. Drogas legales e ilegales

	<i>Legales</i>	<i>Ilegales</i>
Instrumentales o terapéuticas	Sustancias prescritas por el médico	Sustancias para dopaje
recreativas	alcohol y tabaco	drogas

Drogas (ilegales y recreativas): entre las características de algunas de estas sustancias se presenta la dependencia y la tolerancia, cuyos grados varían mucho dependiendo del tipo de sustancia.

- *La dependencia física:* Donde la falta de la droga (abstinencia) genera malestar físico.
- *La adicción psicológica:* El consumidor es impulsado a buscar la droga por la necesidad de repetir el bienestar de la experiencia.
- *Tolerancia:* Es el fenómeno en el que el efecto del consumo tiende a disminuir con el paso del tiempo, forzando al consumidor a aumentar la dosis de sustancia para alcanzar el mismo efecto.

Los conceptos “drogas duras y drogas blandas” se han de considerar, por tanto, sobre todo en términos coloquiales, para indicar, respectivamente, sustancias psicoactivas, especialmente dañinas,<sup>8</sup> y sustancias que se considera que no crean dependencia (o inductores de dependencia reducida) y menos perjudiciales que las primeras.

ber one hard drug” —Nicholas Johnson, co-director del Institute for Health, Behavior and Environmental Policy de Iowa.

<sup>8</sup> Thomas Nordegren, *The A-Z Encyclopedia of Alcohol and Drug Abuse*, Universal-Publishers, 2002, p. 327.

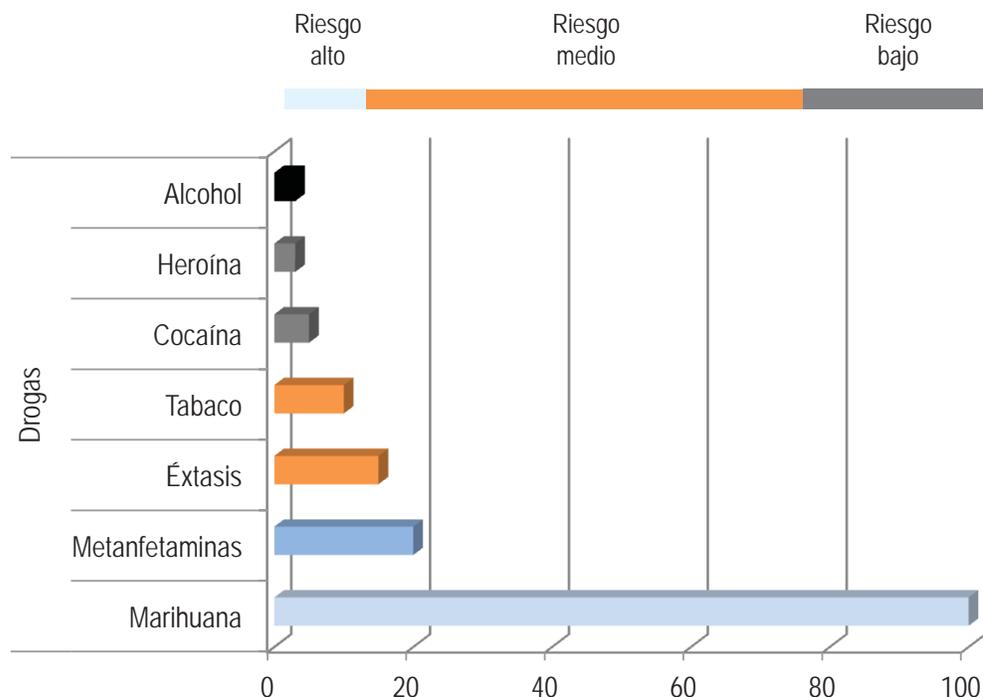
El *cannabis* es menos perjudicial que otras sustancias, incluyendo el alcohol y el tabaco, drogas que son legales; esto lo revela una publicación de la revista *Scientific Reports*.<sup>9</sup> Los científicos compararon los efectos sobre la salud de siete drogas (alcohol, tabaco, cocaína, éxtasis, metanfetamina, heroína y la marihuana) y encontraron que la marihuana es la más inofensiva de la lista, incluso 114 veces menos peligrosa, en términos de mortalidad, en comparación con el alcohol.

