

WORKING PAPER

Ávila Barreiro, Rodrigo y Rodríguez Carrillo, Juan Manuel (2020). “Apuntes sobre la regulación del cannabis en México”. En: Atlas de Seguridad y la Defensa de México. IBD: Ciudad de México (**En Prensa**).

Apuntes sobre la regulación del cannabis en México

Rodrigo Ávila Barreiro y Juan Manuel Rodríguez Carrillo

Antecedentes

La existencia y uso del cannabis en México tiene sus orígenes en el siglo XVI con la introducción del cáñamo por los conquistadores españoles. Con el paso de los siglos ha estado presente en distintos ámbitos de la sociedad; desde el económico y el cultural, hasta el de la medicina tradicional y, el del uso psicoactivo.¹

De acuerdo con el estudio de Olvera-Hernández y Schievenini-Stefanoni,² a partir del siglo XVI, con la finalidad de impulsar el uso del cáñamo para la producción de textiles, la corona española comenzó a promover su cultivo, sin embargo, fue poco fructífera. Estos investigadores señalan que, si bien en el siglo XVI los españoles no mostraron interés sobre los usos medicinales y psicoactivos del cannabis, éstos se propagaron en los siguientes siglos y se fueron incorporando paulatinamente a la medicina indígena.

Posteriormente, el uso habitual de la marihuana pasó de ser estrictamente medicinal, a también recreativo. Rivera-Olmos y Parra Berna³ señalan que, durante la Revolución Mexicana, el uso de la marihuana fue común tanto por parte de los insurgentes como de los federales; lo mismo sucedió con los soldados del gobierno durante la Guerra Cristera. Desde 1920 su uso y efectos fueron difundidos por escritores, actores e intelectuales, lo que en la Ciudad de México dio origen a la “cultura de las azoteas”.⁴

A inicios del siglo XX la marihuana era una droga de uso común, sin embargo, a pesar de no ser un problema de salud pública en ese momento, pasó a ser prohibida. El 15 de marzo de 1920 se publicó el decreto con las *Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneran la raza* firmado por el entonces Secretario General del Departamento de

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

² Nidia Andrea Olvera-Hernández y José Domingo Schievenini-Stefanoni, 2017, “Denominaciones indígenas de la marihuana en México. Investigación documental de la Relación entre el Pipiltzintli y la planta de cannabis (siglos XVI-XIX)”, *Cultura y Droga*, 22(24), 2017, pp. 60-63.

³ Víctor Manuel Rivera-Olmos y Marisela Parra-Berna, “Cannabis: efectos en el sistema nervioso central. Consecuencias terapéuticas, sociales y legales”, *Revista Médica del Instituto Mexicano del Seguro Social*, 54(5), 2016, pp.626-627.

⁴ Se entiende por “cultura de las azoteas” los espacios en donde la intelectualidad bohemía, artistas y escritores consumían cannabis, principalmente en la Ciudad de México.

Salubridad Pública, Edmundo G. Aragón, durante la presidencia de Venustiano Carranza. En este decreto, se prohibió el cultivo y comercio de la marihuana.⁵

Resulta de interés señalar que el decreto del 15 de marzo de 1920, si bien prohíbe el uso de la marihuana, no establece las mismas restricciones para otras sustancias. Por ejemplo, la disposición primera señalaba que para “introducir al país opio, morfina, heroína y cocaína, así como los preparados de ellos que pudieran servir para fomentar las manías de usar dichas drogas, se necesitaba el permiso del Departamento de Salubridad, quien lo concederá a los establecimientos, comerciantes en drogas que tuvieran un responsable farmacéutico legalmente titulado”.⁶ Aunado a lo anterior, la disposición sexta señalaba que para el “cultivo de la adormidera [también conocida como amapola] así como para la extracción de sus productos, sólo podría hacerse con permiso del Departamento de Salubridad, y con las restricciones que en cada caso correspondan”.⁷

En el ámbito del derecho internacional en materia de estupefacientes no fue sino hasta 1961 que surgió el régimen internacional de control de drogas de la Organización de las Naciones Unidas, mediante la Convención Única sobre Estupefacientes, a la que México se adhirió y que entró en vigor el 18 de mayo de 1967 para el país.

