

Proyecto de dictamen del 22 de noviembre de 2021 por el que se expide la Ley Federal para la Regulación del Cannabis, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal.

Estatus: pendiente en grupo de trabajo del Senado.

I. Ley Federal para la Regulación del Cannabis

Estructura: consta de 64 artículos, 5 Títulos (Disposiciones Generales; Del uso del cannabis y sus derivados; De las autorizaciones; Del Instituto Mexicano para la Regulación y Control del Cannabis; Infracciones y Sanciones) y 16 transitorios. Además, reforma la Ley General de Salud y el Código Penal Federal.

Usos reconocidos

Esta Ley pretende regular el uso del cannabis y sus derivados para los siguientes fines:

- Uso adulto: “la utilización del cannabis psicoactivo en ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad”. Se diferencia en a) uso personal y autoconsumo; b) uso compartido entre quienes integran asociaciones de consumo del cannabis psicoactivo; y c) comercialización para uso adulto.
 - El uso adulto en autoconsumo comprende la siembra, cultivo, cosecha, aprovechamiento, preparación, portación, transporte y consumo. La posesión se limita a 6 plantas de cannabis; en caso de vivir en una casa más de una persona consumidora, se establece un máximo de 8 plantas.
 - El uso compartido entre quienes integran las asociaciones de consumo del cannabis psicoactivo les permite en las mismas sembrar, cultivar, cosechar, aprovechar, preparar y consumir. Las personas que integran las asociaciones deberán de contar con un permiso del Instituto. Estas asociaciones estarán integradas por un máximo de 20 personas y un mínimo de 2 personas. Asimismo, podrán tener un máximo de 4 plantas de cannabis psicoactivo por persona asociada. La denominación que adopte cada asociación deberá contener palabras o frases que identifiquen su objeto, pero no promocionen el consumo del cannabis.
- Comercialización para uso adulto: queda prohibida la comercialización de cualquier producto que exceda el porcentaje de niveles de THC, de CBD o de la combinación de ambos, autorizado por el Instituto. Se establece que los productos para el usuario final deberán ostentar una etiqueta del 50% del empaquetado con las leyendas de advertencia.
- De investigación: “la utilización del cannabis y sus derivados destinado a laboratorios, institutos y universidades para la realización de diversos estudios y averiguar sobre las propiedades nutricionales, industriales y productivas que contiene dicha planta, así como sobre sus características agronómicas”.
- Industriales: “la utilización del cannabis en concentraciones menores del 1% de THC y sus derivados para la obtención, elaboración, fabricación, preparación, conservación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, transporte, distribución, almacenamiento, expendio y suministro al público de productos distintos a los medicamentos.”

Vías de abastecimiento

- Las personas adultas pueden acceder al cannabis a través de la compra en los establecimientos autorizados, mediante el autocultivo o siendo parte de las asociaciones de consumo del cannabis psicoactivo.

Tipos de licencias

Se establecen 5 tipos de licencias:

1. Cultivo: incluye la adquisición de semilla o plántula, la siembra, el cultivo, la cosecha y preparación del cannabis.
2. Transformación: incluye la preparación, la transformación, la fabricación y la producción del cannabis.
3. Comercialización: incluye la distribución y la venta al público del cannabis, sus derivados y productos.
4. Exportación o importación: incluye la distribución y venta fuera del territorio nacional, así como el ingreso a este, de cannabis no psicoactivo o productos elaborados a base de este, en los términos de las leyes, tratados internacionales y demás normatividad aplicable, las cuales deberán precisar su destino u origen, respectivamente.
5. Investigación: incluye la adquisición de semilla o plántula, la siembra, el cultivo, la cosecha, la preparación y la transformación del cannabis y sus derivados, exclusivamente en las cantidades y en los términos del protocolo de investigación aprobado por el Instituto.

Características de las licencias:

- Las licencias son intransferibles.
- El Instituto tiene la facultad en todo momento de realizar visitas de inspección o verificación del cumplimiento de obligaciones de los titulares, y es obligación de los titulares darles acceso e información a los verificadores.
- A fin de impedir la concentración indebida que afecte al mercado, el Instituto podrá requerir a la Comisión Federal de Competencia Económica dictar las medidas para negar la expedición de licencias adicionales, o revocar las ya otorgadas. Asimismo, podrá negarlas o revocarlas de forma directa en aquellos casos que se acredite violación grave o reiterada.
- Para las licencias de cultivo, la extensión autorizada a cielo abierto será de una hectárea por licenciataria, y bajo cubierta será hasta de mil metros cuadrados, en casos específicos el Instituto podrá incrementar el número de licencias de una hectárea o mil metros cuadrados según sea el caso, en particular tratándose de acciones afirmativas a favor de pueblos y comunidades indígenas, personas campesinas o ejidatarias, ejidos y comunidades agrarias, comunidades en situación de marginación o que, por sus condiciones, características o por haber sido afectados por el sistema prohibitivo, deban tener una atención prioritaria, así como grupos de micro y pequeños agricultores, de tal manera que el Instituto puede otorgar hasta ocho licencias de una hectárea y dos licencias bajo cubierta por persona licenciataria.
- Como medida de justicia social que busca resarcir los daños generados por la prohibición, durante un periodo no menor a cinco años posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, al menos el cuarenta por ciento de las licencias de cultivo serán para dichos grupos.