Los investigadores cuantificaron los riesgos de muerte asociados con el consumo de una variedad de sustancias de uso común. Encontraron que a nivel de uso individual el alcohol es la sustancia más letal, seguido de la heroína y la cocaína. Y al final de la lista, ubicaron el *cannabis* como sustancia menos peligrosa de todas las “drogas recreativas” (Gráfica 1).

Los investigadores, para determinar la mortalidad de las sustancias, compararon la dosis letal de cada una de las siete drogas, con las cantidades normalmente utilizadas por los consumidores: la marihuana es la única sustancia, entre las examinadas, clasificada como de “bajo riesgo de mortalidad” (Tabla 1).

<sup>9</sup> Los autores de la investigación son: Dirk Lachenmeier y Jurgen Rehm, de la Klinische Psychologie & Pshychotherapie de la Technische Universität de Dresden, Alemania.

Gráfica 1. Listado de las drogas más dañinas para el ser humano. Relación entre la dosis tóxica y la ingesta humana típica. Evaluación del riesgo comparativo de alcohol, tabaco, *cannabis* y otras drogas ilícitas utilizando el enfoque del margen de exposición



Fuente: Medical Marijuana: The Malaysian Perspective pag. 32. “By a wide margin cannabis is the least risky recreational drug”. Lilian Christian Schmidt SEGI University. 2015, (fecha de consulta: 1 de marzo de 2016).

## Conclusiones

El escritor francés Jacques Derrida, autor de *Rhétorique de la drogue* (publicado en 1986), sobre la discusión del concepto de *drogas*: “Uno no puede sino concluir que el concepto de drogas es un concepto sin base científica, establecida sobre la base de consideraciones políticas o morales”. La adicción y las drogas son en este sentido dos conceptos que a menudo han sido demonizados psicológicamente por la opinión pública.

Según la OMS, “desde el punto de vista farmacológico, definimos *drogas* como todas las sustancias que ‘cambian la psicología o la actividad mental’”.

Se debe ser cauto a la hora de tomar decisiones. Es imperioso un debate público sobre la legalización. No se debe olvidar que es un tema complejo y que es ineludible emprender debates maduros y libres de restricciones y juicios personales.

Para Saviano,<sup>10</sup> la legalización puede resolver el problema de la gestión de la mafia sólo cuando la producción y las ventas sean monitoreadas junto con la Secretaría de Salud, que estudiará su impacto en la salud pública. Hay que tener claro que estos son experimentos,

<sup>10</sup> Roberto Saviano. Disponible en <http://www.robertosaviano.com/quei-piccoli-passi-per-legalizzare-le-droghe/> (fecha de consulta: 21 de febrero de 2016).