La Convención Única de 1961 incluyó el cannabis dentro de las listas de estupefacientes I y IV.⁸ Esto implicó la prohibición de su producción, fabricación, exportación e importación, comercio, posesión y uso, con excepción de las cantidades necesarias para la investigación médica y científica. Por lo que corresponde al uso médico y científico del cannabis, la Convención señala que los Estados Parte deberían crear un organismo con facultades para designar las zonas de cultivo; expedir licencias a cultivadores, y de manera exclusiva importar, exportar y comerciar cannabis.

⁵ Diario Oficial de la Federación, *Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneran la raza*, disposición quinta, 15 de marzo de 1920.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ ONU, Convención Única sobre Estupefacientes, 1961. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf, para consultar las listas de estupefacientes ver: https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Yellow_List/56th_Edition/YL_56_edition_SP.pdf

La política prohibicionista y sus consecuencias sociales

Una de las consecuencias de la política prohibicionista ha sido la guerra contra las drogas que han emprendido algunos gobiernos con la finalidad de erradicar el mercado ilícito de estupefacientes.

Es pertinente destacar que la guerra contra las drogas ha generado otras problemáticas. Por ejemplo, Elena Azaola señala que una de las consecuencias no deseadas de la guerra contra las drogas ha sido el encarcelamiento de un mayor número de mujeres por delitos relacionados con éstas, especialmente mujeres en situación de vulnerabilidad, es decir, que se encuentran en situación de pobreza, que son madres solteras, migrantes o minorías étnicas, entre otras. Lo antes mencionado, derivado de la falta de oportunidades que les permitan acceder a mejores condiciones de vida.⁹

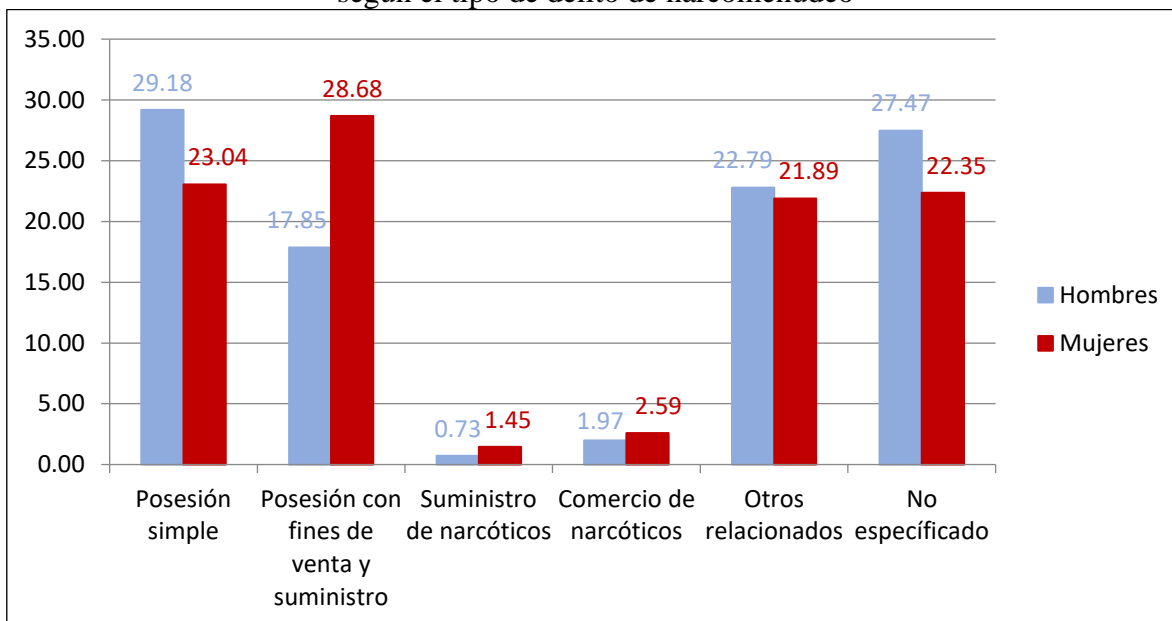
De acuerdo con datos de su estudio intitulado, “Mujeres presas por delitos del fuero federal en México” de 2013, existe un mayor número de mujeres presas que hombres por delitos del fuero federal, según datos de 2010. Dicho estudio señala que el 23 por ciento son hombres, mientras que el 35 por ciento mujeres quienes, en su mayoría, fueron recluidas por delitos en contra de la salud.¹⁰

De igual manera, datos más recientes muestran evidencia en la misma dirección. Los datos de personas que ingresaron a centros penitenciarios en 2016 por narcomenudeo (gráfica 1), muestran que el porcentaje de mujeres que ingreso por posesión con fines de venta y suministro es mayor que el porcentaje de hombres.