Instituto Mexicano para la Regulación y Control del Cannabis

- Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, coordinará a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que de acuerdo con esta Ley y demás ordenamientos aplicables tengan competencia en las diversas áreas de impacto en la regulación del uso del cannabis.
- Contará con una Dirección General y un Consejo Directivo. La persona titular de la Dirección General será nombrada y removida libremente por el titular de la Secretaría de Salud. El Consejo Directivo se conformará de los titulares de las siguientes secretarías: Salud, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Educación Pública, Agricultura y Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Bienestar y Economía. Se resalta la ausencia de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- Coadyuvará, con las demás autoridades competentes, en el control de los actos relativos al cannabis psicoactivo y sus derivados, así como del cannabis no psicoactivo.
- Coadyuvará en la determinación de las políticas públicas y ejes centrales del control sanitario del cannabis y sus derivados.
- Concentrará y transparentará la información relativa a los actos permitidos respecto a los usos del cannabis y sus derivados.
- Coadyuvará en la implementación y ejecución de políticas públicas y acciones tendientes a reducir los riesgos y los daños asociados al consumo problemático del cannabis.
- Atenderá la política nacional en materia de usos del cannabis y sus derivados.
- Determinará los procesos de testado y trazabilidad de las semillas y plantas del cannabis y en su caso, de sus productos y derivados.

Condiciones del consumo

- Se protege a terceros al prohibir el consumo de cannabis psicoactivo y sus derivados en todo establecimiento comercial con acceso público, así como en las escuelas públicas y privadas, instalaciones gubernamentales, y en todo lugar donde esté prohibido el uso de tabaco conforme a la Ley General para el Control del Tabaco. Asimismo, queda prohibido consumir cannabis psicoactivo y sus derivados en puntos de concurrencia masiva.
- Queda prohibido realizar cualquier tipo de trabajo o actividad remunerada bajo el efecto del cannabis psicoactivo.
- La ley establece la necesidad de que los consumidores tomen medidas para proteger a los terceros del humo de segunda mano al interior de las viviendas.
- Hay sanciones a aquellos que provean acceso al cannabis a menores de edad, pero se establece que no habrá sanciones para los menores infractores.

Semillas

- Se vincula la actividad del Instituto en materia de certificación y trazabilidad de semillas y plantas con las autoridades competentes: SNICS y SENASICA.

II. Ley General de Salud

Se modifican los artículos 3, 7, 17 Ter, 191, 192, 192 Quintus, 234, 235, 235 Bis, 245, 247, 474, 475, 476, 477, 478, 479. Sigue existiendo el delito de posesión simple; las penas que mantiene el dictamen, aunque con umbrales ampliados, no dejan de ser complicadas y contradictorias ni resuelven el desperdicio de recursos policiales, administrativos y penales en su persecución:

- La posesión simple de entre 0 y 28 gramos de cannabis no conlleva sanciones, aunque las personas aún podrían ser detenidas y derivadas ante la justicia cívica – ya no ante el MP –
- La posesión simple de entre 28 y 200 gramos de cannabis se sanciona con una multa de entre 60 y 120 UMA (entre 5,777.44 y 10,754.4mxn), misma que será determinada por la justicia cívica.
- La posesión simple de entre 200 gramos y 28 kilos de cannabis será sancionada con una pena de diez meses a tres años de prisión años de prisión.

III. Código Penal Federal

Se modifican los artículos 193, 194, 195, 195 bis, 196 Ter, 197, 198 y 201:

- La posesión con fines de producir, transportar, traficar, comerciar, suministrar (art. 198, f. II) se sanciona con una pena de 5 a 10 años de prisión.
- El cultivo de cannabis psicoactivo se mantiene sancionado, aunque se introduce la salvedad de que ésta no sea de 6 meses a 3 años de prisión para personas dedicadas como actividad principal a las labores del campo y sean de escasa instrucción o extrema necesidad económica.
- La administración de cannabis sin prescripción médica se sanciona con una pena de entre 3 y 9 años de prisión y de 60 a 180 días de salario de multa. Esta modificación resulta en un peor escenario con respecto a la minuta enviada originalmente por el Senado pues aumenta la pena un año, aunque disminuye el monto de la multa (la minuta establecía una pena de 2 a 5 años y de 60 a 180 días de multa).
- El artículo 201 bis contempló una prohibición al trabajo infantil para actividades relacionadas con siembra, cultivo o transformación de cualquier variedad de cannabis o sus derivados.
- Se prevé una sanción de 2 a 5 años de prisión para el que desvíe o contribuya a desviar productos químicos esenciales o máquinas, al cultivo, extracción, producción, preparación o acondicionamiento de cannabis psicoactivo. Esta sanción es menor en comparación con el resto de los narcóticos cuya pena es de 5 a 15 años de prisión.