Tabla 1. Comparativo de drogas

<i>Grupo al que pertenece</i>	<i>Efectos a corto plazo</i>	<i>Efectos a largo plazo</i>	<i>Dependencia y tolerancia</i>	<i>Usos médicos</i>	<i>Categoría y efectos sociales</i>
<i>Alcohol</i>	Relajamiento, pérdida de inhibiciones, euforia, habla irregular y reflejos psicomotores.	Daños a los tejidos del cuerpo, especialmente hígado y cerebro; úlceras, obesidad, impotencia, delirium tremens, etc. Muerte.	Física y psicológica. Sí hay tolerancia.	Ninguno.	Legal. Droga de conflicto social y clínico.
<i>Nicotina</i>	Actúa como estimulante y relajante.	Enfisema, enfermedades del corazón, cáncer a los pulmones, garganta y boca.	Física y psicológica. Sí hay tolerancia.	Ninguno.	Legal. Droga de conflicto clínico.
<i>Marihuana</i>	Relajamiento, alteración de percepciones.	Problemas similares a los del tabaco en uso crónico, alteraciones cognitivas.	Psicológica. Sí hay tolerancia.	Enfermedades neurodegenerativas, cáncer, epilepsia, ansiedad y dolor crónico.	Ilegal. Droga de conflicto social.
<i>Sedantes (barbitúricos)</i>	Relajación, somnolencia, falta de coordinación, pérdida de juicio y autocontrol.	Pereza e irritabilidad, Peligro si se combina con otras drogas. Muerte.	Física y psicológica. Sí hay tolerancia.	Insomnio, tensión, presión arterial alta.	Legal, sólo con receta médica. Conflicto clínico.
<i>Narcóticos (derivados del opio)</i>	Anestesia, liberación de ansiedad, somnolencia, euforia.	Letargo, estreñimiento, males severos de retiro. Muerte.	Física y psicológica. Sí hay tolerancia.	Anestesia, combate la tos.	La heroína es ilegal. Los demás narcóticos, bajo control estricto.
<i>Tranquilizantes</i>	Liberación de tensión y somnolencia.	Estupor y daño al hígado y a la médula ósea.	Física y psicológica. No hay tolerancia.	Ansiedad, presión arterial alta y desórdenes emocionales.	Legal, sólo con receta médica. Conflicto clínico.

Fuente: Elaborado por David Moreno y Pedro Cantú, del Centro Universitario para la Prevención de la Drogadicción, Facultad de Salud Pública y Nutrición, Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Disponible en [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ledi/garcia\\_h\\_rm/capitulo3.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/garcia_h_rm/capitulo3.pdf). (fecha de consulta: 23 de febrero de 2016).

pero son necesarios, debido a que lo emprendido hasta ahora no ha tenido resultados exitosos, ha sido contraproducente y costoso para la salud pública (y las finanzas públicas).

Para Juan Ramón de la Fuente<sup>11</sup> “el uso/abuso de drogas engloba un amplio espectro de conductas que van desde las que no son problemáticas hasta aquellas que son francamente compulsivas y perjudiciales”.<sup>12</sup> La propia oficina de las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Crimen (UNODC) indica que es una minoría la que consume drogas (10-15%), que pueden considerarse como “usuarios problemáticos”. En el caso de la marihuana ha quedado bien documentado que

sólo 9% de aquellos que la usan desarrollan dependencia. No obstante, muchas políticas públicas en el mundo, la nuestra incluida, tratan el consumo de drogas sin distinciones, como si todos constituyeran necesariamente una gran amenaza para la sociedad. Sin embargo, en años recientes diversos países han reconocido la necesidad de enfocar sus esfuerzos hacia la reducción del daño y no tanto a sancionar el consumo. Es decir, toman como criterio rector sus efectos sobre la salud. Conviene agregar que, además, hoy se cuestiona la criminalización de la marihuana a la luz del derecho a la autodeterminación y a la no discriminación.

<sup>11</sup> Profesor de la Facultad de Medicina de la UNAM. Ex secretario de Salud. Presidente del Aspen Institute en México. Su libro más reciente, junto con Heinze, G., es *Salud mental y medicina psicológica* (McGraw-Hill, 2014).

<sup>12</sup> Juan Ramón de la Fuente, “Consumo, salud y derechos humanos”, *Nexas*, 1 de octubre de 2015.

# ¿Cómo establecer un control sanitario de la *Cannabis sativa* (marihuana)?: un aspecto “sensible” del debate reciente

Felipe de Alba Murrieta\*

## Introducción

El gobierno federal mexicano inició un debate sobre el consumo, el cultivo o el comercio de la marihuana. Éste ha cobrado actualidad en un mundo de cada vez mayores libertades. Saber cómo se cultiva, se distribuye y se consume esta sustancia en un país sirve a veces como un indicador de su nivel de desarrollo: tanto de sus instituciones como de su sociedad.