⁹ Elena Azaola, “Mujeres presas por delitos del fuero federal en México”, en Juan Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez, *La mujer a través del derecho penal*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, p. 155.

¹⁰ *Ibid.*, p. 158.

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

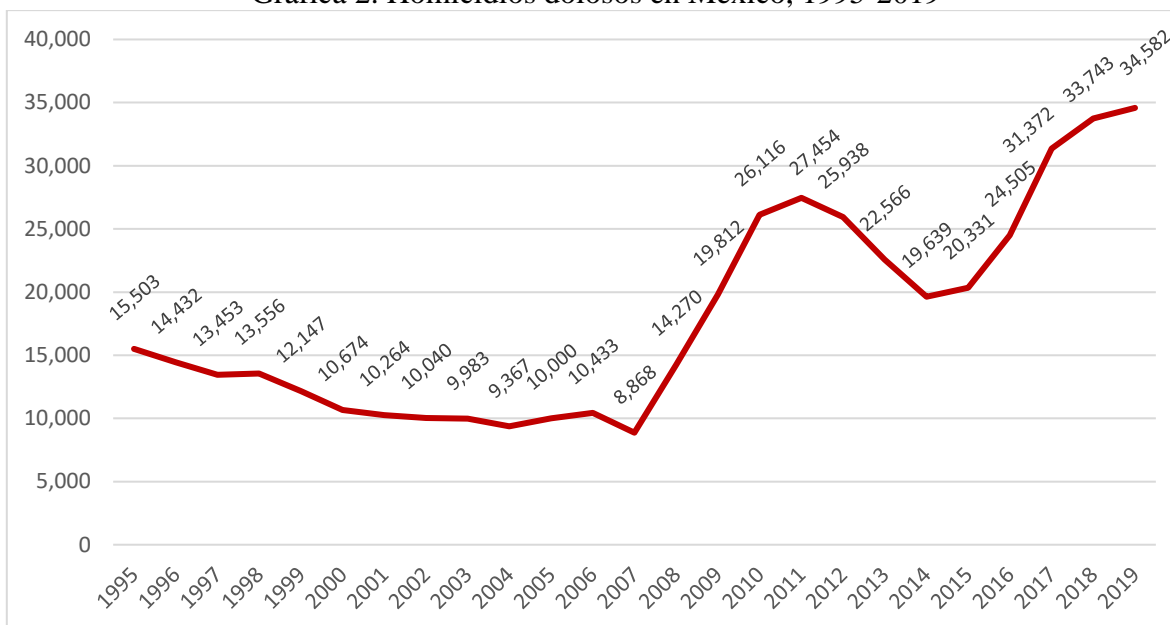


Fuentes: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017, INEGI.

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

Otra de las consecuencias ha sido el incremento en el número de homicidios ocurridos en México. Diversos estudios han arrojado luces sobre este particular y refrendan la imperiosa necesidad de que el enfoque de criminalización se modifique diametralmente. Atento a lo anterior, podemos identificar en la gráfica 2 que, si bien había un descenso constante en el número de homicidios entre 1995 y 2007, a partir de 2008 comienza a haber un cambio en la tendencia de homicidios tras la política implementada por la administración del presidente Felipe Calderón. Esta decisión representó un ascenso considerable en el número de homicidios, al pasar de 8,868 en 2007 a 25,938 en 2012, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Gráfica 2. Homicidios dolosos en México, 1995-2019



Fuentes: elaboración propia con datos del INEGI para el periodo 1995-2017, y del SESNSP para los años 2018 y 2019.

La política prohibicionista también ha generado que los consumidores sean estigmatizados y que los gobiernos hayan priorizado un enfoque persecutorio en lugar de tratarlo como un problema de salud pública, es decir, con políticas públicas orientadas a la prevención e información sobre los riesgos de ciertas prácticas en el consumo de sustancias que resulten nocivas para la salud.