IV. Transitorios

- En un plazo no mayor a 180 días naturales, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el titular del Poder Ejecutivo Federal deberá expedir las adecuaciones correspondientes a las disposiciones normativas y reglamentarias.
- En un plazo no mayor a 6 meses días a partir de la entrada en vigor del Decreto, la Secretaría de Salud realizará las adecuaciones reglamentarias correspondientes para armonizarlas con el texto de la Ley Federal para la Regulación del Cannabis.
- Dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Ley Federal para la Regulación del Cannabis, la Secretaría de Salud, podrá realizar una convocatoria pública para la revisión del marco jurídico en el tema de la regulación del cannabis.
- El Instituto deberá quedar constituido a más tardar dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor del Decreto.
- El Instituto expedirá el estatuto orgánico dentro de los siguientes noventa días naturales contados a partir de su constitución.
- Durante un periodo no menor a cinco años posteriores a la entrada en vigor del Decreto, al menos el 40% de las licencias de cultivo deberán otorgarse preferentemente a pueblos y comunidades indígenas, personas campesinas o ejidatarias, ejidos y comunidades agrarias, comunidades en situación de marginación o que, por sus condiciones o características resultaron afectados por el sistema prohibitivo.
- Cumplido un año contado a partir de que entre en funciones el Instituto, procederá a la elaboración de un Plan Nacional de Seguimiento y Mejora de la Implementación de la Regulación del Cannabis.

V. Lo bueno

- Elimina los permisos para uso adulto de cannabis en aquellos que no corresponden a asociaciones.
- Se retoma el requisito de que el 40% de las licencias de cultivo deben ir a comunidades afectadas por la prohibición y criminalización del cannabis durante los primeros cinco años y permanecer en un margen superior al 20% posteriormente. Asimismo, se establece la obligación del Instituto de brindarles asesoría y facilidades para acceder a las licencias.
- Crea a una institución que estará encargada de regular el cannabis y llevar a cabo campañas de concientización en lugar de darle la tarea a la CONADIC.
- Cambia la definición de uso lúdico por uso adulto, reconociéndolo como parte del derecho al libre desarrollo de la personalidad y visibilizando otros tipos de usos del cannabis, como el espiritual, terapéutico y experimental.
- Se retoma la estipulación de que el Instituto deberá elaborar un Plan Nacional de Seguimiento y Mejora de la Implementación de la Regulación del Cannabis un año después de que entre en vigor la regulación, con el objetivo de evaluar sus efectos y llevar a cabo los ajustes necesarios según los datos disponibles.
- Se eliminan los mecanismos de prueba y trazabilidad en el autoconsumo.
- Se eliminan la criminalización de las conductas necesarias para el consumo del cannabis, siempre y cuando la posesión sea menor a 200 gramos. Aunque si la posesión es mayor a 28 gramos persisten sanciones administrativas.
- Es positivo que establezca que a partir del término de seis meses de la entrada en vigor del decreto se deben eliminar los registros de antecedentes penales.

VI. Lo malo

- Retoma la estipulación de vender sólo 28 gramos al día, lo que necesariamente requeriría de un padrón de usuarios, cuyas características no están detalladas por la ley.
- Se mantiene el requisito de licitud de semillas y trazabilidad para quienes quieran participar del sistema de licencias. Además, las sanciones por no cumplir los requisitos de trazabilidad son desproporcionadas, pues van desde 240 hasta 3000 UMAs si hay reincidencia.
- Continúa penalizando la posesión del cannabis. Además, las penas administrativas por poseer entre 28 y 200 gramos son excesivas, pues van de \$5,377.20 a \$ 10,754.40.
- Continúa la penalización de personas que cultivan cannabis, incluso cuando su subsistencia depende de ello.
- Estipula que es necesario que haya barreras físicas para evitar que otras personas se vean expuestas al cannabis psicoactivo.
- Persisten leyes de difícil fiscalización con un pleno respeto a los derechos de los consumidores, como no consumir frente terceros presentes que no hayan otorgado su consentimiento o frente a menores de edad.
- Las multas establecidas en el dictamen corren el riesgo de ser extremadamente desproporcionales porque establecen cuotas fijas. En su lugar, las mismas deberían estar basadas en el cálculo de los días de salario neto para el caso de las personas físicas y en el ingreso anual y el daño para personas morales.
- Por la redacción de decimoquinto transitorio, parece que las personas procesadas o sentenciadas no gozarán de los beneficios de la nueva ley sino de la normatividad vigente al momento de los hechos.