Como parte de esta dinámica, las cámaras de Senadores y de Diputados desarrollaron durante febrero de 2016 una serie de consultas en forma de audiencias para considerar elementos respecto al tema, con la participación de especialistas y académicos.

En este documento se destacan algunos aspectos de esas intervenciones en cuanto al con-

trol sanitario de la marihuana. Aquí se intenta realizar también un análisis de la naturaleza del debate sobre el control sanitario, teniendo como contexto una discusión internacional que presenta posturas opuestas a las prohibicionistas.

Esta tendencia mundial pugna por la idea de la libertad individual al mismo tiempo que se contrapone con posturas sobre la liberalización del consumo. De allí, resulta relevante observar que el debate se completa entre dos perspectivas, que a veces parecen excluyentes pero que en realidad no lo son:

1. Establecer mayor facilidad para el acceso, consumo (en sus diferentes variantes: personal, médico, etc.), cultivo o posesión en vías de considerar el principio de libertad individual, como lo refieren los tratados internacionales.
2. Prepararse para las futuras controversias con relación al aumento del consumo, los lugares de compra, las formas públicas que ello adquiriría, el trata-

\* Doctor en planeación urbana por la Universidad de Montreal (Canadá) y estancia de investigación de dos años en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (EE.UU). Líneas de investigación: recursos naturales, desastres y estrés hídrico. Correo electrónico: fdealbam@me.com

miento para casos agudos de afectación a la salud o por consumo de larga data. Particularmente, este debate convoca a desarrollar una serie de reglamentaciones sobre sus usos en instalaciones estratégicas y lugares sensibles.

## Las audiencias en la Cámara de Diputados

En nuestro país se realizan importantes esfuerzos de control sanitario y de fiscalización de sustancias químicas que pueden ser utilizadas para la producción de drogas de uso ilícito, así como de los medicamentos que contienen estupefacientes y psicotrópicos porque son o pueden llegar a ser un problema de salud pública, por su uso inadecuado.

Leonardo Menes Solís, coordinador general jurídico y consultivo de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), sostuvo que el marco regulatorio mexicano únicamente prohíbe el consumo de *marihuana* y el THC —sustancia activa de la planta—. Sin embargo, “no se ha encontrado que el cannabidiol (CBD) esté prohibido ni los medicamentos que tengan dicha sustancia”. Así lo señaló al participar en la mesa “Regulación en relación con su control sanitario”, como parte de las Audiencias públicas para las alternativas de regulación de la marihuana.

Leonardo Menes precisó que la Cofepris, desde 2009 y hasta la fecha, sólo ha emitido tres permisos de importación para medicamentos con la sustancia CBD. Además, se han concedido permisos para la importación de cannabidiol y THC puros, además de medicamentos. Desde ese punto de vista, “la excepción de los

permisos que se concedieron en esta ocasión fue porque los productos sólo contenían cannabidiol y éste no está en las prohibiciones expresadas de las sustancias contempladas en la Ley General de Salud”.

También informó que sobre la regulación de medicamentos a base de *marihuana* existen tres protocolos de investigación autorizados, por parte de Cofepris, al Instituto Nacional de Cancerología y que “hoy por hoy está permitiendo la legislación aprobarlos, para efectos de investigación”.

Afirmó que la Cofepris “estaría lista” en el caso de una regulación de esta sustancia para permitir su uso terapéutico, para poder regularlo.

Rafael Camacho Solís, representante de la Secretaría de Salud, afirmó que en materia de control sanitario de la *marihuana* se tendría que “mantener la visión médica”. El funcionario sugiere que, después de las modificaciones a la ley sobre el uso de la *marihuana*, se requiere una reforma inmediata de la Ley General de Salud. Ello con el fin de permitir la importación de productos terapéuticos elaborados con sustancias derivadas de la *cannabis*.