De igual manera, la política prohibicionista ha limitado el uso médico del cannabis a pesar de que diversas investigaciones han adjudicado niveles de efectividad a los cannabinoides (CBD y THC) para la atención de esclerosis múltiple, dolor central neuropático, espasmos dolorosos en esclerosis múltiple, entre otros.¹¹

En suma, el enfoque prohibicionista no ha reducido los índices de consumo, por el contrario, ha incrementado los niveles de violencia y ha abonado a la estigmatización de los consumidores ignorando así, una perspectiva de salud pública.

¹¹ Víctor Manuel Rivera-Olmos y Marisela Parra-Berna, op. cit., p. 629.

Situación actual de la regulación del cannabis

Hoy en día, en México no está permitido el uso recreativo de la marihuana, sin embargo, la Ley General de Salud en sus artículos 478 y 479, establecen que no se ejercerá la acción penal sobre las personas que tengan en posesión hasta 5 gramos de marihuana para su estricto consumo personal. Cantidad que, por cierto, se encuentra muy por debajo de la permitida en otros países, por ejemplo, en Colombia se permite la posesión de hasta 20 gramos; en Portugal 25 gramos; en Países Bajos 30 gramos; o el caso de España de 100 gramos. Esta situación propicia que los consumidores de marihuana en México puedan ser privados de su libertad por delitos contra la salud, por la portación de dosis muy bajas.

En lo que atañe al uso lúdico del cannabis, en noviembre de 2015 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), mediante la resolución del amparo en revisión 237/2014,¹² estimó que el sistema de prohibición de las actividades relacionadas con el uso personal del cannabis con fines lúdicos o recreativos era inconstitucional, ya que violaba el derecho al *libre desarrollo de la personalidad*. Esta resolución de la SCJN se desprende del “amparo SMART”, que recibe este nombre por la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante.

Esta resolución de la SCJN impulsó la apertura del debate a nivel nacional sobre el uso del cannabis. El 26 de enero de 2016 el gobierno federal, mediante la Secretaría de Gobernación (SEGOB), inició una serie de mesas de análisis en varios estados de la República en el marco del *Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana*. En estos espacios de reflexión y análisis, se trataron temas de salud pública y prevención, ética y derechos humanos, aspectos económicos y de regulación, así como de seguridad ciudadana.¹³

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

Artículo 235 Bis.- La Secretaría de Salud deberá diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de la cannabis sativa, índica y

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo en revisión 237/2014*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 2015.

¹³ Secretaría de Gobernación, *Relatoría del Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana*, 2016.

americana o marihuana, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas, así como normar la investigación y producción nacional de los mismos.¹⁴

A su vez, en su artículo cuarto transitorio estableció que la Secretaría de Salud contaría con 180 días, a partir de la entrada en vigor del decreto, para armonizar los reglamentos y normatividad para el uso terapéutico del THC.

Es preciso puntualizar que, debido a la omisión de la Secretaría de Salud para emitir los lineamientos sobre el uso terapéutico del cannabis, el 14 de agosto de 2019 la SCJN resolvió el amparo en revisión 57/2019¹⁵ interpuesto por un menor de edad con epilepsia fármaco resistente generalizada de difícil control. Para su tratamiento, requería fármacos con base en el cannabis.

Al respecto, la SCJN resolvió que la omisión reglamentaria viola el derecho humano a la salud y por consiguiente, debían armonizarse los reglamentos y normatividad para hacer efectivo el uso terapéutico del cannabis y sus derivados contemplando toda la cadena de producción, desde la obtención y almacenamiento de semillas, su cultivo, cosecha, procesamiento, transportación, comercialización, y en general todas las actividades dirigidas al consumo terapéutico, la investigación científica y la práctica médica del cannabis, en un término de 90 días siguientes a que surta efectos la notificación de la sentencia. Sin embargo, hasta la redacción de este capítulo no se ha armonizado dicha normatividad.

Por lo que corresponde a los amparos para el uso lúdico del cannabis, el 13 de febrero de 2019 la Primera Sala de la SCJN aprobó la tesis de jurisprudencia por reiteración de criterios 10/2019,¹⁶ con base en los amparos en revisión 237/2014, 1115/2017, 623/2017, 548/2018 y 547/2018. Esta tesis de jurisprudencia señala que los artículos de la Ley General de Salud que prohíben a la Secretaría de Salud autorizar la realización de actividades relacionadas con el autoconsumo con fines lúdicos o recreativos, provocan una afectación

¹⁴ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal*, 19 de junio de 2017.

¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 57/2019, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 2019.

¹⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tesis: 1a./J. 10/2019*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 2019.

innecesaria y desproporcionada al derecho al *libre desarrollo de la personalidad*, y, por consiguiente, son inconstitucionales.¹⁷

Cabe mencionar que la resolución de la SCJN del amparo en revisión 547/2018,¹⁸ entiende el *libre desarrollo de la personalidad* como:

80. [...] un derecho fundamental que deriva del derecho a la dignidad, que a su vez está previsto en el artículo 1º constitucional y se encuentra implícito en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país. Al respecto, en la sentencia que resolvió el amparo directo *****, el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo, entre otras cosas, que “[e]l individuo, sea quien sea, tiene derecho a elegir en forma libre y autónoma, su proyecto de vida, la manera en que logrará las metas y objetivos que, para él, son relevantes”.

A su vez, la SCJN señala que el *libre desarrollo de la personalidad* permite:

81. [...] “la consecución del proyecto de vida que para sí tiene el ser humano, como ente autónomo”; de tal manera que supone “el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos por parte de los demás, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, es decir, es la persona humana quien decide el sentido de su propia existencia, de acuerdo a sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera” [...] (SCJN, 2019b).¹⁹

La importancia de esta resolución radica en el reconocimiento expreso de que el Estado debe de respetar la libertad y autonomía del individuo y, por consiguiente, que no debe de generar las condiciones para que se van afectados sus derechos fundamentales.

Finalmente, cabe señalar que la última semana de octubre de 2019 se cumplió el plazo que la SCJN dio al Poder Legislativo para hacer las modificaciones legislativas en la materia. Tras haberse cumplido el plazo sin haber aprobado los cambios en este sentido, el Senado de la República pidió una extensión de tiempo, y la SCJN extendió el plazo hasta el 30 de abril de 2020.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Quinto y último amparo necesario para establecer la jurisprudencia por reiteración de criterios.

¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Amparo en revisión 547/2018*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 2019.

Posibles respuestas frente al enfoque prohibicionista

En el Congreso de la Unión se han presentado diversas iniciativas orientadas a terminar con la prohibición en el uso lúdico o recreativo del cannabis, desde las que proponen modificaciones a ciertos ordenamientos con la finalidad de eliminar la prohibición absoluta de su consumo, hasta las que proponen generar nueva legislación que regule toda la cadena de suministro del cannabis.

Entre las primeras, se encuentran las presentadas por los senadores Miguel Ángel Osorio Chong (PRI) y Manuel Añorve Baños (PRI) el 8 de noviembre de 2018.²⁰ Entre sus principales propuestas destacan:

- Adicionar el artículo 247 bis de la LGS, para establecer el uso lúdico o recreativo y de consumo personal del cannabis;
- Reformar el artículo 479 de la LGS para permitir la portación para el consumo personal inmediato de 28 gramos en lugar de 5 gramos;
- Reformar el último párrafo del artículo 195 del CPF, para establecer que, cuando se trate de las actividades de siembra, cultivo, cosecha, preparación, posesión y transporte de cannabis con fines lúdicos o recreativos y de consumo personal, no sean objeto de persecución penal;
- Adicionar una tercera fracción al artículo 195 Bis del CPF para establecer que el Ministerio Público Federal no procederá penalmente en contra de la persona que posea cannabis con fines lúdicos o recreativos y de consumo personal; y
- Reformar el último párrafo del artículo 198 del CPF para agregar que la siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines lúdico, recreativos o de consumo personal.

Cabe señalar que esta iniciativa estaría en consonancia con las resoluciones de la SCJN para despenalizar el uso de la marihuana con fines lúdicos o recreativos.

De igual forma, una propuesta que involucra toda la cadena de suministro del cannabis es la que el 23 de octubre de 2019 las Comisiones Unidas de Justicia, de Salud y de

²⁰ Gaceta del Senado de la República, “De los Senadores Miguel Ángel Osorio Chong y Manuel Añorve Baños, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversos artículos y se adiciona un artículo 247 Bis a la Ley General de Salud y se modifican diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada”, Senado de la República, 8 de noviembre de 2018.