Según el funcionario, el uso de la marihuana no se debe visualizar como un negocio, sino como un aliado en el tratamiento de enfermedades como depresión, esclerosis múltiple, dolor excesivo, anorexia, lesiones de médula espinal, cáncer y epilepsia, entre otras.

Camacho Solís comentó que la regulación sanitaria debe pensarse en coordinación con autoridades de diferentes instancias, como las secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Agricultura, específicamente, con el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica). En tal sentido, el

académico precisó: “Quienes vayan a autocultivar verán por su salubridad, pero en el aspecto de la siembra y distribución fuera del autocultivo, deben vigilarse aspectos relativos a la cantidad y localización de plantas sembradas, uso de pesticidas, reportes de rutas y camiones utilizados, así como ubicación de almacenes.”

Contrario a la perspectiva anterior, Alejandro Madrazo Lajous, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), señaló que el sistema de control sanitario que encabeza la Cofepris no sirve para regular un mercado como el de la marihuana, porque esta dependencia no fue diseñada para ello.

En la mesa titulada “Regulación en relación con su control sanitario”, Madrazo Lajous manifestó que ni la Ley General para el Control del Tabaco ni la Cofepris servirán para regular el control sanitario de la marihuana.

Para el académico, la Cofepris podría ser de utilidad en la supervisión de los productos farmacéuticos de compañías, elaborados con sustancias derivadas de la marihuana, ya que estas industrias son menos en comparación con la verificación del autoconsumo, clubes cannábicos y dispensarios médicos.

El investigador propuso que se elabore un ordenamiento sencillo, claro y sin ambigüedades que permita sistematizar la información que contribuya a la evaluación de las políticas de control sanitario en el país.

Alicia Beatriz Azzolini Bincaz, investigadora del Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe), coincidió en que la legalización de la marihuana no puede limitarse a la despenalización del uso de la planta, sino que debe llevar consigo una regulación sobre su consumo, que aborde el tema de la responsabilidad en materia de salud.

Respecto a posibles “excesos” del control sanitario, la académica advirtió sobre actos de discriminación en el ámbito laboral y arbitrariedades contra un consumidor de marihuana. Dichos excesos podrían ser la aplicación de exámenes *antidoping*, ya que la sustancia conocida como tetrahidrocannabinol puede permanecer en el organismo hasta 72 horas y, en caso de dar positivo, el trabajador podría ser despedido.

Esta idea de control sanitario fue criticada por la académica al decir que la marihuana afecta la atención, concentración y velocidad de reacción de las personas. Al igual que para otras sustancias, como el alcohol, señaló que el marco legal actual tiene ya algunos parámetros sobre cómo sancionar la irresponsabilidad de realizar actividades bajo el influjo de alcohol y drogas.

Azzolini Bincaz enfatizó que la regulación para el control del tabaco ha fracasado, por lo cual no puede ser tomado como modelo para el control de la marihuana, y agregó que la Cofepris quedaría rebasada como una entidad regulatoria del control sanitario: “La Cofepris no va a poder regular el autocultivo, ni los clubes cannábicos, porque serían muchísimos, se necesita recabar información para actuar, pero sí lo podrá hacer en el tema de la verificación sanitaria de las medicinas”.

## **Instituciones para el control sanitario**

Cofepris: La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios<sup>1</sup> es el organismo

<sup>1</sup> Órgano del gobierno federal, la Cofepris es una institución desconcentrada con autonomía administrativa, técnica y operativa de conformidad con las disposiciones del artículo 17 Bis de la Ley General de Salud

con alcance federal, que se encarga de funciones específicas entre otras cosas, del control sanitario para las presentes y futuras prácticas de consumo de la *cannabis*, ante una eventual apertura en las leyes mexicanas.