Estudios Legislativos Segunda, de la Cámara de Senadores, dieron a conocer mediante el “Documento de trabajo relacionado con el Anteproyecto de Dictamen de la Ley de Regulación del Cannabis”,²¹ producto de la revisión de 10 iniciativas, entre ellas, las de los senadores Osorio Chong y Añorve Baños. Entre sus principales características se encuentran:

- Regula toda la cadena de suministro del cannabis;
- Establece que el Estado deberá otorgar la asesoría y facilidades necesarias a las personas campesinas, indígenas e integrantes de comunidades, grupos de micro y pequeños agricultores para facilitar su acceso a la información y requisitos necesarios para acceder a los beneficios de programas, planes, y mecanismos establecidos en la Ley de Regulación del Cannabis;
- Regula el uso del cannabis para fines lúdicos o recreativos, científicos o de investigación, médico o farmacéutico, terapéutico o paliativo e industrial;
- Prohíbe el acceso al cannabis con fines lúdicos o recreativos a personas menores de 18 años;
- Para el uso adulto o de autoconsumo con fines lúdicos se plantean tres formas de acceso: 1) mediante el autocultivo (hasta 4 plantas o un máximo de 20 plantas cuando en el domicilio residan más de 5 personas); 2) mediante asociaciones de cultivo de cannabis (que se conformarán por un mínimo de 2 y un máximo de 20 personas, que tendrán que pertenecer a una sola asociación, con un máximo de 4 plantas por asociado); y 3) mediante establecimientos autorizados;
- Establece cuatro tipos de licencia, que son excluyentes entre sí: 1) para cultivo (incluye la adquisición de semillas, la siembra, el cultivo, la cosecha y preparación); 2) para transformación (incluye la preparación, la transformación, la fabricación y la producción); 3) venta (incluye la distribución y venta al público); y 4) exportación o importación;
- Establece permisos para el acceso al cannabis para uso personal o autoconsumo, que tendrán que cumplir con los siguientes requisitos: 1) comprobar la adquisición lícita de sus semillas y plantas; 2) que en el domicilio no se encuentren personas menores

²¹ Este dictamen fue publicado por las Comisiones Unidas de Justicia, de Salud, y de Estudios Legislativos Segunda, en “Documento de trabajo relacionado con el Anteproyecto de Dictamen de la Ley de Regulación del Cannabis”, Senado de la República, 23 de octubre de 2019.

al momento de su consumo; y 3) que el domicilio donde se autorice el consumo personal cumpla con las condiciones y requisitos;

- Establece criterios para el empaquetado y etiquetado, entre ellos: 1) empaque estandarizado genérico, asegurando no contener colores o elementos llamativos; 2) no contener imágenes explícitas o subliminales; 3) no deberá contener logotipos; 4) contendrá el etiquetado con el número de licencia, número de registro, tipo de cannabis psicoactivo, con el símbolo universal y los niveles de THC o CBD; y 5) leyenda con letras grandes que describa los posibles efectos de su consumo; y
- Crea el Instituto Mexicano del Cannabis que estará facultado para otorgar, modificar, renovar, suspender o revocar licencias, entre otras muchas facultades, entre ellas, determinar los mecanismos y procedimientos de prueba y trazabilidad del cannabis, sus derivados, y productos.

A raíz de la difusión del anteproyecto de dictamen de la Ley de Regulación del Cannabis, varias organizaciones de la sociedad civil como México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), Regulación por la paz, el Movimiento Cannábico Mexicano y Reverde Ser, expresaron su descontento con algunos de los planteamientos del dictamen y plantearon un conjunto de modificaciones²² a éste:

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

²² México Unido Contra la Delincuencia, “MUCD alerta sobre dictamen de cannabis que sólo beneficiaría a la industria”, 24 de octubre de 2019.

La discusión de la regulación del cannabis también ha sido enriquecida con diversos foros, entre ellos, el Foro internacional “Experiencias en la regulación del cannabis”,²³ organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, y cuya relatoría del evento puede ser consultada en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4694>. Entre las principales ideas expresadas por los ponentes destacan las siguientes:

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

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

²³ Itzkuauhtli Zamora Saenz, et al. (Ed.), “Experiencias internacionales en la regulación del cannabis” Cuaderno de investigación No. 61, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 2019.

condiciones para que el pequeño productor y las cooperativas puedan integrarse en la cadena productiva de manera exitosa, sin renunciar a la seguridad para el consumidor.

Un ejemplo en donde el Estado ha generado condiciones para que los pequeños productores se incorporen al mercado, es el caso colombiano, sin embargo, sólo regula el cannabis con fines médicos y científicos. Lo antes mencionado fue incorporado en la Ley 1787 de 2016, la cual establece el fortalecimiento a los pequeños y medianos productores, además de la sustitución de cultivos ilícitos.²⁴

También, el Reglamento de esta misma Ley establece algunas acciones para fortalecer a los pequeños y medianos productores mediante asignaciones prioritarias de cupos, donde estipula que al menos 10 por ciento del cupo anual de cannabis en un periodo de cinco años, tiene que provenir de un mediano o pequeño cultivador.²⁵

En suma, hay una serie de propuestas para regular el uso lúdico o recreativo del cannabis orientadas a reformar la legislación vigente y otras, que buscan crear un marco normativo integral que regule toda la cadena de suministro de cannabis. De tal manera que una armonización que incluya todas las iniciativas y anteproyectos abonará a que México transite de manera exitosa hacia un modelo seguro, completo y eficaz para el uso del cannabis.

Consideraciones finales

La política prohibicionista ha ofrecido pocos resultados en términos de la reducción, producción y venta ilícita de estupefacientes. Por el contrario, la guerra contra las drogas ha generado el aumento de personas privadas de su libertad por delitos relacionados con las drogas incrementando así, la presión de los sistemas penitenciarios, principalmente, en países latinoamericanos.

Para México, el número de homicidios ha aumentado de forma exponencial, sobre todo, a partir de 2008, como muestran los datos previamente expuestos. Además, ha obstaculizado el uso médico del cannabis para ciertas enfermedades que según la evidencia científica tendría efectos positivos para la salud.

²⁴ Diario Oficial de Colombia, *Ley 1787 de 2016*, 6 de julio de 2016.

²⁵ Diario Oficial de Colombia, *Decreto por el cual se reglamenta la Ley 1787*, 10 abril 2017.

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

A partir de los amparos interpuestos por diversos colectivos de la sociedad civil, y de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Legislativo debe orientar sus esfuerzos hacia una regulación del cannabis para fines lúdicos o recreativos y médicos. En este punto, es necesario reflexionar sobre si la regulación del cannabis por sí misma, terminará con el mercado ilegal de esta sustancia, ya que esto a su vez, está vinculado a la demanda internacional. Se estima que las organizaciones de narcotráfico mexicanas tienen ingresos de entre 1,000 y 2,000 millones de dólares anuales por la venta de cannabis al mercado mayorista solamente estadounidense.²⁶

Por otra parte, los legisladores deberán prestar atención a que la regulación del cannabis ponga en el centro de la discusión a los consumidores y no se privilegien a las grandes industrias. Por ejemplo, que las cantidades de THC y CBD y los procesos y estándares de elaboración de productos sintéticos sean establecidos principalmente por el Estado y no determinados de manera unilateral por las industrias.

A su vez, se deberán considerar los diferentes modelos para el otorgamiento de licencias de cultivo, transformación, venta y exportación o importación. Lo antes mencionado, con el objetivo de que las empresas y cooperativas campesinas estén en facultades de realizar una, o más de estas actividades.

Asimismo, se deberá poner atención no sólo en la regulación, sino también en la implementación. Una implementación adecuada deberá considerar las experiencias internacionales y buscar el esquema que mejor responda a las necesidades y problemas de México.

Además, es necesario definir los mecanismos adecuados que permitan tener un producto de calidad, incluir en el mercado a los productores más afectados por la prohibición, y contar con una producción que permita abastecer el mercado interno.

²⁶ Álvaro Briones, et al. (ed.), "La economía del narcotráfico", en Álvaro Briones, et al. (ed.), *El problema de las drogas en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, 2013, p. 25.