La Cofepris es la autoridad encargada del control sanitario de sustancias con algún tipo de estupefacientes, así como las actividades relacionadas como la producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, almacenaje y distribución. Para cumplir con sus funciones, lleva a cabo acciones administrativas como emisión de autorizaciones y auditoría a los establecimientos que manejan estas sustancias.

El control de los estupefacientes implica que exista un abasto adecuado de medicamentos (con derivados de algún estupefaciente) o que contengan opioides como la morfina, que son la piedra angular del tratamiento del dolor por cáncer. Como parte de la Estrategia Nacional para el Control del Dolor y Cuidados Paliativos, la Cofepris tiene como objetivo ampliar el abasto y agilizar el acceso a estos medicamentos por parte de pacientes terminales con graves dolores.

De acuerdo con la Cofepris, existe un registro sanitario, en los términos de la Ley General de Salud (artículo 376), conocido como una “Autorización sanitaria”, para aquellos que traten con medicamentos, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos que los contengan; [...] así como los plaguicidas y nutrientes vegetales.

---

y el artículo 4° constitucional. Su titular es un comisionado federal nombrado por el presidente de México, a propuesta del secretario de Salud.

## **Casos existentes de control sanitario en el consumo de la *cannabis***

El Centro de Integración Juvenil ubicado en la delegación Iztapalapa en la Ciudad de México<sup>2</sup> concentra 782 pacientes adictos a la marihuana, el mayor número del país.<sup>3</sup>

En un análisis presentado en 2013 por el CIJ de Iztapalapa Oriente se justificaba que la sobrepoblación de pacientes se debía a que dicha delegación de la Ciudad de México es la más poblada. Según sugiere el documento, el hacinamiento y la alta concentración de jóvenes en ciertas colonias o barrios de dicha delegación son factores potenciadores.

## **Control sanitario: casos internacionales**

Debido a la alta frecuencia de uso en el mundo de la *cannabis sativa* en sus diferentes presen-

<sup>2</sup> En 2013, la marihuana se ubicó en el primer lugar como droga de inicio de 70.4% de los pacientes de los centros de Integración Juvenil en la Ciudad de México. Esta entidad concentra la mayor cantidad de adictos a la marihuana (4,258), seguido del Estado de México (2,206); en tanto que Jalisco se ubicó en la tercera posición (436 pacientes). Tlaxcala es la entidad con el menor número de personas adictas en proceso de rehabilitación, con sólo 29 casos. Véase P. Villa y Caña, “Aumentan adictos a marihuana en rehabilitación”, *El Universal* (online), 2015. Disponible en [<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/11/30/aumentan-adictos-marihuana-en-rehabilitacion>] (consulta: 16 de febrero de 2016).

<sup>3</sup> Este Centro de Integración Juvenil (CIJ) ocupa el primer lugar en número de pacientes a nivel nacional, seguido por el centro del mismo tipo ubicado en Tijuana, Baja California, con 542 personas. Véase Villa y Caña, *op. cit.*

taciones, existen varios países con algunas formas específicas de control sanitario.

### *Holanda*

La legislación holandesa es tolerante con la venta de drogas blandas (“coffee shops”) y la posesión de productos de *cannabis* en pequeñas cantidades, pero penaliza el cultivo que no esté destinado a uso científico o médico.

En Holanda, además, hay una ley que desde 2013 limita el acceso a esos establecimientos a los residentes en los municipios, una medida que busca luchar contra el llamado “turismo de la droga”.

### *Argentina*

Desde 1989 en Argentina se promulgó la Ley 23.737 que comprende la prohibición del tráfico de estupefacientes, y reglamenta el manejo de sus componentes químicos base o de las semillas que los producen (con excepción de las hojas de coca, para masticar o preparación de infusiones). Esta ley, promulgada en 1989, establece como ilegal vender en cantidades no autorizadas alguna sustancia destinada únicamente para uso médico. Finalmente, desarrolla una serie de normas sobre el eventual daño ocasionado a terceros por posesión o uso de alguna de estas sustancias en lugares específicos.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Según se establece en el artículo 14: “será reprimido con prisión de uno a seis años y multa de trescientos a seis mil australes el que tuviere en su poder estupefacientes. La pena será de un mes a dos años de prisión cuando, por su escasa cantidad y demás circunstancias, surgiere inequívocamente que la tenencia es para uso personal.” Véase “Consumo de marihuana: ¿qué dice la ley?”, *El Litoral*, en [[http://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/112915-consumo-de-marihuana-que-dice-la-ley](http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/112915-consumo-de-marihuana-que-dice-la-ley)] (consulta: 16 de febrero de 2016).

### *Australia*

La posesión y el cultivo de *cannabis* en Australia es ilegal, sin embargo, las penas por este delito varían de estado a estado. Mientras que en la capital australiana el consumo por persona está relativamente despenalizado; su utilización es castigada con una multa. Las autoridades dan una opción reglamentaria de control si el usuario asiste a un programa de atención a la salud (Australian Institute of Health and Welfare, Alcohol and Drug Program).<sup>5</sup>

### *Uruguay*

Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en legalizar el consumo, la posesión, la venta, el comercio, transportación y cultivo de la marihuana durante el mandato del presidente José Mujica. Desde que la Ley 19.172 entró en vigor en enero de 2014, el Estado es el encargado de regular cualquier actividad relacionada con el consumo o la venta de la *cannabis* y sus derivados.<sup>6</sup>

Entre otras regulaciones, destacan las referentes al consumidor, ya que puede volverse adicto a la sustancia y afectar su salud física y mental. Por ello, la ley prevé que cada consumidor tenga en posesión sólo 40 gramos. Sobre todo establece medidas para que, en caso de crisis, se otorgue atención sanitaria especializada.

La Junta Nacional de Drogas en Uruguay es el organismo gubernamental responsable de la regulación. A través de políticas públicas

<sup>5</sup> Australian Medical Association (AMA), *Take a closer look: cannabis and your health 2008*, 2008.

<sup>6</sup> Véase [<http://druglawreform.info/es/informacion-por-pais/america-latina/uruguay/item/252-uruguay>]

busca garantizar que el uso legal de la droga no afecte las garantías individuales y colectivas. Se establece como prioridad la promoción de hábitos saludables hasta la prevención y control del lavado de activos.

El Senado de ese país aprobó el 23 de diciembre de 2013 la Ley “Consortio público sanitario para la atención inmediata de personas afectadas por el uso problemático de drogas en situación de crisis”, cuya estrategia sanitaria privilegia la descentralización de la política de drogas y da un enfoque sociosanitario a la atención primaria en salud.

### *España*

En España existe una serie de iniciativas de control sanitario específica en el consumo de drogas. En 2002 se dan a conocer los llamados Clubes Sociales de Cannabis (CSC),<sup>7</sup> que rápidamente devinieron en lugares sin fines de lucro y organizados por consumidores regulares de la *cannabis*. Se asociaron para proveerse y evitar recurrir al mercado negro, lo que aumentaba también sus medidas de higiene en la producción y control de su calidad.

Estos CSC se autodenominan *asociaciones* y funcionan de tal manera que cada uno de los

<sup>7</sup> Véase al respecto Martín Barriuso Alonso, “Los clubes sociales de cannabis en España: una alternativa normalizadora en marcha”, Serie Reforma Legislativa en Materia de Drogas núm. 9, enero de 2011. Puede observarse también que en España, la Federación Vasca de Cannabis, está dirigida por Iker Val, quien ha acompañado el proceso para la legalización de dichas asociaciones. En términos sociales, ésta es sin duda una de las ideas más avanzadas de control sanitario para la producción, consumo y venta de la *cannabis*. Eldiario.es (29 de junio de 2014), “Los clubes de cannabis avanzan hacia su regularización”.

miembros aporta recursos económicos, administrativos u operativos para el cultivo y transportación a los sitios de consumo. En términos de control sanitario, destaca que la *cannabis* producida es utilizada únicamente por miembros de la asociación y sus recomendados o por personas que requieren de la sustancia por motivos médicos (evitando con ello el llamado “turismo psicotrópico”).