Finalmente, se deberá considerar cuales son los objetivos esenciales que la regulación del cannabis persigue más allá de lo que ha resuelto la SCJN. Es decir, si esta regulación estará vinculada a recaudar impuestos, como sucede en el estado de Colorado en los Estados Unidos; si estará vinculada a frenar al narcotráfico y atender los problemas de salud pública como en Uruguay, o bien, si estará orientada a resolver los problemas de seguridad pública y de salud como plantea la legislación canadiense.²⁷ Lo que es un hecho insoslayable, es que las lecciones internacionales deberán ser brújula de la nueva legislación que en los próximos meses estará siendo aprobada por el Poder Legislativo en nuestro país.

²⁷ Juan Manuel Rodríguez y Miguel Ángel Barrón, “Aspectos relevantes en la regulación del cannabis: países seleccionados”, *Temas estratégicos*, No. 74. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México 2019, p. 15.

Referencias

- Azaola, Elena, 2013, “Mujeres presas por delitos del fuero federal en México”, en Juan Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez, *La mujer a través del derecho penal*, SCJN, pp. 153-169.
- Briones, Álvaro, et al. (ed.), 2013, “La economía del narcotráfico”, en Álvaro Briones, et al. (ed.), *El problema de las drogas en las Américas*, Organización de los Estados Americanos.
- Comisión Unidas de Justicia, de Salud, y de Estudios Legislativos Segunda, 23/10/2019, “Documento de trabajo relacionado con el Anteproyecto de Dictamen de la Ley de Regulación del Cannabis”, Senado de la República.
- Diario Oficial de Colombia, 06/07/2016, *Ley 1787 de 2016*.
- Diario Oficial de Colombia, 10/04/2017, *Decreto por el cual se reglamenta la Ley 1787*.
- DOF, 19/06/2017, *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal*. Diario Oficial de la Federación.
- DOF, 15/03/1920, *Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneran la raza*. Diario Oficial de la Federación.
- Gaceta del Senado de la República, 08/11/2018, “De los Senadores Miguel Ángel Osorio Chong y Manuel Añorve Baños, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversos artículos y se adiciona un artículo 247 Bis a la Ley General de Salud y se modifican diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada”, Senado de la República.
- Hernández Tinajero, J. y Rivera Rivera, L., 2010, “El cannabis en México, un debate abierto”, *Documento informativo el IDPC*, Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas.
- INEGI, 2019, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales. Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
- INEGI, 2019, Defunciones por homicidio, Registros administrativos. Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
- MUCD, 24/10/2019, “MUCD alerta sobre dictamen de cannabis que sólo beneficiaría a la industria”, México Unido Contra la Delincuencia.

- Olvera-Hernández, Nidia Andrea y Schievenini-Stefanoni, José Domingo, 2017, “Denominaciones indígenas de la marihuana en México, Investigación documental de la Relación entre el Pipiltzintli y la planta de cannabis (siglos XVI-XIX)”, *Cultura y Droga*, 22(24), pp. 59-77.
- ONU, 1961, *Convenio Único de Estupefacientes*, Organización de las Naciones Unidas.
- Rivera-Olmos, Víctor Manuel y Parra-Berna, Marisela, 2016, “Cannabis: efectos en el sistema nervioso central. Consecuencias terapéuticas, sociales y legales”, *Revista Médica del Instituto Mexicano del Seguro Social*, 54(5), pp.626-634.
- Rodríguez, J.M., y Barrón, M.A., 2019, “Aspectos relevantes en la regulación del cannabis: países seleccionados”, *Temas estratégicos*, No. 74. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4665>
- SCJN, 2019, *Tesis: 1a./J. 10/2019*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- SCJN, 2019, *Amparo en revisión 547/2018*. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- SCJN, 2019, *Amparo en revisión 57/2019*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- SCJN, 2015, *Amparo en revisión 237/2014*, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- SEGOB, 2016, “*Relatoría del Debate Nacional sobre el Uso de la Marihuana*”. Secretaría de Gobernación.
- Zamora Saenz, Itzkuauhtli; Aguirre Quezada, Juan Pablo; Gómez Macfarland, Carla Angélica (Ed.), 2019, “Experiencias internacionales en la regulación del cannabis” *Cuaderno de investigación* No. 61, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México. Disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4694>