Dentro de estos clubes el consumo es limitado a una cantidad de *cannabis* de 2 a 3 gramos por día. En términos de control sanitario también se hacen excepciones en el caso de prescripciones médicas de personas que necesitan dosis más altas.

### **Consideraciones generales**

Las políticas de control sanitario experimentadas a nivel mundial han dado frutos, en términos de una mayor tolerancia al uso personal o médico de la marihuana. Estos son los dos aspectos de la temática de la legalización de la marihuana que empujan con mayor énfasis los actores interesados en el debate actual.

Por ello, el gobierno mexicano tendría que satisfacer mínimos necesarios sobre el control sanitario de este estupefaciente. Los sistemas de protección y acompañamiento para casos de largos periodos de uso parecen eficaces como método de disuasión, cuando el paciente ha disminuido sus resistencias.

## Reportes CESOP

### 2011

41. Telecomunicaciones
42. Seguridad social en México
43. Avances en la implementación de la reforma penal
44. Análisis de resultados del Censo 2010
45. Reforma política
46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional  
los posibles efectos en México
48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno  
(Políticas interior y económica)
49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno  
(Políticas social y exterior)
50. Una perspectiva de opinión pública

### 2012

51. Residuos sólidos urbanos en México
52. Mujeres y elecciones
53. Jóvenes: optimismo moderado
54. Algunas notas sobre la opinión pública
55. Elecciones 2012 (Tomo I)
56. Elecciones 2012 (Tomo II)
57. Algunos temas de la agenda  
en la LXII Legislatura
58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno  
(Políticas interior, económica, social y exterior)
59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
60. Reforma pública de la administración  
pública federal Vols. I y II

### 2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública  
acerca del Sistema Educativo Vol. II
66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal
68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
69. Notas acerca del presupuesto federal 2014

70. Consideraciones y prospectiva  
sobre temas de la agenda nacional
71. Consideraciones y prospectiva  
sobre temas de la agenda nacional

### 2014

72. Consideraciones en torno a la reforma energética
73. Apuntes sobre la reforma política
74. Derechos indígenas y armonización legislativa
75. Componentes del Índice de Desarrollo Humano
76. Consideraciones en torno a la reforma energética
77. Algunos temas en materia social
78. Reformas estructurales y Glosa del Segundo  
Informe de Gobierno (políticas económica  
e interior)
79. Reformas estructurales y Glosa del Segundo  
Informe de Gobierno (políticas interior y social)
80. Consideraciones acerca del presupuesto  
de egresos de 2015
81. Diálogo intercultural: problemática  
de los pueblos indígenas

### 2015

82. El TLCAN veinte años después
83. Transparencia y rendición de cuentas
84. Migración y pobreza
85. Jornada electoral 2015 Vol. I
86. Jornada electoral 2015 Vol. II
87. Políticas públicas interculturales  
para un mundo diverso
88. La Constitución de 1917  
y el constitucionalismo  
de los estados del Pacífico (centro-sur)
89. Las "paradojas de la megalópolis"
90. Consideraciones en torno al Tercer Informe  
de Gobierno del Presidente Peña Nieto  
y del proyecto de Presupuesto de 2106 Vol. I
91. Consideraciones en torno al Tercer Informe  
de Gobierno del Presidente Peña Nieto  
y del proyecto de Presupuesto de 2106 Vol. II

R E P O

E T R O



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA