

## BALANCE DE LA EXPERIENCIA REGULATORIA URUGUAYA DEL *CANNABIS* Y ELEMENTOS PARA REFLEXIONAR A PARTIR DE ELLA, RESPECTO DE LA REGULACIÓN PROYECTADA EN MÉXICO

Diego SILVA FORNÉ\*

SUMARIO: I. *La experiencia uruguaya de regulación del cannabis*. II. *El inicio del proceso legislativo de la regulación del cannabis en México*. III. *Algunas reflexiones a partir de la experiencia regulatoria uruguaya*.

### I. LA EXPERIENCIA URUGUAYA DE REGULACIÓN DEL *CANNABIS*

#### 1. *Una aproximación al modelo uruguayo de control de las drogas*

La normalización del *cannabis* a través de un modelo regulatorio constituye un logro relevante en el estadio actual de desarrollo de las sociedades modernas, en tanto se suprime un importante factor de desborde estatal respecto a prácticas inherentes a las decisiones libres y autónomas de las personas adultas. Resulta asimismo muy significativo, teniendo en cuenta el contexto ampliamente prohibicionista de la comunidad internacional.

En Uruguay, el marco regulatorio para el *cannabis* abarca todos sus usos. Este proceso de paulatina implementación —dado que Uruguay, a diferencia de algunos Estados norteamericanos que lo precedieron, no con-

---

\* Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad de Cádiz. Profesor Agregado de Derecho Penal de la Universidad de la República, Uruguay. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay (SNI-ANII). Director de la *Revista de Derecho Penal*, Uruguay. Investigador Responsable del Grupo de Estudios en Política Criminal (Comisión Sectorial de Investigación Científica-UdelaR). Corredactor de la Ley de Regulación y Control del Mercado de la Marihuana de Uruguay. Premio Nacional de Literatura 2018, categoría Obras Jurídicas, Uruguay.

taba con ninguna experiencia en regulación cannábica— se produjo pacíficamente, en tanto ninguna alarma pública generó el consumo de *cannabis* libremente por la población, como ya se venía haciendo en los últimos años en mérito a una progresiva aceptación social del fenómeno. Tampoco la regulación produjo problema alguno de convivencia u orden público; los consumidores de *cannabis* se insertan normalmente en el conglomerado social sin reticencias ni resistencias. Las limitaciones que su uso tiene en los ámbitos laborales y educativos son similares que para el alcohol o el tabaco. Con ello, tras más de cinco años de experiencia regulatoria, resultan hoy ridículos los pronósticos apocalípticos del fundamentalismo prohibicionista: la sociedad uruguaya no experimentó alteración alguna en su vida cotidiana tras la aprobación y puesta en funcionamiento del mercado regulado de *cannabis*.<sup>1</sup>

El balance general, desde el punto de vista de los derechos y libertades de la ciudadanía, resulta ampliamente favorable; no obstante lo cual, en relación con la actuación del Estado, prácticas profundamente arraigadas, intereses corporativos y prejuicios morales, así como saberes renuentes a la aceptación de evidencia científica, conspiran aún contra la plena consagración fáctica de los principios “jushumanistas” que inspiraron la reforma legislativa y la implantación del modelo regulatorio. No es de sorprenderse, pues los cambios necesitan tiempo, y habrá que darle el suficiente a esta inflexión en el camino para apreciar el alcance pleno de la experiencia; pero no a través de una actitud expectante, sino con una ciudadanía atenta y pendiente de que se respeten e implementen debidamente los mecanismos que le permitan disponer acabadamente de sus derechos.

Tales dificultades pueden advertirse en dos planos, principalmente: por un lado, la actuación de operadores judiciales y funcionarios policiales, y por otro, lo relativo a la implementación administrativa de las vías de acceso lícito al *cannabis* en sus distintas modalidades y para sus diferentes usos. Sobre estos aspectos se volverá más adelante; ahora se procederá a caracterizar la legislación uruguaya sobre el tema.

---

<sup>1</sup> Silva Forné, Diego, *Drogas y derecho penal en el Uruguay. Tolerancia. Prohibición. Regulación*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2016; Silva Forné, Diego, *Regulación de la marihuana*, Madrid, Dykinson, 2018, y Silva Forné, Diego, “Conferencia”, en *Seminario Internacional: A cinco años de la aprobación de la Ley de Regulación y Control del Mercado de la Marihuana*, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESUR), 2019.

## 2. *Caracterización general de la Ley de Regulación y Control del Mercado de la Marihuana en Uruguay. La tutela estatal de la salud pública*

Tanto en los documentos legislativos como en la discusión parlamentaria de esta ley<sup>2</sup> se hizo especial hincapié en una serie de aspectos que dejan atrás la visión tradicional represiva en materia de drogas, lo que resulta especialmente significativo, al formar parte del discurso político, históricamente fincado en la retórica prohibicionista:<sup>3</sup>

- Que referirse a “drogas” implica considerar tanto las sustancias prohibidas como otra serie de drogas lícitas de consumo más masivo que aquéllas, y probado efecto nocivo para la salud de la población (como pueden ser alcohol, tabaco, psicofármacos).
- Que la diferenciación entre unas y otras no obedece a criterios sanitarios, sino a consideraciones de carácter político y económico.
- Que la política prohibicionista sustentada desde Naciones Unidas ha resultado un estrepitoso fracaso, y ha generado más daños que los que pretendidamente prevendría.
- Que la incongruencia generada por la legislación al no prever el acceso lícito a las sustancias cuando el consumo de drogas ilícitas en Uruguay resulta una actividad amparada por el derecho debía ser objeto de revisión.
- Que el consumo de cualquier tipo de sustancia por las personas adultas es una actividad personal amparada en el ámbito de su libertad individual.
- Que corresponde diferenciar entre consumo de drogas y consumo problemático de drogas, dado que son situaciones radicalmente diferentes en cuanto a sus efectos en el individuo y su impacto en el grupo social, y por ende, debía evitarse su equiparación a cualquier nivel discursivo.
- Que el consumo problemático de drogas debe enfocarse no como un problema de seguridad o punitivo, sino como un problema de salud pública.
- Que, por ende, el énfasis en las políticas estatales en la materia debe ponerse sobre todo en la educación sobre los riesgos que apareja el

---

<sup>2</sup> Silva Forné, Diego, “Sobre cultivo, tenencia y consumo de marihuana y sus garantías, en el nuevo régimen de la Ley núm. 19,172”, *Revista de Derecho Penal*, núm. 22, 2014.

<sup>3</sup> Silva Forné, Diego, “El fracaso de la guerra contra las drogas”, *Revista de Derecho Penal*, núm. 18, 2009.

consumo de todas las drogas —lícitas e ilícitas— y en la prevención del consumo problemático.

- Que de lo que debe ocuparse el derecho penal es del narcotráfico y el crimen organizado.

Del articulado de la ley pueden destacarse varios conceptos fundamentales:<sup>4</sup>

- Que el centro de gravitación con relación al tema drogas se ubica en su consumo problemático, y se sitúan a su vez como un problema de salud pública, haciendo especial énfasis en la educación y en la prevención (artículo 1o.).<sup>5</sup>
- Que la promoción de la salud pública tiene su límite en lo dispuesto por el artículo 10 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay (artículo 3o.).
- Que el Estado asume la regulación y el control de las actividades relativas al *cannabis* y sus derivados (artículo 2o.).
- Que tales políticas están orientadas también a reducir la incidencia del crimen organizado y el narcotráfico, mediante la regulación estatal del *cannabis* psicoactivo (artículo 4o.).

A su vez, las líneas básicas que recoge el texto aprobado, luego de una extensa discusión parlamentaria con importante participación de actores de la sociedad civil, pueden sintetizarse en cuatro aspectos principales:

- a) Un desarrollo particularizado de la propuesta inicial del Poder Ejecutivo en cuanto a la regulación y control del *cannabis*, así como los mecanismos a emplear para llevar a cabo tales cometidos.
- b) La previsión de diversos mecanismos orientados a la educación, así como a la prevención del consumo problemático de drogas lícitas e ilícitas.
- c) La incorporación de las propuestas sobre autocultivo de *cannabis* planteadas en el proyecto que le antecedió sobre este tema, que fue presentado el 13 de julio de 2011 por legisladores de varios partidos.

---

<sup>4</sup> Silva Forné, Diego, “La aprobación de la Ley de Regulación y Control del Mercado de la Marihuana”, *Revista de Derecho Penal*, núm. 21, 2013; Silva Forné, Diego, “Aproximación a los principales aspectos de la ley de regulación y control del mercado de la marihuana aprobada en Uruguay”, en Gimbernat Ordeig, Enrique *et al.* (eds.), *Dogmática del derecho penal material y procesal y política criminal contemporáneas. Homenaje a Bernd Schünemann por su 70o. aniversario*, t. II, Lima, Gaceta Jurídica, 2014.

<sup>5</sup> La legislación uruguaya puede consultarse en la web oficial [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy).

- d) La adecuación de la normativa vigente en materia de estupefacientes a los cambios propuestos, que introduce ajustes a las disposiciones del Decreto-ley 14.294, del 31 de octubre de 1974, en la redacción dada por la Ley 17.016, del 22 de octubre de 1998; sigue en esto también los aspectos principales del proyecto de 2011.

El modelo aprobado para el *cannabis* regula el acceso para sus diferentes usos, por lo cual tiene por objeto tutelar la salud pública. En efecto, ésta puede verse afectada cuando existan para el consumo de la población, sustancias sobre las cuales no se ejercita ningún tipo de control sobre su contenido y calidad, como sucede actualmente en el régimen que resulta de la prohibición respecto de las drogas ilícitas.

Por ello, los consumidores de marihuana se veían expuestos no solamente a tener que vincularse con el mercado negro, con la estigmatización y riesgos inherentes al contacto con actividades al margen de la ley, sino además a no tener ningún tipo de garantía en relación con la sustancia que adquieren, la que puede estar contaminada o adulterada, con riesgo para su salud.

En este punto el legislador uruguayo no ha innovado, sino continuado con una tradición legislativa en la materia; la regulación como mecanismo de tutela de la salud pública ya estuvo presente cuando el Estado uruguayo asumió el monopolio del alcohol en la década de los treinta del siglo XX.<sup>6</sup>

Por su parte, las figuras delictivas previstas por el Código Penal uruguayo en relación con la tutela de la salud pública (“Delitos contra la salud pública”, título VII del libro segundo del Código Penal) comparten la característica de ser figuras de *común peligro*. Ello implica que la tutela jurídico-penal de la salud pública requiere que existan conductas que pongan en riesgo en forma genérica e indiscriminada a las personas; la población se encuentra en riesgo en tanto existen productos o sustancias para consumo humano expandidas en forma peligrosa para la salud sin los debidos controles, o contaminadas o adulteradas. Y como vimos, la legislación prohibicionista que invocan la tutela de la salud pública termina poniéndola en riesgo, al determinar la creación de un mercado negro que pone a disposición del usuario sustancias sin ningún tipo de control.

---

<sup>6</sup> Recordemos que en la discusión parlamentaria de la Ley 8.764, de creación de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland, del 15 de octubre de 1931, se dice: “...se considera pues, como un principio higiénico, el hacer llegar al pueblo, los alcoholes de bebidas a los grados de pureza más altos posibles”; y entonces el comercio ilícito del alcohol repercutía “...también sobre la salud pública pues el comerciante o industrial que desafia las penalidades de estas leyes no se detiene, para lograr sus beneficios, ante las malas condiciones higiénicas que resultan de sus fraudes. Sólo mediante un contralor centralizado y competente pueden reducirse al minimum las facilidades para esas operaciones dolosas...”.

Por consiguiente, la producción y expendio en forma controlada de *cannabis*, lejos de poner en riesgo la salud pública, contribuye en forma sustantiva a mejorarla, al permitir el control sanitario de la sustancia que se pondrá a disposición de los consumidores, y despliegan al mismo tiempo, mecanismos informativos, así como ofrecer asistencia desde el punto de vista sanitario.

Por otra parte, el cultivo doméstico de *cannabis*, tratándose de cultivo para consumo personal, no puede generar riesgo alguno para la salud pública; al contrario, quien cultiva plantas para su consumo personal evita introducirse en el mercado negro para proveerse de la sustancia que desea consumir, lo que le reduce sustancialmente los riesgos inherentes a aquél. Y con las previsiones y controles contenidos en la Ley, su cumplimiento asegura un conocimiento cabal de la sustancia, así como que el destino de lo producido sea para quienes lo cultivan, no evadiendo el ámbito de su salud privada.

En un Estado social y democrático de derecho como el emergente de la Constitución de la República Oriental del Uruguay, el ámbito de la salud privada de las personas forma parte de su esfera de autodeterminación. Se trata de las *acciones privadas de las personas*, que, como tales, se encuentran exentas "...de la autoridad de los magistrados", tal como dispone el artículo 10 de la carta fundamental.

Un corolario de ello es que la autolesión no constituye delito (artículo 44 del Código Penal uruguayo), por lo que la autopuesta en peligro que puedan efectuar las personas adultas con relación a su salud forma parte de sus decisiones libérrimas, expresión de su autonomía moral.

El consumo de drogas ilegales es una actividad lícita, a pesar de que pueda acarrear daños a la salud, así como los pueden generar el consumo de tabaco, de alcohol, de psicofármacos, de cloruro de sodio o de alimentos ricos en colesterol o en grasas trans.

Por consiguiente, el acceso controlado de *cannabis* a personas adultas inclusive con fines recreativos, aun cuando pudiera tener consecuencias negativas para su salud, se ubica en el ámbito de la salud privada de los consumidores, y no en la esfera de tutela de la salud pública asignada a la ley penal.

### 3. Principales cambios contenidos en la ley uruguaya respecto de los consumidores

La Ley 19,172, del 20 de diciembre de 2013, introdujo diversas modificaciones en materia del marco regulatorio uruguayo de las sustancias contenidas en las listas de las convenciones de Naciones Unidas, a las que

para facilitar su individualización caracterizaremos como “drogas ilegales”. Estas modificaciones están orientadas a amparar los derechos de los consumidores y a enfrentar al crimen organizado. En relación con todas estas sustancias, se suprime su caracterización cuantitativa en relación con la tenencia: la licitud de la tenencia de drogas ilícitas está dada por el destino; esto es, *es lícita toda tenencia destinada al consumo personal*, que puede ser individual o grupal, en privado o en público. A su vez, la ley considera lícito el acopio o almacenamiento de la o las drogas que el individuo consume, con el propósito explícito manifestado por el legislador, de que aquél tenga el menor contacto posible con los traficantes. Esta solución, complementaria de la anterior, es revolucionaria en términos de derecho comparado.

En relación específicamente con el *cannabis* psicoactivo con fines recreativos, la ley uruguaya establece tres *vías de acceso lícito*, al tiempo que paralelamente crea *presunciones legales de destino lícito* como mecanismos de garantía para los consumidores frente a eventuales procedimientos policiales o judiciales abusivos.

En primer lugar, se establece la licitud de la plantación, el cultivo y la cosecha de plantas de *cannabis* psicoactivo con destino al consumo personal o compartido en el hogar. Esta licitud está dada por el cumplimiento del destino previsto por la ley, no por ajustarse a cantidad alguna de plantas o de producto cosechado. Paralelamente, la ley establece que se presume el destino lícito de la plantación, cultivo y cosecha domésticos de hasta seis plantas de marihuana y el producto de la recolección de la plantación (tenencia, depósito, almacenamiento o posesión) de hasta un máximo de 480 gramos anuales por consumidor integrante de dicho domicilio; las plantas abarcadas por la presunción serán hembra en estado de floración; esto es, idóneas para la obtención de producto con potencial psicoactivo.

En segundo lugar, es lícita la plantación, el cultivo y la cosecha de plantas de *cannabis* psicoactivo realizados por clubes de membresía, los que podrán tener un máximo de cuarenta y cinco socios y plantar hasta noventa y nueve plantas como las recién caracterizadas, y pueden acopiar anualmente hasta 480 gramos de marihuana por socio.

En tercer lugar, es lícita la plantación, el cultivo y la cosecha de *cannabis* psicoactivo con destino a su expendio a la población a través del sistema de farmacias, para lo cual los usuarios deberán ser adultos y capaces, domiciliados en el territorio de la República; o debieron cumplir previamente un acto de registro. Podrán retirar hasta cuarenta gramos mensuales de *cannabis* psicoactivo. La ley también establece una presunción de destino lícito para toda persona (usuario registrado o no) que transporte, tenga en su poder, sea depositario, almacene o posea hasta 40 gramos de marihuana.

Salvo que las autoridades tuvieran fehacientes elementos de juicio que prueben el destino ilícito de la marihuana (comercialización o tráfico), si obraran en contra de la presunción a favor de los consumidores, estarían incurriendo en responsabilidad penal conforme la conducta que en cada caso lleven a cabo (violación de domicilio, violencia privada o coacción, abuso de funciones o prevaricación funcional, etcétera). Esto quiere decir que el sistema uruguayo no es un sistema de cantidades tasadas, como erróneamente se afirma en distintos ámbitos, sino que será el destino de las sustancias el que determinará su licitud.

Como puede verse, se trata de reformas inspiradas en un paradigma de *reducción de riesgos y daños*, basadas por ende en el *principio de autonomía personal*, que encuentra límite en el daño a terceros sin su consentimiento, concepto fundante del pensamiento liberal, del constitucionalismo y del sistema democrático, en forma sistemática desde el siglo XIX, y sin embargo, paradójicamente —o no— dejado de lado en las políticas de drogas, tanto por legisladores como por la mayoría de los operadores judiciales y sanitarios.

La Ley uruguaya 19,172 significó un quiebre respecto del anterior modelo de control de las drogas: parte de la base de que el consumo de drogas es una actividad amparada en las normas constitucionales, y que la ley tiene que establecer mecanismos de garantía para tutelar ese derecho. Al mismo tiempo, reconoce que los esfuerzos sanitarios tienen que estar dirigidos a los consumidores problemáticos, a través de un enfoque de reducción de riesgos y daños, así como a desarrollar políticas educativas y preventivas.

Con ese nuevo marco normativo, el rol del derecho penal queda acotado por dos órdenes de consideraciones: a) si el consumo de drogas es un derecho de las personas adultas y capaces, los actos que lleven a cabo para proveerse las sustancias que deseen consumir en forma personal deben quedar fuera de la intervención penal; el centro para la posible imputación de figuras penales deja de estar determinado por la posesión de cantidades cualesquiera de drogas, ya que ahora la ley no habla de cantidades, sino que el *destino de consumo personal, individual o colectivo es el determinante de la licitud*. b) Y si la ley está orientada a reducir la incidencia del narcotráfico y el crimen organizado, las conductas que no estén vinculadas teleológicamente a éstos también deberían permanecer ajenas a la justicia penal.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Silva Forné, Diego, “Sobre la tenencia de estupefacientes para consumo personal. La solución del derecho uruguayo. Régimen del *cannabis*”, *Jurisprudencia de Casación Penal. Justicia Federal*, núm. 10, 2017.



#### 4. *Su aplicación*

##### A. *Aplicación de la ley por parte de los operadores judiciales*

La actuación de jueces y fiscales en aplicación de la Ley 19,172 ha sido desigual. Para poder hacer un balance, en primer lugar, deberíamos contar con información suficiente y fidedigna, lo que resulta difícil en tanto el Poder Judicial de Uruguay sistematiza información de manera que no releva gran parte de los datos de los fallos judiciales. Para poner un ejemplo, se contabilizan los delitos de estupefacientes no diferenciando entre las distintas hipótesis delictivas ni entre las sustancias objeto material de las conductas.

En segundo lugar, no se encuentra accesible al público, registro disponible de todos aquellos casos que llegan a conocimiento fiscal y se archivan, o por configurar situaciones atípicas o por aplicación del principio de insignificancia; tampoco, los hechos que se resuelven en la esfera policial; allí puede haber una importante cifra de supuestos de aplicación correcta de los nuevos parámetros legales, cuyas dimensiones se desconocen.

Paralelamente, los cambios introducidos por el nuevo Código del Proceso Penal uruguayo (vigente desde noviembre de 2017) derivaron en que la enorme mayoría de las causas se tramiten a través de un proceso abreviado —hasta un 95%, según algunas fuentes—,<sup>8</sup> que culmina en un acuerdo homologado judicialmente, el cual no figura en la web oficial del Poder Judicial; ello implica que dichas causas no llegan a conocimiento de los tribunales de apelaciones en lo penal, fuente a la cual se recurría históricamente en Uruguay para definir las tendencias jurisprudenciales dominantes.

Sin perjuicio de ello, ha podido constatarse aún en causas recientes, la pervivencia de una jurisprudencia que continúa decidiendo con base en consideraciones de carácter moral, refractaria a los cambios, de tal suerte que articula la justificación de sus decisiones elucubrando interpretaciones restrictivas que no cuentan con apoyo alguno ni en el derecho positivo vigente ni en la historia fidedigna de su sanción ni en las disposiciones constitucionales; el discurso *de cruzada* persiste en parte de la fiscalía y de la judicatura uruguayas, y refleja las convicciones personales de operadores y magistrados, de espaldas al análisis jurídico.

Se evidencia entonces que las resistencias de jueces, fiscales y policías a aceptar nuevos paradigmas en materia de drogas han sido enormes, fruto

---

<sup>8</sup> Pacheco Carve, Luis, “La reforma procesal penal y la relativización del derecho penal sustancial”, *Revista de Derecho Penal*, núm. 26, 2018.

de décadas de enarbolar y aplicar un discurso prohibicionista de carácter bélico. Se ha llegado inclusive a situaciones de *negacionismo*, donde los operadores no aceptan lo que establece la nueva legislación, y obran como si ésta no hubiera cambiado. Ello queda de manifiesto especialmente en los argumentos que suelen manejarse para imputaciones de tenencia de droga para fines distintos al consumo, donde al igual que reflejaba la jurisprudencia durante el régimen militar,<sup>9</sup> los fallos se basan en especulaciones del juzgador carentes de apoyatura en el bagaje probatorio de la causa.

Resulta entonces una realidad preocupante, pues teniendo el país una legislación que expresamente no ha establecido un sistema de umbrales, sino que ha eliminado toda referencia a cantidades a efectos de garantizar que la valoración judicial que se haga de la tenencia de cualquier sustancia, en un régimen que permite el acopio, se base exclusivamente *en el destino amparado por la ley, esto es, el consumo personal*,<sup>10</sup> continúan efectuándose imputaciones delictivas de tenencia para fines ajenos al consumo, y carecen de prueba alguna que justifique la incriminación, con lo que además de desandar el camino legislativo, se vulnera frontalmente el principio constitucional e internacional de *presunción de inocencia*.

La introducción de cambios legislativos no puede lograr su pleno impacto si paralelamente no se capacita a los operadores judiciales y policiales en el nuevo modelo de control. Ello a su vez implicará la necesidad de recurrir, luego de la debida capacitación, a la adopción de medidas de carácter disciplinario en caso de que se constaten prácticas contrarias al marco normativo vigente y lesivas de los derechos de la ciudadanía.

Es así que, en el plano jurisdiccional, es necesario que se adopte una lectura de los delitos de drogas conforme una perspectiva de derechos humanos, respetuosa del principio de autonomía personal y desterrando toda visión moralizante en la materia; a su vez, que se logre cambiar aquella óptica fiscal y judicial que ve en todo consumidor un traficante en potencia, y que en muchos casos deduce acriticamente imputaciones delictivas de la mera tenencia de drogas, sin tener ningún elemento de juicio que indique que la o las sustancias se tenían con un destino ilícito.

Por otra parte, estas resistencias se han evidenciado inclusive, en actuaciones fiscales y judiciales erróneas respecto de cultivadores domésticos en los años transcurridos desde la sanción de la ley; se han otorgado judicialmente órdenes de allanamiento sin indicios suficientes de actividad delicti-

<sup>9</sup> Silva Forné, *Drogas y derecho penal en el Uruguay...*, cit.

<sup>10</sup> Así como obviamente, los demás destinos lícitos que prevé la legislación uruguaya de drogas (artículo 3o. del Decreto-ley 14,294, en la redacción dada por la Ley 19,172).

va, así como se han iniciado causas penales a partir de hechos que conforme la legislación vigente resultaban atípicos. Una evidencia de estas resistencias institucionales lo constituyó la Instrucción General 2, de la Fiscalía General de la Nación, de mayo de 2017, uno de cuyos capítulos refería a los delitos de estupefacientes, que terminó siendo derogada a los pocos meses, de lo que nos ocuparemos en seguida.

### B. *Actuación policial frente al marco regulatorio*

Respecto a la actuación policial tras la sanción de la Ley 19,172, debe decirse que no ha sido pacífica, y se han constatado numerosas dificultades en distintos puntos del territorio uruguayo, sobre todo por el desconocimiento existente entre el cuerpo policial en relación con las estipulaciones de la referida ley. Ello llevó a que el Ministerio del Interior acometiera la elaboración de un protocolo policial de actuación con relación a la marihuana, que fue aprobado el 10 de agosto de 2015. Su texto tuvo por objeto informar acerca de la Ley 19,172, así como uniformizar la actuación de los efectivos policiales respecto de las disposiciones relativas a la marihuana.

Desde el punto de vista práctico, se trató de un documento valioso, tanto por lo innovador como por su propósito, que es precisamente el de ajustar las prácticas policiales a la normativa vigente. Se destaca positivamente asimismo su concisión y lenguaje sencillo, conforme los requerimientos de un documento de esta índole y el público objetivo al cual se dirige.

Refiere en forma esquemática las modalidades de acceso al *cannabis* por parte de la población (cultivo doméstico, clubes cannábicos y expendio a través del sistema de farmacias), y brinda algunos lineamientos generales de la Ley 19,172. Se ocupa asimismo de ratificar que el consumo y uso de *cannabis* en cualquiera de sus formas, así como el uso de cualquier sustancia psicoactiva, es lícito.

Sin perjuicio de ello, se cometen graves errores sistemáticos. Por ejemplo, en el caso del cultivo doméstico para consumo personal, erróneamente se informa que “La Ley 19,172 autoriza el cultivo y la cosecha domésticos de hasta *seis plantas de cannabis con flor hembra* y el producto de la recolección de la plantación precedente hasta un máximo de *480 gramos anuales*”, cuando expresamente la Ley prevé que puedan cultivarse o tenerse cantidades superiores siempre y cuando *se destinen al consumo personal*; se confunde entonces la presunción de destino con que cuentan los cultivadores domésticos, como si fueran cantidades tasadas. Ello indudablemente puede dar lugar a vulne-

ración de derechos y procedimientos ilícitos. Tampoco se aclara que los 480 gramos anuales de *cannabis* son *por usuario*.

Luego, el Protocolo informa que los cultivos deben estar registrados en el órgano de control creado por la Ley, el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), lo cual es correcto desde el punto de vista administrativo; pero tratándose de un documento dirigido a las fuerzas policiales, debió aclararse que la ausencia de registro de por sí no configura ni es indicio de actividad delictiva alguna, tal como ha sostenido la jurisprudencia penal.<sup>11</sup> Si bien se aclara que el IRCCA es el responsable de la fiscalización del registro de los cultivos domésticos, hubiera sido necesario mayor precisión, de forma de contribuir a evitar procedimientos policiales erróneos o abusivos. Similares imprecisiones se cometen cuando se habla nuevamente del número de plantas macho o hembra, así como cuando se hace referencia a las plantas a cultivar por los clubes cannábicos. Curiosamente, a su vez, no se hace referencia a las cantidades de *cannabis* que éstos pueden acopiar para sus socios.

El problema principal con el Protocolo es que está centrado en cifras; esto es, número de plantas y cantidades de *cannabis*, cuando lo central y definitorio conceptualmente de la ley es *el destino del cannabis*. Toda la arquitectura de la Ley gira en torno a la licitud del destino; o sea, a que las actividades tengan por objeto el consumo personal, o el consumo personal o compartido en el hogar. Respecto de las cantidades de *cannabis* mencionadas por la Ley, el legislador dispuso que puedan tenerse cantidades superiores en cuanto estén destinadas al consumo personal; la única diferencia es que, respecto de esas cantidades superiores, el destino puede ser objeto de indagatoria por el aparato judicial.

Ello, por otra parte, es coherente con otro de los cambios trascendentales de la ley: el texto legal vigente no califica la cantidad de sustancia que se posea para el consumo personal; tratándose de cualquier sustancia psicoactiva inclusive, en tanto esté destinada al consumo personal, no hay límites preestablecidos; es coherente, en tanto la ley posibilita el acopio de cualquier sustancia contenida en las listas de Naciones Unidas, cuando esté destinada al consumo personal.

A pesar de la aprobación y difusión del Protocolo, noticias periodísticas continuaron dando cuenta de presuntos procedimientos policiales abusivos respecto de cultivadores domésticos de *cannabis*. Con carácter general en cuanto a la actuación policial, datos recientes indican que la violencia policial y su focalización hacia los jóvenes, particularmente los pertenecientes a

<sup>11</sup> Silva Forné, “Sobre cultivo, tenencia y consumo de marihuana y sus garantías...”, *cit.*

estratos vulnerables, continúa presente; la *droga* es un poderoso argumento de control. Pero tal vez la faceta más negativa de este Protocolo haya sido el haber sido adoptado como guía de hecho por algunos fiscales, en lugar de aplicar la legislación vigente.

### C. *La Instrucción 2 de la Fiscalía General de la Nación y su opaca derogación*

El 29 de mayo de 2017 fue dictada la *Instrucción 2, por la que se determina el marco general de actuación conjunta de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y otras dependencias administrativas con competencia en materia de procedimiento penal*. Uno de los temas que regulaba era el de la aplicación de la Ley 19,172; la primera parte se refería a aspectos de carácter general con relación a las tres vías de acceso lícito a la marihuana de acuerdo con las disposiciones de la nueva ley; más adelante, se ocupaba brevemente de los cambios introducidos en los delitos de drogas:

En atención a la legislación vigente en la materia se expresa que, las actividades de investigación realizadas por la autoridad administrativa, dirigida por los fiscales, deben tener como objetivo primordial demostrar el destino de las sustancias, con independencia de la cantidad que se incaute.

Ello por cuanto, los artículos 3, 30 y 31 del Decreto Ley 14.294 en la redacción dada por la Ley 19,172 establecen que las conductas previstas por estas disposiciones, en tanto estén destinadas al consumo personal en sus diferentes modalidades, son lícitas.

En lo que refiere al *cannabis* psicoactivo, los consumidores cuentan con presunciones lícitas de destino, conforme las cantidades previstas por la ley, pero por encima de tales cantidades (40 gramos de marihuana, seis plantas de *cannabis* de efecto psicoactivo obtenidas de acuerdo a lo dispuesto en el literal E del artículo 3 de la citada ley, o la cosecha correspondiente a los integrantes de un club de membresía conforme con lo previsto por el literal F del artículo 3 de Ley 19,172) en tanto las conductas se lleven a cabo respecto del propio consumo, individual o grupal, personal o compartido en el hogar, siguen siendo actividades lícitas.

Deberá tenerse en cuenta que en la actual redacción del artículo 31 de la citada ley, se eliminó de manera expresa el adjetivo “razonable” en referencia a la cantidad de sustancia, erigiéndose de este modo el “destino” de las sustancias estupefacientes como objetivo a probar por parte del equipo de investigación.

Por lo tanto será importante considerar: Que se puede acopiar para el consumo personal; Si se trata de un consumidor esporádico, social, habitual,

o problemático; Si el consumo para el individuo suele ser individual o grupal; La frecuencia en el consumo; Características personales de cada individuo y su entorno.

Las mismas consideraciones deberán tenerse en cuenta para el caso de conductas con semillas.

Como se habrá percibido, la Instrucción reflejaba el contenido de las nuevas disposiciones legales respecto a la marihuana, que hemos reseñado. Sin embargo, por motivos no explicitados, fue derogada y sustituida por la Instrucción 7, del 9 de noviembre de 2017, *de criterios generales de investigación*, de la cual en materia de delitos de drogas permanecieron algunos criterios procedimentales y en relación con instrumentos probatorios, pero se eliminó toda referencia al derecho de fondo; esto es, la Ley 19,172, a diferencia de lo que sucedió con otros delitos de los que se ocupa en detalle tal Instrucción.

Como consecuencia de ello, a nivel policial se vuelve a tener como referencia el Protocolo de Actuación Policial sobre Marihuana, al que nos hemos referido, con los numerosos errores que contiene. Desde el punto de vista de la Fiscalía, se suprime un importante criterio interpretativo cuando no existe capacitación fiscal específica en la materia ni una jurisprudencia firme ni desarrollada; ello condice con la actuación de las fiscalías de estupefacientes de Montevideo, capital de Uruguay, y donde reside aproximadamente el 40% de su población, cuya actuación parece haber mantenido vigente el perimido *discurso bélico de cruzada contra las drogas*, contrapuesto a la legislación vigente. Lamentablemente, no cabe sino advertir en este lamentable proceso, el producto de resistencias corporativas en el seno de los destinatarios de aquellas instrucciones.

##### 5. *Tareas pendientes en Uruguay tras más de cinco años de aprobación de la Ley*

Debe tenerse presente que la mera actividad legislativa no modifica de por sí la realidad, sino que son diversos factores los que deben sumarse para dar efectividad a los derechos reconocidos por una ley. Y es que la *mistificación de la ley* debe visibilizarse para permitir, *en sentido positivo*, una consolidación de la legalidad en defensa de los derechos de la población, y *en sentido negativo*, rechazar su utilización puramente simbólica, cuestionando el furor legiferante que pretende dar la impresión de que con la sanción de una ley se soluciona cualquier problema.

Tras más de cinco años de sanción de la Ley 19,172, pueden identificarse aún diversos núcleos problemáticos sobre los que es necesario trabajar.<sup>12</sup>

*Uno de ellos es el de la investigación científica y el desarrollo de los usos terapéuticos del cannabis.* Si bien el régimen convencional internacional establece que los únicos usos lícitos de las sustancias contenidas en las listas de las convenciones de 1961 y 1971 serán los terapéuticos y científicos, de hecho, se ha impedido u obstaculizado desde su aprobación, tanto la utilización medicinal de buena parte de tales sustancias como la labor investigativa en la materia, al amparo de un discurso transpersonalista e higienista. Es decir, que, de *facto*, el régimen convencional ha bloqueado sustantivamente los usos terapéuticos, así como la obtención de evidencia científica en relación con la mayoría de las sustancias controladas por el modelo prohibicionista.

Un caso paradigmático es el del *cannabis* y sus derivados, incluidos simultáneamente en la Lista I, y en la Lista IV de la Convención Única de 1961 argumenta su “carencia de utilidad terapéutica” y “propiedades particularmente peligrosas”, lo que ya en el momento de aprobarse esta convención era una absurda falacia.<sup>13</sup>

Los científicos que han querido investigar con drogas ilícitas se han enfrentado, por una parte, con absurdas dificultades burocráticas para obtener las sustancias necesarias para su trabajo, y luego a controles excesivos y policializantes, que han desalentado en muchos casos la continuidad de sus labores de pesquisa. A la vez, las dificultades para conseguir financiamiento suelen estar ligadas a normas que, con el argumento de prevenir el lavado de activos, impiden que el sistema financiero se involucre en el apoyo a iniciativas científicas relativas a drogas ilícitas.

A la luz de este tipo de prácticas, puede verse como la “licitud” de los usos terapéuticos o para investigación científica amparados por el régimen convencional internacional; de hecho, es falaz, ya que el propio sistema de control a través de sus oficinas burocráticas nacionales e internacionales lo obstaculiza o impide. Los Estados que quieran avanzar en este sentido deben contrarrestar tales prácticas de control paternalista.

La aprobación de la Ley 19,172 en este plano, ha tenido efectos extremadamente lentos, donde cualquier iniciativa de investigación científica o

<sup>12</sup> Silva Forné, *Regulación de la marihuana*, cit.

<sup>13</sup> Escototado, Antonio, *Historia general de las drogas, completada por el apéndice Fenomenología de las drogas*, 8a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 2008; Thoumi, Francisco E., *Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia*, Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2015 (consultado el 15 de marzo de 2018. Disponible en: <http://franciscothoumi.com/>), y Silva Forné, Diego, “La crisis del prohibicionismo y la alternativa de los mercados regulados de drogas. El caso del cannabis”, *Revista de Derecho Penal 2017-1. Delitos cometidos a través de estructuras estatales y empresariales*, 2017.



para la puesta a disposición al público de productos de uso terapéutico se ha encontrado con una maraña burocrática de efectos desalentadores. Ello a su vez es consecuencia de la inexistencia en la actual administración, de una política de Estado con relación al *cannabis*, con lo cual el desarrollo de iniciativas en estos planos,<sup>14</sup> si bien se ha ido desarrollando paulatinamente, ha sido menor a lo esperado. A tal punto se ha dado este proceso plagado de trabas y demoras inimaginables, que actualmente el Parlamento uruguayo tiene a estudio dos proyectos de ley, uno sobre usos terapéuticos y medicinales del *cannabis*, otro sobre investigación científica en la materia, a efectos de resolver legislativamente lo que la administración —en particular el Ministerio de Salud Pública, donde continúa imperando una anacrónica visión higienista paternalista— no ha querido o no ha sabido o no ha podido hacer.

Ello impone la necesidad de revisar las estructuras administrativas herederas del discurso de la prohibición. En el plano interno, resultará necesario atender a que tanto las normas reglamentarias como la implementación administrativa de las leyes innovadoras que se aprueben no retaceen los preceptos legales que hayan aprobado sus parlamentos, en desmedro de los derechos de la ciudadanía.

En efecto, el Poder Ejecutivo uruguayo ha interpretado las disposiciones legales al momento de reglamentarlas, en la forma más restrictiva posible; inclusive en algunos casos ha ido más allá, al establecer restricciones que no emergen del texto legal.<sup>15</sup> O inclusive, la mística prohibicionista continúa presente en la praxis de operadores administrativos, y afectado inclusive a sustancias no controladas: un caso paradigmático se dio en Uruguay en relación con la aprobación sanitaria para el expendio de *yerba mate con cáñamo*. El cáñamo (variante no psicoactiva del *cannabis*) no se encuentra comprendido dentro de las listas de Naciones Unidas, así como tampoco el CBD, como es sabido, cannabinoide presente en aquél en bajas cantidades, sustancia no psicoactiva, pero de promisorio futuro terapéutico. Pese a que tras el análisis de las muestras no surgía evidencia alguna de riesgo para la salud del consumidor, la tramitación bizantina de su permiso (cerca de dos años) y las precauciones y exigencias que se habrían exigido, denota o un desconocimiento palmario del tema, o el resabio de la demonización del *cannabis* en todas sus formas, al margen del conocimiento científico disponible.

En el plano sanitario, por otra parte, deberá atenderse a que la corporación médica asuma los nuevos paradigmas que le impone la legislación

<sup>14</sup> Silva Forné, “Conferencia”, en *Seminario Internacional. A cinco años de la aprobación de la Ley de Regulación y Control del Mercado de la Marihuana*, cit.

<sup>15</sup> Silva Forné, *Drogas y derecho penal en el Uruguay*, cit.



sanitaria contemporánea, respetuosa de las decisiones individuales, también en materia de drogas ilegales. Ello implica el abandono del rol de médico beneficiante, así como la visión reificadora de las sustancias, que dejan de lado las opciones personales y las historias de vida de los consumidores.

Resulta muy significativo que el paradigma de reducción de riesgos y daños ha sido adoptado ya por la corporación médica en relación con el consumo de las sustancias que más vinculadas están a la morbimortalidad de la población (alcohol, tabaco, cloruro de sodio, grasas trans, para poner algunos ejemplos), y así debe ser, pues su consumo se encuentra entre las decisiones personalísimas de cada individuo; sin embargo, frente a las drogas ilícitas continúa predicándose en forma ampliamente mayoritaria el discurso abstencionista, de fundamentación teocrático-paternalista, obviando que también están en juego las decisiones adultas de los consumidores, y por ello en muchas situaciones se aleja a los usuarios de los sistemas de salud (prevención, asistencia) al no encontrar aquéllos, respuestas médicas que respeten sus decisiones vitales.

En el plano legislativo, a su vez, y pensando en situaciones de derecho comparado, deben abandonarse las normas sustentadas en concepciones paternalistas o morales, por inconstitucionales. Los caminos para ello son dos: o su derogación —la que suele encontrar el obstáculo de parlamentos conservadores, dominados por legisladores todavía profundamente imbricados en el discurso paternalista-prohibicionista— o la interpretación *pro-homine* de las normas, tarea que nos corresponde a los académicos como productores de insumos racionales para los operadores judiciales.

Ejemplo de tareas pendientes en tal sentido, lo son las numerosas disposiciones penales o administrativas existentes en varios países, que reprimen el consumo de drogas ilícitas en público: el fundamento de tales prohibiciones es moralizante. Si estuviera fundado en consideraciones sanitarias, habría que prohibir el consumo de bebidas alcohólicas, tabaco o psicofármacos en público, pues estas sustancias están más vinculadas a la morbimortalidad de la población que el consumo de drogas ilegales. Estas prohibiciones presuponen una comunidad de individuos despojados de conciencia y voluntad, de tal suerte que el presenciar el consumo de drogas ilegales los conduciría fatalmente a su consumo o generaría el peligro de que en sus mentes surgiera la iniciativa de hacerlo. Como puede fácilmente advertirse, esta visión determinista desprecia toda concepción antropológica que considere al género humano como dotado de libertad y entendimiento, de autonomía y capacidad de decidir, pilares a su vez del sistema democrático.

La peligrosa consideración de que el consumo de drogas en público, en sí mismo considerado y sin otra conducta ulterior del consumidor, *instiga, induce o promueve* su consumo por terceros, es una forma de reprimir una elección personal o un modo de vida, además de carecer de todo respaldo empírico en cuanto a la deducción que se hace de las imaginarias consecuencias del accionar verificado.

Y si este pretendido higienismo se planteara respecto de personas menores de edad o incapaces, si el argumento paternalista se llevara hasta sus últimas consecuencias, los burgueses bien pensantes no podrían tener en sus casas ni alcohol ni tabaco ni sicofármacos, ante el peligro de que sus hijos los vieran consumiéndolos y se corriera el riesgo de que adoptaran ese mal ejemplo, y se sumaran al conjunto de prácticas que más vinculadas están a la morbimortalidad de la población. El doble rasero es evidente, y la diferenciación entre salud privada y salud pública se hace imprescindible.

Resulta más racional el camino seguido en Uruguay con el *cannabis*, que hace aplicables a éste las mismas prohibiciones de espacios que para el tabaco a efectos de evitar “fumadores pasivos”, regulándose el punto en el ámbito administrativo y con base en criterios exclusivamente sanitarios: así, no puede consumirse en espacios cerrados, pero sí libremente en espacios abiertos; esto es, parques, plazas, paseos, playas, etcétera. Y ninguna catástrofe ha acaecido.

Tampoco resulta admisible que un encausado por delitos de drogas sea compelido a realizar un tratamiento de deshabitación, por cuanto el consumo de drogas, aún problemático, forma parte de su ámbito de autodeterminación, inclusive cuando esta práctica perjudique su salud privada. Se trata no solamente de una imposición paternalista inconstitucional,<sup>16</sup> sino además de una condena moral por una elección de la vida.<sup>17</sup>

Los delitos de drogas en su conjunto, a su vez, deben analizarse a la luz del bien jurídico colectivo salud pública, cuyas agresiones se caracterizan por efectuarse a través de medios de peligro común; ello implica desterrar de la aplicación judicial tanto las meras agresiones a la salud privada como aquellas conductas no generadoras de una situación de peligro indiscriminado para las personas. Asimismo, el bien jurídico salud pública debe estar dotado de un contenido material que descarte incriminaciones puramente formales, pues la generación del peligro colectivo de carácter indiscrimina-

---

<sup>16</sup> De tal suerte que, tras la restauración del sistema democrático en Uruguay, dejó de aplicarse el artículo 40 del Decreto-ley 14,294, que establece medidas compulsivas de deshabitación, al ser considerado inconstitucional por la jurisprudencia en Silva Forné, *Drogas y derecho penal en el Uruguay*, cit.

<sup>17</sup> Silva Forné, *Regulación de la marihuana*, cit.

do deberá traducirse o en una amenaza concreta o en la idoneidad objetiva de la conducta para poner en peligro a la comunidad.<sup>18</sup>

En el plano político, por otro lado, no hay cambio eficaz en políticas de drogas en el cual la sociedad civil no asuma un papel protagónico. Al respecto, resultan significativas las reformas legislativas producidas en varios Estados recientemente respecto de los usos terapéuticos del *cannabis*, a partir de la movilización de colectivos de familiares de pacientes de diversas dolencias; de igual forma, corresponde destacar que no se habría aprobado en Uruguay la Ley de Regulación y Control del Mercado de la Marihuana de no haber existido una permanente y sostenida actuación de la sociedad civil organizada durante los años previos a su aprobación. Pero, como se sabe, aprobar una ley no alcanza: debe asegurarse su cumplimiento.

Por último, a nuestro juicio, *la eficacia de una política regulatoria en materia de drogas* no se mide a través de la contabilización de casos judiciales ni de estadísticas policiales; *una política es eficaz si respeta o tutela los derechos de las personas*, y en este caso la aprobación de un marco regulatorio mejora sustantivamente el respeto de los derechos de la población en general y de los consumidores de drogas en particular.<sup>19</sup>

En el modelo uruguayo, respecto del *cannabis* psicoactivo, la población adulta tiene canales lícitos para su acceso, con lo cual: a) se trata de un producto fitosanitariamente controlado, con mejora sustantiva para el usuario, que sabe qué consume; b) evita que el consumidor tenga que recurrir al mercado negro y entre en contacto con actividades al margen de la ley, al tiempo que priva al narcotraficante de su ganancia. Respecto de las demás drogas, se posibilita que a través de su acopio para consumo personal, el usuario reduzca su contacto con aquellas actividades. Desde luego que en este punto será decisivo el rumbo que adopte la jurisprudencia para evaluar el destino de las sustancias que se posean.

## II. EL INICIO DEL PROCESO LEGISLATIVO DE LA REGULACIÓN DEL *CANNABIS* EN MÉXICO

Teniendo en cuenta los numerosos y extensos proyectos de ley presentados ante el Legislativo mexicano por distintos partidos políticos en relación con el tema, se optó en esta instancia, y dadas las características de esta contri-

<sup>18</sup> Terradillos Basoco, Juan, “Peligro abstracto y garantías penales”, *Nuevo Foro Penal*, núm. 62, 1999.

<sup>19</sup> Silva Forné, Diego, “Políticas de drogas y derechos humanos”, *Revista de Derecho Penal*, núm. 24, 2016.

bución, por hacer una primera aproximación a aquellos que por haber sido presentados por legisladores del partido de gobierno contaban con mayores posibilidades de ser considerados parlamentariamente. A su vez, se tuvo en cuenta el Anteproyecto del articulado de la Ley para la Regulación del *Cannabis*, elaborado conforme el procedimiento establecido en el Acuerdo de la Junta Directiva de la Comisión de Justicia del Senado, del 1o. de agosto de 2019, y que se hiciera público el pasado 18 de octubre de 2019, conocido como “Predictamen”. Lamentablemente, por evidentes razones temporales no ha sido posible tener en cuenta documentos posteriores (como el documento de trabajo relacionado con el Anteproyecto de Dictamen de la Ley de Regulación del *Cannabis*, disponible al momento de escribir estas líneas en la web creada por el Senado a tales efectos), fruto de la dinámica labor legislativa que se acomete actualmente en el Senado mexicano.

Nuestra aproximación en esta instancia será meramente descriptiva, a efectos de poder visualizar luego algunos elementos de la experiencia uruguaya que puedan contribuir a la reflexión, en el marco del proceso legislativo que hoy se lleva a cabo en México. Por tales motivos, no nos detendremos en aspectos de los proyectos que acertadamente apuntan a la realidad local mexicana y sus particularidades, de tanta trascendencia al momento de legislar, en tanto el propósito de este aporte se centra en observar aspectos similares con la legislación uruguaya vigente y reflexionar sobre sus semejanzas y diferencias, como contribución al debate.

### 1. *Proyecto de los senadores Sánchez Cordero y Monreal, con el aval del grupo parlamentario del partido MORENA*<sup>20</sup>

El proyecto se inicia con un título I (“Disposiciones generales”), donde se establece que aquéllas son de orden público, y que supletoriamente se aplicarán la Ley General de Salud y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El propósito general emerge como el de regular y controlar sanitariamente el *cannabis* para usos personales, científicos y comerciales. Utiliza una perspectiva de prevención de riesgos y daños, así como de promoción de sus usos terapéuticos.

Consagra la tenencia de *cannabis* en sentido amplio: “Toda persona tiene derecho a portar hasta treinta gramos de *cannabis*”. Para una tenencia mayor se requiere permiso estatal.

<sup>20</sup> Disponible en: <https://cannabis.senado.gob.mx/iniciativas/camara-de-senadores> (consultada el 19 de noviembre de 2019).

Contiene numerosas definiciones en su artículo 6:

- Autoconsumo: se habla de “*derechos*” correlativos al autoconsumo de *cannabis* psicoactivo, y en forma no taxativa, todo acto vinculado al consumo personal; excluye razonablemente los actos de comercio.
- Se define al *cannabis* psicoactivo y al no psicoactivo; no se establecen porcentajes en cuanto a sus principios activos, aunque se habla de bajo contenido de THC (cáñamo) y alto contenido (marihuana).
- Define el consumo problemático de drogas en general (no con relación al *cannabis*) y centra el concepto en que la propia persona usuaria *reconoce* que le provoca trastornos.
- Productos: se diferencian según sean de uso adulto, de uso médico, de uso terapéutico, derivados y productos farmacéuticos.
- Incluye el concepto de persona usuaria, así como el de reducción de riesgo y daño.

El capítulo II del proyecto (“Principios y derechos”) inicia con disposiciones dirigidas a “instituciones garantes del derecho a la salud”; así, se habla, entre otros, de *dignidad humana, disponibilidad, accesibilidad, calidad, justicia social a través de medidas afirmativas, perspectiva de género, perspectiva multicultural, progresividad*. El artículo 7, en sus numerales I a IV y VI a IX, no menciona al *cannabis*, por lo que parecería estarse estableciendo directivas generales para las instituciones sanitarias o aquellas otras que tengan entre sus cometidos la garantía del derecho a la salud; de igual modo sucede en el artículo 8, donde se desarrolla el alcance del derecho a la salud. El numeral V, sin embargo (“Autodeterminación de las personas”), refiere específicamente al derecho a la autodeterminación con relación al uso del *cannabis*, conforme parámetros constitucionales, numeral que a su vez se conecta con el artículo 9, donde se desarrolla el concepto del *derecho al libre desarrollo de la personalidad*.

El capítulo III (“Prohibiciones”) las contiene con relación a las personas menores de edad, quienes que no podrán acceder a los productos de *cannabis* para uso adulto, así como tampoco participar en actividades vinculadas al expendio de *cannabis*, lo que será sancionado penalmente conforme la legislación aplicable. Asimismo, contiene prohibiciones relativas a la conducción de vehículos.

El título segundo refiere a la “Producción para uso personal”. El capítulo I, denominado “Autoconsumo”, alcanza a las distintas acciones comprendidas en el autocultivo para consumo personal. Contiene un permiso incondicionado de hasta veinte plantas de *cannabis* en floración destinadas al consumo personal en propiedad privada, limitando a 480 gramos la pro-

ducción anual de dicho cultivo, así como la obligación de registro de las plantas en el Instituto Mexicano de Regulación y Control del Cannabis, que se crea (en adelante, “el Instituto”) en un padrón anónimo. Las personas que acrediten problemas de salud que les requieran mayor número de plantas, podrán solicitar un permiso ante el Instituto.

El capítulo II regula las “Cooperativas de producción”, que se constituyen con el objetivo de proporcionar *cannabis* para uso personal a sus integrantes; pueden producir *cannabis*, derivados o accesorios, pueden integrarse con entre dos y ciento cincuenta socios. Al igual que en la hipótesis anterior, se mantiene la cantidad tope de producción de hasta 480 gramos anuales por socio, y se establece que el excedente deberá donarse a instituciones que realicen investigación científica. La cooperativa tiene prohibido proveer de *cannabis* o derivados a no socios o a otras cooperativas, consumir alcohol u otras sustancias psicoactivas distintas del *cannabis* en sus instalaciones, así como realizar actos de promoción, publicidad o patrocinio. Los socios deberán ser mayores de edad, no pueden pertenecer a otra cooperativa, y deberán participar de la administración de la cooperativa, y registra supletoriamente el derecho cooperativo común.

El título tercero refiere al “Uso científico y de investigación”; cuenta con un capítulo único, en el cual se establecen importantes definiciones: toda investigación para fines médicos, científicos o cosméticos debe contar con un protocolo autorizado por el Instituto; su titular debe ser mexicano, y en caso de ser una persona jurídica, tener un 80% de capital nacional. Establece asimismo que los medicamentos derivados del *cannabis* no podrán publicitarse.

El extenso título cuarto refiere al “Uso comercial del *cannabis*”. Su capítulo I (“Disposiciones generales”) establece los usos comerciales permitidos, para los cuales se obtendrá previamente una licencia: farmacéutico; paliativo, terapéutico o herbolario; adulto; industrial. Estas actividades comerciales estarán gravadas con impuestos, cuyo destino será la “protección de la salud pública”, con especial énfasis en la infancia y adolescencia, la reducción del consumo problemático de *cannabis* y la reducción del mercado informal. Se prevé la exportación e importación de productos de *cannabis*, cuyos paquetes y envases deberán distinguir cuando su destino sea la venta en México. Se prohíbe la publicidad “cuyo propósito sea la promoción del uso de *cannabis* o sus productos”, así como también se prohíbe comerciar productos comestibles derivados del *cannabis*.

El capítulo II de este título refiere a la producción y usos paliativo o terapéutico (no se menciona al herbolario); establece la necesidad del otorgamiento de una licencia, y regula la producción, venta y controles sanitarios

conforme la Ley General de Salud, en tanto el transporte de los productos y sus puntos de venta serán determinados por el Instituto.

El capítulo III regula la producción y uso farmacéutico. Requiere el otorgamiento de licencia previa; el transporte de los fármacos derivados del *cannabis* está sujeto a lo que establezca el Instituto. Su venta se hará exclusivamente en farmacias; la venta de *cannabis* y sus derivados requiere receta médica a tales efectos, en tanto la venta de cannabinoides sintéticos requerirá receta médica controlada.

El capítulo IV se ocupa de la producción y uso recreativo para adultos, y establece que requieren licencia previa la venta en locales especialmente destinados a tal fin previamente autorizados por el Instituto, cuyo expendio se hará en paquetes cuyo etiquetado indicará la variedad de *cannabis*, el porcentaje de THC y CBD que contiene el producto, así como los posibles efectos de su consumo. Estos establecimientos deberán ofrecer servicios de asesoramiento, hacer constar en el local la prohibición de expendio a personas menores de edad, exigir identificación oficial a los compradores, de manera de acreditar su mayoría de edad, así como exhibir en el local la licencia y las leyendas que establezca el Instituto. Se prohíbe la venta de productos de *cannabis* que excedan los porcentajes o la relación THC-CBD establecida por el Instituto, la mezcla con otras sustancias psicoactivas (“...que aumente... el nivel de adicción”), así como productos no empaquetados.

Finalmente, el capítulo V refiere a la producción para uso industrial; menciona únicamente la necesidad de autorización previa y el cumplimiento de la legislación vigente.

El título quinto crea el Instituto Mexicano de Regulación y Control del Cannabis como organismo desconcentrado de la Secretaría de Salud. Se le asigna la “absoluta rectoría” sobre la producción y venta del *cannabis* y sus derivados. Los aspectos más importantes a destacar a nuestro juicio, son: la adopción como criterio rector de la regulación, de la perspectiva de reducción de riesgos y daños; regular todos los aspectos concernientes a la expedición de licencias; implementar el registro anónimo de autoprodutores; autorizar la exportación o importación de *cannabis* y sus derivados; determinar los niveles mínimos y máximos de THC y CBD permitidos, así como las variedades que se pueden cultivar para fines comerciales; cometer a los municipios la determinación de los puntos de venta exclusivos en cada localidad; salvo el caso en que ningún ayuntamiento apruebe un punto de venta, éste se ubicará en la capital del estado de que se trate, y el gobierno estatal ejercerá las funciones cometidas al ayuntamiento correspondiente; el Instituto es la autoridad encargada de la verificación sanitaria de la producción y transporte del *cannabis*, en tanto las autoridades estatales lo serán respecto



de los puntos de venta en sus respectivos territorios conforme la legislación local, y pueden delegar dicho control a los municipios, en todos los casos de acuerdo con el texto y los principios del proyecto de ley.

El título sexto (“Reducción de riesgos”) del artículo único establece que todos los actores del mercado regulado estarán obligados a implementar medidas para la disminución de los riesgos relacionados con el consumo de *cannabis*.

El título séptimo (“Sanciones”) somete al Instituto la aplicación de sanciones administrativas por la violación a los preceptos de la ley y sus disposiciones reglamentarias en forma genérica, y fija el catálogo de aquéllas, así como los elementos a tener en cuenta para su graduación. Establece como infracciones más graves —en tanto pueden conllevar la realización de trabajos a favor de la comunidad y arresto de hasta 36 horas— la violación a lo dispuesto en los artículos 11 (conducir vehículos o manejar maquinaria bajo los efectos del THC), 16 fracción III (consumir alcohol u otras sustancias psicoactivas diversas del *cannabis* en las instalaciones de las cooperativas de producción) y 38 (fumar *cannabis* en los espacios 100% libres de humo de tabaco); a su vez, se gradúa especialmente la pena de multa para los supuestos en que las cooperativas provean de *cannabis* a personas ajenas a ellas o a otras cooperativas (artículo 16, fracción I), realización de publicidad del uso de *cannabis* o sus productos (artículo 27), comerciar productos comestibles derivados del *cannabis* (artículo 28), así como la comercialización de productos de *cannabis* que excedan de los porcentajes de THC y CBD permitidos, o mezclados con sustancias psicoactivas o fuera del empaquetado (artículo 42). La reincidencia agravará la sanción, conforme los términos previstos en el artículo 69. Procederá la clausura parcial o total, permanente o temporaria, por la violación de los artículos 14, 15 y 16 (cooperativas), 20 (autorizaciones para fines médicos, científicos y cosméticos), 23 (producción con fines comerciales), en cualquiera de los supuestos del artículo 425 de la Ley General de Salud, así como por vender *cannabis* o sus productos sin la licencia correspondiente; se sancionará con arresto por hasta 36 horas en los supuestos de los incisos I y II del artículo 427 de la Ley General de Salud, así como se agrega adicionalmente la sanción de arresto de entre 12 a 36 horas a quien conduzca vehículos o maneje maquinaria en violación del artículo 11 del proyecto. La aplicación de estas sanciones administrativas procederá sin perjuicio de las penas que se derive, si se hubiera cometido delito.

Finalmente, el artículo transitorio séptimo contiene una cláusula derogatoria genérica respecto de “...cualquier disposición que contravenga los principios, procedimientos y derechos reconocidos en la presente Ley”.



## 2. *Proyecto del diputado Mario Delgado Carrillo, integrante del grupo parlamentario del partido MORENA*<sup>21</sup>

Este texto se estructura en cuatro partes: a) se modifican disposiciones de la Ley General de Salud, b) se modifican dos previsiones del Código Penal Federal, c) se incorpora una previsión a la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y d) se propone la aprobación de una Ley General para el Control de Cannabis.

### A. *Modificaciones a la Ley General de Salud*<sup>22</sup>

Se modifica la fracción I del artículo 2o., que amplía las finalidades del derecho a la protección de la salud, entre las que se incorpora “contribuir al libre desarrollo de [la] personalidad”.

Se modifica en el artículo 3o. como materia de salubridad general, el numeral XXI, que ahora hace referencia a la prevención, tratamiento y control del uso problemático de sustancias psicoactivas.

Se modifica el inciso C del artículo 13 en cuanto a competencias concurrentes del Estado federal y las entidades federativas en materia de sustancias psicoactivas, e incorpora la perspectiva de reducción de riesgos y daños, así como sustituye la “atención a las adicciones” por “el tratamiento y la atención integral a su uso problemático y a la farmacodependencia”; agrega asimismo como competencia en este literal, “el control sanitario de sustancias psicotrópicas y estupefacientes conforme al artículo 194 de esta ley”, que se enmarca en el control sanitario de productos y servicios para su importación o exportación. El artículo 194 a su vez es modificado por el proyecto, y al establecer que el control sanitario de la producción de *cannabis* estará a cargo de la Comisión Reguladora de la Cannabis que se crea, salvo el cultivo y cosecha para autoconsumo en los términos de la proyectada Ley General para el Control de Cannabis, que no tendrá control sanitario alguno.

Modifica el artículo 17 bis, relativo a competencias de la Secretaría de Salud, y establece que “Tratándose del *cannabis* usado con fines terapéuticos y personales, el control sanitario se regirá por la Ley General para el Control de Cannabis”.

<sup>21</sup> Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/oct/20191001-V.html#Iniciativa1> (consultada el 19 de noviembre de 2019).

<sup>22</sup> Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142\\_241218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_241218.pdf) (consultada el 19 de noviembre de 2019).

Se sustituye el artículo 193 bis, que deroga disposiciones relativas a tratamiento compulsivo de consumidores problemáticos, y las sustituye con la previsión de políticas de reducción de riesgos y daños por uso de sustancias psicoactivas para personas privadas de libertad, así como la posibilidad de que accedan voluntariamente a tratamientos de deshabitación.

Se somete a las entidades federativas a través de un agregado al artículo 199, el control sanitario y verificación de establecimientos que expendan *cannabis*, conforme lo que disponga la Comisión Reguladora de la Cannabis.

Se acota sustantivamente la definición de *cannabis* contenida en la lista de sustancias estupefacientes definida por el artículo 234, y lo restringe a aquellas partes de la planta con efecto psicoactivo con un porcentaje de THC igual o superior al 2% de su volumen.

Se modifica el artículo 235, y se excepciona de los fines médicos y científicos previstos para las sustancias definidas como estupefacientes, al *cannabis* en sus variedades sativa, índica y americana, que podrán utilizarse lícitamente con fines terapéuticos y personales conforme la Ley General para el Control de Cannabis.

Se modifica el artículo 245, relativo a sustancias psicotrópicas, y se ubica al THC (sin establecer su concentración), sus isómeros y variantes estereoquímicas, entre las sustancias que se considera tienen amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública (fracción IV de dicho artículo), con lo cual tácitamente se suprimiría la ubicación del THC en concentración superior al 1%, sus isómeros y variantes estereoquímicas del numeral II del mismo artículo, que contiene aquellas sustancias que se definen como que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un problema grave para la salud pública.

Se modifica el artículo 247, y se excepciona de los fines médicos y científicos y la autorización de la Secretaría de Salud previstos para las definidas como sustancias psicotrópicas, a los actos realizados con relación al THC, que podrán tener además fines terapéuticos y personales.

En materia de delitos de narcomenudeo, se derogan los artículos 477 y 478; el primero refiere a la tenencia de las sustancias contenidas en el artículo 479<sup>23</sup> cuando no pueda considerarse que esa tenencia esté destinada a la comercialización o suministro aun gratuito; el siguiente refiere al no ejercicio de acción penal contra el consumidor tenedor de alguna de las sustancias de dicha tabla para consumo personal.

---

<sup>23</sup> Sustancias contenidas en la tabla del artículo 479 de la Ley General de Salud: opio; diacetilmorfina o heroína; *cannabis* sativa, indica o mariguana; cocaína; lisérgida (LSD); MDA, metilendioxiánfetamina; MDMA, dl-34-metilendioxi-ndimetilfeniletilamina; metanfetamina.

Se modifica a su vez el artículo 479, y se elimina al *cannabis* de la tabla donde se tabulan las cantidades consideradas como dosis máximas para consumo personal, donde se ubica actualmente la tenencia de hasta cinco gramos de *cannabis* sativa o índica.

### B. Otras modificaciones

Se deroga el último inciso del artículo 198 del Código Penal Federal,<sup>24</sup> dado que los actos relativos al *cannabis* quedarán comprendidos en la nueva regulación.

Se incorpora como nueva modalidad del delito de corrupción en el inciso b) del artículo 201 del Código Penal Federal, el obligar, inducir, facilitar o procurar el consumo de *cannabis* a los sujetos pasivos de esta figura.

Por otra parte, se grava fiscalmente la venta o importación de *cannabis* empaquetado para uso personal.

### C. Ley General para el Control de Cannabis

El título primero (“Disposiciones generales”) establece como objeto de regulación, las actividades relativas al cultivo, producción, distribución y venta de *cannabis* y sus derivados para usos personales, terapéuticos, médicos y científicos, así como el control sanitario del *cannabis*.

El artículo 6 del proyecto incorpora varias definiciones de interés: a) se adopta el mismo concepto de *cannabis*<sup>25</sup> que el que se incorpora al artículo 234 de la Ley General de Salud, y se considera a su vez *cañamo* a cualquier planta del género *cannabis* que tenga una concentración de THC menor al 2%; b) *Producto de uso médico o medicamento: cannabis* o sus derivados preparada para tratar enfermedades o aliviar síntomas bajo supervisión médica; c) *Producto de uso personal: cannabis* o sus derivados destinado a fines distintos a los terapéuticos y médicos para mayores de edad; d) *Producto de uso terapéutico: cannabis* o sus derivados preparado para uso con fines de prevención, tratamiento o alivio de los síntomas de forma que no requiere de supervi-

<sup>24</sup> Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142\\_241218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_241218.pdf) (consultada el 19 de noviembre de 2019).

<sup>25</sup> Artículo 6o., fracción. I proyectado: *Cannabis*: de la especie *cannabis sativa*, índica o americana, las sumidades, floridas o con fruto, exceptuando las semillas, previo a la extracción de su resina; o bien su resina extraída cuyo contenido de tetrahidrocannabinol (THC) natural, sea igual o superior al 2% (dos por ciento) de su volumen.

sión médica; e) *Productos derivados de la cannabis*: aceites, alimentos y cremas o cualquier otra sustancia derivada de la *cannabis* que contengan niveles de contenido de tetrahidrocannabinol (THC) mayores al 2% (dos por ciento) de su volumen; f) *Productos farmacéuticos de cannabis*: medicamentos que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley General de Salud y contengan tetrahidrocannabinol u otros cannabinoides; g) *Remedio herbolario*: producto elaborado con partes de o todo un vegetal, al que se atribuye o reconoce alivio de síntomas o trastornos, del cual no forzosamente ha sido comprobada su utilidad, pero se conoce su grado de seguridad y riesgo; h) *Usuario*: mayor de edad que use o compre *cannabis* o productos de *cannabis* para su uso personal, o bien, sin lucro, el de otras personas mayores de edad.

En el plano orgánico, la Comisión Reguladora de la Cannabis es un órgano intersecretarial liderado por la Secretaría de Salud, con las principales atribuciones respecto del marco regulatorio a dictarse (artículos 9 y 10 proyectados). Así, entre sus atribuciones se encuentran el otorgamiento de licencias; la autorización de la importación de *cannabis* o sus semillas; el establecimiento de los niveles máximos de THC (si bien el artículo 37 establece el 20% para usos personales), mínimos de CBD (ningún producto de *cannabis* podrá estar exento de CBD), la relación entre éstos respecto de las variedades de *cannabis* que se autorice a cultivar, así como de otros cannabinoides de interés sanitario; a su vez, aplicar y ejecutar las sanciones que imponga. Por otra parte, se crea una empresa del Estado, propiedad del gobierno federal, denominada Cannsalud, a la que nos referiremos más adelante.

La Comisión será la encargada de expender las licencias con relación al *cannabis*, las que no excederán de cinco años de plazo, podrán ser renovadas, y serán de los siguientes tipos:

- Licencia para el cultivo para fines personales, la cual autorizará a su titular para plantar, cultivar, almacenar, preparar y vender a la Cannsalud, *cannabis* para fines personales;
- Licencia para el cultivo para fines terapéuticos, la cual autorizará a su titular para plantar, cultivar, almacenar, preparar y vender a Cannsalud, *cannabis* para fines terapéuticos y paliativos;
- Licencia para el cultivo para fines médicos, la cual autorizará a su titular para plantar, cultivar, almacenar, preparar y vender *cannabis* para fines médicos;
- Licencia para la adquisición de *cannabis* para la producción de medicamentos, la cual autorizará a su titular para la adquisición, el transporte y el almacenamiento de *cannabis* para fines médicos con el fin de producir medicamentos;

- Licencia para la producción para fines personales, la cual autorizará a su titular, en su caso, para la adquisición de *cannabis* de Cannsalud para la elaboración de productos de *cannabis*, su almacenamiento y venta a Cannsalud para fines personales;
- Licencia para la producción para fines terapéuticos y paliativos, la cual autorizará a su titular, en su caso, para la adquisición de *cannabis* de Cannsalud para la elaboración de productos de *cannabis*, su almacenamiento y venta a Cannsalud para fines terapéuticos y paliativos;
- Licencia de venta para fines personales, la cual autorizará a su titular para la adquisición de Cannsalud, el almacenamiento y comercialización al público en general de *cannabis* y sus productos para fines personales;
- Licencia de venta para fines terapéuticos y paliativos, la cual autorizará a su titular para la adquisición de Cannsalud, almacenamiento y comercialización al público en general de *cannabis* y sus productos para fines terapéuticos y paliativos.

También la Comisión determinará las características de toda la cadena de producción de *cannabis* o sus derivados.

Con relación al cultivo, su preparación y la fabricación de productos derivados, determinará la cantidad de *cannabis* que se podrá cultivar al amparo de cada licencia; los tipos de productos de *cannabis* que podrán producirse para ser vendidos a la Cannsalud y sus características; queda prohibido comerciar productos comestibles derivados de *cannabis*, salvo cuando resulte la vía idónea para medicamentos; los precios a los cuales se venderán las distintas variedades de *cannabis* y sus productos a la Cannsalud; los parámetros de los tipos de *cannabis* que se pueden cultivar según sus usos para fines científico, médico, terapéuticos, remedios herbolarios o personales; los índices de psicoactividad que puede tener cada producto de *cannabis*; los tipos de contaminantes químicos y biológicos, metales pesados y terpenoides y sus niveles máximos que están permitidos en las plantas y productos de *cannabis*; las características del empaquetado y etiquetado en los que se debe entregar *cannabis* preparada o sus productos a la Cannsalud; las reglas generales con base en las cuales los estados deberán determinar la ubicación y cantidad de cultivos, así como el número y variedad de plantas que estén permitidos para ellos.

En relación con el cultivo, la Comisión determinará los requerimientos que se deben cumplir para cultivar *cannabis* y las medidas de protección ocupacional y de cuidado ambiental, así como los requerimientos que las

personas deben cumplir para el otorgamiento de una licencia de cultivo de *cannabis*.

Respecto a la producción de derivados de *cannabis*, la Comisión establecerá la cantidad de *cannabis* que puede comprarle a la Cannsalud cada persona con licencia de producción de *cannabis*; los requisitos para la obtención de una licencia de producción; las buenas prácticas de manufactura de los productos de *cannabis*; los precios a los que se comprará *cannabis* y sus productos a la Cannsalud; los tipos de productos que estén autorizados a elaborar quienes cuenten con una licencia de producción.

*Uso personal.* El título segundo del proyecto regula tres formas de acceso al *cannabis* para “uso personal”, término que entendemos alude a los usos recreativos o adultos. Se inicia con un breve capítulo I, donde se establecen prohibiciones: consumir cualquier producto de *cannabis* en espacios públicos, incluyendo lugares privados con acceso al público; conducir vehículos, manejar equipo o maquinaria peligrosos bajo el influjo del THC, o bien usar *cannabis* en vehículos de servicio público, individual o colectivo, asimismo, se establece que quien conduzca un vehículo intoxicado por THC será sancionado conforme las leyes y reglamentos locales.

Por otra parte, el capítulo siguiente (“Autocultivo”), en su artículo 25, establece que

Toda persona mayor de edad podrá, sin necesidad de licencia o permiso poseer, cultivar, cosechar, preparar, o procesar hasta seis plantas de *cannabis* destinadas para consumo personal o compartido en el hogar, así [como] el producto de la recolección de la cosecha precedente. Cuando las personas, sin lucro, compartan la *cannabis* resultado del autocultivo en su propio hogar a mayores de edad, no incurrirán en falta alguna.

A su vez, el artículo 26 dispone que la Comisión contará con un registro de quienes practiquen el autocultivo, que en todo caso será opcional y anónimo.

Las cooperativas de *cannabis* aparecen como otro medio de acceso al *cannabis* para sus socios, las que deberán constituirse formalmente y obtener una licencia; tendrán entre dos y cincuenta socios, así como el cultivo de la cooperativa podrá contar con hasta seis plantas por socio (artículo 27). Si existiera producción excedente, deberá ser vendida a la Cannsalud o bien destruida. El cultivo, preparación y entrega de *cannabis* de una cooperativa deberán llevarse a cabo en un mismo predio. El proyecto recoge disposiciones al respecto del proyecto anterior, como que los socios deberán ser mayores de edad, no ser socios de otra cooperativa de *cannabis*, así como deberán

administrar o participar en la toma de decisiones de la cooperativa (artículo 28); sólo podrán acceder a las instalaciones de la cooperativa en forma regular los socios y los empleados formales de la cooperativa (artículo 29); ésta no podrá hacer publicidad o patrocinio (artículo 33); se prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas o de cualquier otra sustancia psicoactiva distinta al *cannabis*, dentro de las instalaciones de la cooperativa (artículo 30).

A su vez, se establece que no podrán producir derivados de *cannabis*, y se limita a preparar la flor seca para su uso (artículo 31).

El artículo 11, sin embargo, somete a la Comisión la determinación del número máximo y la variedad de plantas que podrán sembrarse en una cooperativa, lo que parece contradictorio con lo previsto en el artículo 27 proyectado; la Comisión también determinará los horarios en los que pueden permanecer abiertas las instalaciones de las cooperativas, así como las restricciones para su ubicación, y se define una distancia mínima entre las diferentes cooperativas y los centros educativos.

El capítulo IV de este título regula el mercado del *cannabis*; dispone que se permite el cultivo y cosecha de *cannabis* con fines comerciales con autorización previa de la Comisión; los licenciatarios de cultivo y producción estarán obligados a vender la totalidad de su cosecha a la Cannsalud al precio establecido por la Comisión, en tanto la Cannsalud comprará la producción total a todos aquellos a quienes la Comisión otorgue licencia, a determinado precio y hasta cierta cantidad. La Cannsalud no estará obligada a adquirir el excedente de la cosecha autorizada por la Comisión, que deberá ser destruido por el licenciatario en caso de no ser adquirida por la Cannsalud. A su vez, la Comisión determinará los precios del *cannabis* y sus productos (artículo 35). La distribución al mayoreo del *cannabis* y sus productos será exclusiva de la Cannsalud, salvo tratándose de productos farmacéuticos derivados (artículo 36).

A su vez, el expendio al consumidor final se hará a través de puntos de venta autorizados por la Comisión, mediante licencia para la venta exclusiva en los locales de *cannabis* y sus derivados; no podrán obtener esta licencia quienes tuvieran licencia para el cultivo y producción. En relación con los puntos de venta, las disposiciones guardan semejanzas con las del proyecto anterior; así, los productos deberán expenderse empaquetados con leyendas que informen de su contenido; los establecimientos deberán contar con leyendas sobre la prohibición de venta, distribución o suministro a menores de edad; deberán verificar la mayoría de edad de quien adquiera productos; se exhibirán leyendas de advertencia autorizadas por la Comisión, y se ofrecerá información y asesoramiento profesionalizado en reducción de riesgos y daños a los compradores. Como un aspecto novedoso aparece que quienes



cuenten con licencia para la venta al menudeo de *cannabis* y sus productos podrán hacerlo por vía remota y mediante entrega postal, siempre que se cercioren de que el adquirente es mayor de edad y se sujete a las disposiciones generales que al respecto emita la Comisión.

La Comisión, a su vez, determinará importantes aspectos en relación con la venta al consumidor: la cantidad de *cannabis* y sus productos que cada persona con licencia de venta al menudeo puede comprarle a la Cannsalud; el número de licencias de venta que pueden otorgarse en el país y en cada estado; los requerimientos que deben cumplir las personas para obtener una licencia de venta; el número de franquicias que una persona o empresa y sus filiales puede tener para la venta de *cannabis* preparada y productos de *cannabis*; los precios a los que la Cannsalud venderá *cannabis* y sus productos. A su vez, emitirá las reglas generales con las cuales los municipios deberán determinar la ubicación de puntos de venta en la localidad y las limitaciones de su ubicación, y definir, entre otras cosas, una distancia mínima entre los diferentes puntos de venta y entre ellos y los centros educativos; la cantidad de puntos de venta exclusiva en la localidad; los requisitos mínimos que deben satisfacer los establecimientos en su exterior; los horarios de los puntos de venta. En forma similar al proyecto anterior, se establece que deberá otorgarse licencia a por lo menos un punto de venta en cada estado, y en caso de que ningún ayuntamiento apruebe el establecimiento de un punto de venta en su territorio, el gobierno estatal deberá asumir las funciones que correspondan a los ayuntamientos, y autorizará al menos un punto de venta en la capital del estado.

También se prohíbe el comercio, distribución, donación, venta o suministro de productos de *cannabis* a personas menores de edad, así como que las actividades de comercio, distribución, transportación, suministro y venta de estos productos deberá hacerse por personas mayores de edad.

*Cultivo para usos medicinales.* Requerirá autorización previa de la Comisión; la Cannsalud actuará como intermediario, comprará *cannabis* medicinal y lo venderá a personas que pueden procesar o fabricar los medicamentos, quienes deberán obtener una licencia de la Comisión para dicha adquisición. La producción, venta y control sanitario de los medicamentos derivados del *cannabis* se regirán bajo el régimen establecido en la Ley General de Salud.

*Fines terapéuticos y paliativos.* La producción de *cannabis* con fines terapéuticos o paliativos puede realizarse previa autorización de la Comisión, y queda bajo su supervisión directa. La cosecha deberá venderse en su totalidad a la Cannsalud, al precio establecido por la comisión. La Cannsalud comprará la producción total a todos aquellos a quienes la Comisión otorgue licen-



cia, a determinado precio y hasta cierta cantidad anual, en los términos de las disposiciones que emita la Cannsalud. La Cannsalud no estará obligada a adquirir el excedente de la cosecha autorizada por la Comisión, que deberá ser destruido por el licenciatario. A su vez, la Comisión otorgará licencias especiales para la producción y fabricación de productos derivados del *cannabis* para usos terapéuticos y paliativos, que se tendrán que vender en su totalidad a la Cannsalud, al precio establecido por la Comisión; la Cannsalud venderá estos productos a aquellas personas autorizadas por la Comisión para la venta al menudeo.

*Sanciones.* Se establece un régimen administrativo de infracciones y sanciones similar al del anterior proyecto, aplicable sin perjuicio de que las conductas puedan a su vez ser constitutivas de delito.

### 3. *Anteproyecto del articulado de la Ley para la Regulación del Cannabis, elaborado en el Senado (predictamen)*

Este documento, que se hizo público el 18 de octubre de 2019, y recoge el trabajo llevado a cabo en las comisiones del Senado dedicadas al estudio de los proyectos presentados, conforme Acuerdo de la Junta Directiva de la Comisión de Justicia del 1 de agosto de 2019, establece las bases para la dictaminación sobre las diversas iniciativas presentadas, y produjo un nuevo anteproyecto de ley.

Se trata de un anteproyecto extenso, cuyo artículo 1o. establece el objeto del texto, entre cuyos múltiples aspectos destacamos: la regulación del uso del *cannabis* se hará bajo los enfoques de salud pública, derechos humanos y desarrollo sostenible; la regulación alcanzará todos los actos vinculados al *cannabis*, definidos a través de un exhaustivo listado; la determinación de los lineamientos para el control sanitario del uso del *cannabis*, sus derivados y del cáñamo para los fines legales permitidos, en lo que no se oponga a la Ley General de Salud; reforzamiento de políticas públicas para optimizar el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de personas con uso problemático del *cannabis* psicoactivo, sin estar sujetos a criminalización ni a discriminación por motivo alguno; el fomento a la investigación científica relativa al uso del *cannabis* para los fines que la Ley General de Salud y el anteproyecto establecen.

Entre las definiciones de *cannabis* que contiene el texto se destacan: a) *cannabis*: término genérico empleado para designar las semillas, plantas o partes de la misma, que contiene componentes CBD y THC, que puede o no

producir efectos psicoactivos; b) *cannabis* psicoactivo: sumidades, floridas o con fruto, a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades, de la especie vegetal miembro de la familia de las cannabáceas, de las cuales no se ha extraído la resina, cualquiera que sea el nombre con que se las designe, así como cualquier compuesto, derivado, mezcla, preparación o resina de las sumidades; c) cáñamo: comúnmente conocido como cáñamo industrial o *cannabis* no psicoactivo, son aquellas plantas o piezas de la planta de los géneros *cannabis*, incluyendo sus derivados, que puede producir fibras, y no causa ningún efecto psicoactivo; d) *cannabis* sintético: producto de diversos preparados psicoactivos de la planta marihuana obtenidos a partir de procedimientos industriales, y que reproduce la composición y propiedades de una planta de marihuana natural.

Se establece también una definición de consumo problemático de *cannabis*, así como de “persona con consumo problemático”, sobre las que se habrá de volver.

Entre los ejes rectores del anteproyecto (artículo 5) se destaca el VIII:

La autodeterminación de las personas mayores de edad y con capacidad de ejercicio, respecto al uso del *cannabis* y sus derivados, consistente en el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural a ser individualmente como quieran ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se han fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera, en tanto que este derecho no debe ejercerse en detrimento de los derechos de terceras personas.

El artículo 8, a su vez, establece que

Las conductas o actos que comprenden los usos del *cannabis*, su resina, preparados, el psicotrópico THC-tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas referidos en la normatividad aplicable. Para aquellos fines autorizados por la Ley, no podrán ser objeto de persecución penal, ni causa de discriminación, en los términos que esta Ley, la Ley General de Salud y demás ordenamientos legales establecen.

Como institucionalidad reguladora se crea el Instituto Mexicano del Cannabis (en adelante, “el Instituto”), organismo descentralizado con personería jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la Secretaría de Gobernación.

Entre las disposiciones del título segundo (“Del uso del *cannabis* y sus derivados”), capítulo primero (“Disposiciones generales”) se destacan los siguientes numerales:

Artículo 12. Los fines del uso del *cannabis* y sus derivados autorizados por esta Ley son: I. Lúdico o recreativo. a) Para uso personal o consumo propio. b) Para uso compartido entre quienes integran Asociaciones de consumo del *cannabis* psicotrópico. c) Uso comercial para fines lúdicos o recreativos de personas adultas. II. Científico y de investigación en las áreas médica o farmacéutica, terapéutica o paliativa e industrial. III. Médico o farmacéutico, terapéutico o paliativo. IV. Industrial.

Artículo 13. Queda permitido a personas mayores de edad, fumar *cannabis* en espacios privados, siempre que concurren las siguientes condiciones: I. Que en los espacios privados donde se efectúe la actividad citada, no se encuentre presente alguna persona menor de edad, incapaz o cualquier otra imposibilitada para manifestar expresamente su consentimiento libre e informado. II. Que en los espacios privados donde se efectúe la actividad citada, no se encuentre presente persona o personas mayores de edad que no hayan otorgado su consentimiento para ello.

Artículo 14. Queda permitida la venta del *cannabis* y sus derivados para el uso al que este título se refiere, dentro del territorio nacional, la cual se delimitará a los establecimientos autorizados por la autoridad competente, quienes deberán obtener una licencia expedida por el Instituto y cumplir los requisitos que esta Ley y la demás normatividad aplicable establezca.

Artículo 15. Las personas menores de 18 años o incapaces, no tendrán acceso al *cannabis* para uso recreativo o lúdico. Quienes se lo provean, faciliten o realicen alguna actividad inherente a permitir el acceso del *cannabis* a las personas citadas, incurrirán en los delitos que establezcan las leyes aplicables, sin perjuicio de las infracciones administrativas u otras responsabilidades en las que incurran conforme a lo que disponga esta Ley y los reglamentos correspondientes.

El artículo 17 refiere al autocultivo, habilitado para personas mayores de edad y capaces; establece como límite la cantidad de *cuatro plantas* de *cannabis* de efecto psicoactivo en floración, así como el producto de la cosecha de la plantación por persona, las cuales deberán permanecer en el domicilio o casa habitación de quien la consume para su uso personal. Para el caso de que en el domicilio o casa habitación residan más de cinco personas mayores de edad y capaces, no deberán exceder de *veinte plantas*.

Los artículos 18 y siguientes refieren a las asociaciones de consumo de *cannabis* psicoactivo, las que deberán constituirse como asociaciones civiles y podrán sembrar o plantar la cantidad equivalente de hasta cuatro plantas de *cannabis* psicoactivo por socio (con un mínimo de dos y un máximo de veinte socios, que no podrán pertenecer a más de una asociación), así como cultivar, cosechar, aprovechar y preparar un máximo de hasta cuatro plantas de *cannabis* psicoactivo por socio al año. Si hubiera un excedente, éste

deberá ser donado a las instituciones que determine el Instituto, para fines de investigación científica. No podrán proporcionar *cannabis* psicoactivo o sus derivados a personas no asociadas ni producir mayores cantidades de las permitidas ni otras especies vegetales, así como tampoco la venta y consumo de bebidas alcohólicas en sus instalaciones, ni realizar actos de publicidad, promoción o patrocinio.

La sección tercera de este capítulo refiere a la venta de *cannabis* psicoactivo para *finés recreativos*; podrán desarrollar esta actividad personas físicas o jurídicas que desempeñen actividad mercantil, cuenten con la licencia respectiva (su titular podrá tener hasta tres puntos de venta en una misma entidad federativa), y en la línea de los otros proyectos comentados, en sus establecimientos deberá ofrecerse información sobre los usos y riesgos del *cannabis* psicoactivo, contar con la licencia en lugar visible, controlar la mayoría de edad de los clientes, así como exhibir cartelera anunciando la prohibición de expendio a personas menores de edad, así como información sobre el *cannabis* psicoactivo. Los establecimientos no podrán expender productos que excedan los porcentajes de THC, CBD o la relación entre ambos, autorizados por el Instituto; tampoco, expender *cannabis* psicoactivo mezclado con cualquier otro producto que aumente su efecto ni la venta en forma distinta al empaquetado y etiquetado autorizado, cuyas características se detallan exhaustivamente en el artículo 26.

En relación con los *finés científicos*, el artículo 28 dispone que el Instituto establecerá los mecanismos y lineamientos a fin de fomentar la investigación relativa al uso del *cannabis* psicoactivo y no psicoactivo, e incentivarla con objeto de fomentar el acceso a la salud, así como privilegiar el mercado nacional de los productos elaborados a base de *cannabis*.

Respecto de los *finés médicos o farmacéuticos, terapéuticos y paliativos*, se permite a las personas físicas y sociedades mercantiles su producción, previa licencia, así como su exportación, importación o venta conforme lo establecido en la Ley General de Salud y demás normativa aplicable. En cuanto a los *finés industriales*, la previsión es similar, y agrega a su vez en el artículo 34 que deberán cumplirse las demás disposiciones normativas y comerciales contenidas en los tratados internacionales en los que México sea parte, respetando la soberanía de los países acorde al derecho internacional; además, queda condicionada a que en los países de origen y de destino, respectivamente, sea lícita la misma actividad.

En el título tercero (“De las autorizaciones”) se regulan las licencias, las que serán de cuatro tipos: *cultivo*: incluye la adquisición de semilla o plántula, la siembra, el cultivo, la cosecha y preparación del *cannabis*; *transformación*: incluye la preparación, la transformación, la fabricación y la producción

del *cannabis*; *venta*: incluye la distribución y la venta al público del *cannabis* psicoactivo, sus derivados y productos; *exportación o importación*: incluye la distribución y venta fuera del territorio nacional en los términos de las leyes, tratados y demás normatividad aplicable, que deberán precisar el destino u origen del producto de *cannabis*. El otorgamiento de una licencia es de carácter intransferible; excluye las otras, y alcanza también a socios, empresas subsidiarias, accionistas, familiares consanguíneos hasta el cuarto grado, cónyuge u otras relaciones. El registro de las licencias lo llevará la autoridad sanitaria competente (no se la define), respecto del que regirá la legislación sobre transparencia y protección de datos que resulten aplicables; al respecto prevalece la protección de datos sensibles.

Las licencias para fines comerciales (lo que parece comprender los fines recreativos y los industriales) en caso de personas morales deberán tener su domicilio social en México, y su único objeto social será el correspondiente a las actividades reguladas en el proyecto de ley; se limita al 20% la participación de capital social extranjero. Las licencias para fines de investigación deberán tener un protocolo de investigación aprobado por la autoridad competente (no se indica cuál); si su titular fuera persona física, deberá ser de nacionalidad mexicana; si fuera persona moral, solamente podrá contar con un máximo de 20% de capital extranjero.

El autocultivo de *cannabis* psicoactivo requiere un permiso, así como determinadas condiciones, a saber: el titular deberá comprobar la adquisición lícita de sus semillas y plantas, que no podrán exceder los montos autorizados; en el domicilio o casa habitación de la persona al momento de su consumo no deberán encontrarse personas menores de dieciocho años o que no tengan capacidad de ejercicio o que por cualquier situación no estén en posibilidad de otorgar su consentimiento informado; el domicilio o casa habitación donde se autoricen los actos inherentes a la producción y consumo deberán cumplir con las condiciones y requisitos que fije el Instituto, este anteproyecto y los reglamentos respectivos.

Para la transformación de cáñamo no se requerirá licencia, sino un permiso, que expedirá el Instituto, de conformidad con la normativa.

*Institucionalidad.* Se crea el Instituto Mexicano del Cannabis, el que en los términos del anteproyecto gozará de autonomía técnica y de gestión, no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia, salvo en materia de salud en los términos previstos por la Constitución, la Ley General de Salud y demás normatividad aplicable. Entre sus *cometidos* destacan la coordinación entre las secretarías de Estado y demás entes de la administración pública federal que tengan competencia en las diversas áreas de impacto en la regulación del uso del *cannabis*;

coadyuvar con las autoridades sanitarias competentes en el control de los actos relativos al *cannabis* psicoactivo y sus derivados, así como del cáñamo, para los fines legalmente permitidos; determinar las políticas públicas y acciones tendientes a reducir los riesgos y los daños asociados al uso problemático de *cannabis*. En cuanto a sus *atribuciones*, cuyo ejercicio se hará en coordinación con las secretarías y demás entidades de la administración pública federal, en los términos previstos por el texto proyectado, los reglamentos y demás disposiciones aplicables, son de señalar lo vinculado a la expedición de las licencias; determinar el contenido de los niveles de THC y CBD permitidos, así como el número de variedades de *cannabis* con diferentes relaciones de THC y CBD permitidos para cada uno de los usos previstos; en coordinación con la Secretaría de Salud, determinar y aprobar los métodos de detección de los niveles de THC y CBD en el organismo de las personas, así como en los productos elaborados a base de *cannabis* y sus derivados; emitir recomendaciones para reducir los riesgos de la implementación de la regulación del *cannabis* y sus derivados; el registro de los productos que hayan sido autorizados por la autoridad competente para ser comercializados, elaborados con *cannabis* y sus derivados; proponer al titular del Poder Ejecutivo Federal las reformas legislativas, reglamentarias o administrativas relativas a los usos del *cannabis* y sus derivados.

*Infracciones y sanciones.* El título quinto inicia declarando que toda semilla, planta o plantación de *cannabis* no registrada y, por ende, no autorizada por el Estado, se considerará ilícita, por lo que serán objeto de aseguramiento y decomiso, en su caso, con intervención de la o las autoridades competentes, así como se pondrá a disposición del Instituto para que éste disponga el destino final de los mismos, sin perjuicio de las responsabilidades en las que pudiera incurrir quien realice actividades en torno a aquéllos (artículo 59); el artículo 60, a su vez, declara que toda elaboración, producción, almacenamiento, transformación, distribución y, en general, cualquier acto de los descritos en la fracción II del artículo 1 del anteproyecto respecto del *cannabis*, sus derivados y algún producto hecho a base de éstos que no cumpla con la regulación legal respectiva, se considerarán actos ilícitos, y, por ende, serán sancionados.

Entre las prohibiciones contenidas en el artículo 62 que no emergen de otras disposiciones del anteproyecto, son de destacar: la realización de cualquier acto no autorizado expresamente en las autorizaciones que otorgue la autoridad competente, según los fines para los cuales haya sido autorizado el uso del *cannabis* y sus derivados, en los términos del anteproyecto y demás normativa aplicable; la importación y exportación de *cannabis* y sus derivados, así como la de los productos elaborados con o a base de éstos,

con excepción de aquellos casos expresamente permitidos en los tratados internacionales de los que México sea parte, en el anteproyecto, en la Ley General de Salud y en las demás disposiciones legales aplicables; realizar toda forma de publicidad, promoción o patrocinio, directa o indirectamente, en cualquier medio, del *cannabis* y sus derivados; quedan exceptuados de esta disposición los productos derivados del cáñamo; el uso de *cannabis* y sus derivados para fin cosmetológico, así como su importación; comercializar productos comestibles o bebibles de *cannabis* o sus derivados, con excepción de aquellos productos empleados con fines médicos o farmacéuticos y terapéuticos o paliativos, en los términos del anteproyecto, la Ley General de Salud y demás normatividad aplicable; proveer de manera gratuita *cannabis* psicoactivo, sus derivados y productos elaborados a base de éste, con la excepción de su transmisión gratuita para fines médicos o farmacéuticos y terapéuticos o paliativos, siempre que se acredite ante la autoridad competente que la persona a quien se le provea cuente con un diagnóstico y una prescripción médica que lo justifique, en los términos de la Ley General de Salud y la normatividad aplicable; la donación para fines científicos y de investigación en los términos que el anteproyecto establece; el consumo de *cannabis* y sus derivados durante el embarazo y en periodo de lactancia; la venta de productos elaborados a base de *cannabis* psicoactivo o sus derivados por medio de exhibidores que permitan el autoservicio, así como a través de Internet, correo, teléfono o cualquier otro medio semejante que impida la verificación personal y directa del cumplimiento de las condiciones y requisitos legales para su acceso; incumplir con las disposiciones aplicables al empaquetado y etiquetado; la venta de productos de *cannabis* para uso adulto que sólo contengan THC, o aquellos que no cumplan con la relación de THC: CBD determinada por el Instituto.

El artículo 63 refiere a espacios habilitados para el consumo de *cannabis*:

Queda prohibido fumar o inhalar productos o derivados de Cannabis en todo establecimiento comercial con acceso público y en todo lugar donde esté prohibido el uso de tabaco conforme a las disposiciones aplicables. Asimismo, queda prohibido fumar o inhalar Cannabis en puntos de concurrencia masiva donde pueden acceder menores de edad, incluyendo pero no limitado a centros comerciales, parques, parques de diversión, estadios e instalaciones deportivas, aunque sean abiertos. En todo caso el consumo en cualquier circunstancia se realizará sin afectación de terceros.

A su vez, el artículo 64 contiene una cláusula sancionatorio-administrativa genérica, que comprende no sólo los preceptos del anteproyecto, sino también “sus reglamentos y demás disposiciones que emanen de ella”, sin



perjuicio de la responsabilidad penal cuando las conductas sean constitutivas de delito.

Entre las disposiciones transitorias corresponde destacar:

TERCERO. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Ley de Regulación del Cannabis, la Junta de Gobierno del Instituto, realizará una convocatoria pública para la revisión del marco constitucional y jurídico en el tema del cannabis. Dicha convocatoria tendrá como objetivo la identificación, discusión y formulación de las reformas legales, reglamentarias y en general, de cualquier norma que sea necesaria para su óptimo funcionamiento. Los resultados obtenidos serán públicos y se comunicarán al Congreso de la Unión con el fin de que éste realice las adecuaciones al marco jurídico que sean necesarias y pertinentes...

NOVENO. El Instituto coordinará la transición del mercado irregular hacia su legalidad, coadyuvando a obtener la paz en el territorio nacional; para ello, establecerá los mecanismos a través de los cuales se proveerá al mercado nacional de los lotes de semillas y plantas del cannabis durante el plazo que fije.

DÉCIMO. El porcentaje del 1% en concentraciones de THC en Cannabis, se tomará como un estándar base para la determinación del Cáñamo, hasta que el Instituto actualice dicho porcentaje, para el caso de que exista evidencia científica que lo justifique.

DÉCIMO PRIMERO. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan los principios, procedimientos y derechos reconocidos en el presente Decreto.

### III. ALGUNAS REFLEXIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA REGULATORIA URUGUAYA

Como se ha visto, la experiencia regulatoria del *cannabis* en Uruguay lleva ya un recorrido donde ha sido mayormente exitosa en términos de derechos de la ciudadanía, si bien como en todo camino innovador, cuenta con diversos tropiezos y distintos asuntos por resolver. Desde ese marco, nos proponemos mencionar brevemente el tratamiento de algunos aspectos de los anteproyectos de ley reseñados, a fin de brindar aportes que puedan resultar de interés para la reflexión en momentos en que se inicia el tratamiento legislativo del marco regulatorio para el *cannabis* en México. Para ello, seleccionamos algunos aspectos que revisten mayor relevancia desde el punto de vista jurídico, para brindar unas primeras y provisionales reflexiones sobre el punto, fruto de una primera lectura de los textos, y la lectura se acota a ellos, pues el alcance de esta contribución no permite, como sería deseable, una aproximación



al extenso marco normativo mexicano vigente en la materia, por lo que no se incursionará en su consideración; estos comentarios se limitarán a su mención solamente cuando los proyectos refieran a alguna de sus disposiciones.

En estos últimos días, a su vez, se ha subido a la *web* del Senado mexicano sobre el tema, un documento de trabajo relacionado con el Anteproyecto de Dictamen de la Ley de Regulación del Cannabis,<sup>26</sup> y a su vez, estaría por hacerse público a la brevedad el Anteproyecto de Dictamen, que al momento de escribir estas líneas no aparece aún en la *web* oficial, el cual recogería el trabajo hasta el momento cumplido por las comisiones de Justicia, Salud y Estudios Legislativos, Segunda, del Senado, con opinión de la Comisión de Seguridad Pública, tras analizar diez de las iniciativas presentadas en el Senado mexicano y acompañado de las respectivas propuestas legislativas. Los tiempos, evidentemente, hacen imposible ocuparnos de ellos, sin perjuicio de reconocer y destacar la labor seria y decidida que se está llevando adelante en este trascendente proceso legislativo.

## 1. *Aspectos centrales*

### A. *Respeto y promoción de los derechos humanos*

El proyecto Sánchez Cordero-Monreal hace especial énfasis en este punto, lo que se advierte en el capítulo II del título I, denominado “Principios y derechos”; son de destacar las disposiciones que en relación con el funcionamiento del sistema incluyen el respeto a la dignidad humana, la disponibilidad y accesibilidad, el respeto a la autonomía personal y el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Incorpora también en este marco las medidas afirmativas, así como las perspectivas de género y multicultural. El proyecto Delgado no cuenta con previsiones específicas en relación con estos principios. En el predictamen, estos principios se encuentran en redacción similar, aunque no con un desarrollo tan claro, contenidos en el artículo 5 junto con otros objetivos de la regulación.

Si bien el ordenamiento jurídico ya consagra estos principios y derechos, resulta particularmente importante insertarlos en el marco regulatorio del *cannabis*, a efectos prácticos, pues deben constituir la guía que oriente la aplicación de la ley por los operadores jurídicos, policiales y administrativos.

---

<sup>26</sup> Disponible en: <https://cannabis.senado.gob.mx/images/pdf/ADLRC.pdf> (consultada el 19 de noviembre de 2019).

## B. *Perspectiva de reducción de riesgos y daños*

Toda iniciativa regulatoria necesariamente ha de situarse en un paradigma distinto del prohibicionista. El anclaje en materia de salud pública lo proporciona el modelo de reducción de riesgos y daños, ya ampliamente dominante en el derecho sanitario, el cual modernamente se rige por el principio del consentimiento informado, así como por el respeto de la autonomía del paciente, que es quien toma en definitiva las decisiones sobre su propia salud, salvo el caso en que estuviera poniendo en peligro a terceros sin su consentimiento; ello es corolario del principio de respeto a la autonomía personal.

El proyecto Sánchez Cordero-Monreal define la reducción de riesgos y daños como “el conjunto de políticas, programas y prácticas no coercitivas e incrementales, orientadas a evitar o reducir situaciones de riesgo o mejorar las condiciones de uso y la gestión responsable del consumo; a fin de disminuir los posibles daños asociados al consumo de sustancias psicotrópicas legales o ilegales”; a su vez, prevé que uno de los objetivos el Instituto Mexicano de Regulación y Control del Cannabis será que la regulación garantice que el enfoque de salud pública y de reducción de riesgos y daños relacionados con el consumo de *cannabis* debe predominar sobre el interés del comercio y otros intereses creados de aquella industria. También las cooperativas de producción deben ofrecer servicios de asesoramiento en reducción de riesgos y daños derivados del consumo de *cannabis* a sus socios, así como los establecimientos de venta deberán brindar información a los usuarios. Ello se reitera en el título VI, artículo 64, e involucra a todos los actores del mercado regulado.

El proyecto Delgado incorpora a la Ley General de Salud, entre las competencias concurrentes entre el Estado federal y las entidades federativas, las políticas de reducción de riesgos y daños, a la vez que prevé una definición similar a la del texto anterior:

Se entenderá por reducción de riesgos y daños el conjunto de políticas, programas y prácticas no coercitivas orientadas a evitar o reducir situaciones de riesgo, mejorar o limitar condiciones de uso, así como la gestión responsable del consumo, a fin de disminuir los daños asociados al consumo de sustancias, tanto lícitas como ilícitas.

También lo hace en la sustitución que propone del artículo 193 bis de la Ley General de Salud, contentiva actualmente de disposiciones vulneradoras del principio de autodeterminación personal; asimismo, esta perspectiva

es incorporada como una de las finalidades de la proyectada Ley General para el Control de Cannabis, en tanto las cooperativas deben contar con servicios de reducción de riesgos y daños para sus socios, y los puntos de venta deben brindar asesoramiento en tal sentido.

El predictamen, por su parte, incluye como uno de los propósitos del anteproyecto, el “proteger, promover y mejorar la salud de la población mediante políticas públicas orientadas a reducir los riesgos y daños originados por el uso del *cannabis* psicoactivo y sus derivados”. En este punto hay un apartamiento de los textos anteriores, en tanto las personas adultas y capaces no necesitan ser protegidas de sus decisiones personales; con acierto, los otros textos hablan de *prácticas no coercitivas*, que es lo característico de las políticas de reducción de riesgos y daños. Por otra parte, el predictamen limita estas políticas al *cannabis*, en tanto los otros textos las extienden a toda sustancia [psicoactiva], legal o ilegal. También se aparta este anteproyecto del paradigma de reducción de riesgos y daños, en tanto se prohíbe con carácter general el consumo del *cannabis* y sus derivados durante el embarazo y en periodo de lactancia, y definen tal conducta como infracción sujeta a sanción administrativa, sin la más mínima referencia a qué tipo de uso se trata, con lo cual parece fincarse nuevamente en la demonización de la sustancia; por otra parte, si no existiera en el ordenamiento jurídico mexicano una disposición similar para el consumo de alcohol o tabaco, o el consumo de tabaco por ambos progenitores en el ámbito doméstico, se estaría consagrando una solución discriminatoria para las mujeres, que no tendría un fundamento sanitario sólido.

### C. Cannabis *psicoactivo*

El proyecto Sánchez Cordero-Monreal contiene un concepto de *cannabis* psicoactivo que sin embargo no lo define, y remite la diferenciación al Instituto, en tanto que del *cannabis* no psicoactivo se dice que tiene bajo contenido de THC. El proyecto Delgado, en tanto, incorpora una definición más precisa: artículo 6, fracción I proyectado: “Cannabis: de la especie *cannabis* sativa, índica o americana, las sumidades, floridas o con fruto, exceptuando las semillas, previo a la extracción de su resina; o bien su resina extraída cuyo contenido de tetrahidrocannabinol (THC) natural, sea igual o superior al 2% (dos por ciento) de su volumen”. El predictamen, a su vez, lo define como “sumidades, floridas o con fruto, a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades, de la especie vegetal miembro de la familia de las Cannabáceas, de las cuales no se ha extraído la resina,

cualquiera que sea el nombre con que se las designe, así como cualquier compuesto, derivado, mezcla, preparación o resina de las sumidades”, no establece porcentaje de contenido de THC; no obstante lo cual el artículo transitorio décimo determina el 1% de THC como un estándar base para la determinación del cáñamo, “hasta que el Instituto actualice dicho porcentaje, para el caso de que exista evidencia científica que lo justifique”. En mérito a esta definición, no parece necesaria ni conveniente la previsión del artículo 59 de este anteproyecto, que establece que “toda semilla, planta o plantación del *cannabis* no registrada y, por ende, no autorizada por el Estado se considerará ilícita”, lo cual no guarda relación lógica con la definición anterior, al exceder ampliamente el concepto de *cannabis* psicoactivo que brinda el propio texto.

Las dos últimas definiciones cuentan con la ventaja de que acotan el concepto de *cannabis* psicoactivo a la parte de la planta con tal potencial, lo que ya —con algunas diferencias— hacía la Convención Única de Nueva York de 1961. El proyecto Delgado tiene el aspecto favorable de utilizar un índice superior al 1%, lo que puede facilitar la instrumentación de los usos terapéuticos, medicinales y paliativos del *cannabis*, que si bien suelen centrarse en el CBD; por ejemplo, para el tratamiento del dolor crónico se suele requerir asimismo un porcentaje bajo de THC; por otra parte, este proyecto resulta a su vez más completo, en tanto modifica la Ley General de Salud en varios artículos, entre los que se incluyen los numerales 234, 235, 245, 247 y 479, lo cual impacta favorablemente en la inserción de la nueva legislación proyectada, tanto en el sistema de salud como en el sistema penal, teniendo en cuenta los delitos de drogas contenidos en la Ley General de Salud, así como que el Código Penal Federal se remite a aquella para los delitos de drogas que prevé (artículos 193 y siguientes). Cabe destacar, a su vez, que el Documento de Trabajo de Anteproyecto de Dictamen contiene asimismo algunas escuetas modificaciones a la Ley General de Salud, las que lamentablemente en esta contribución no podrán analizarse.

#### D. *Usuario*

Resulta interesante el concepto de *usuario* que introducen tanto el proyecto Sánchez Cordero- Monreal como el proyecto Delgado, al que se define como “persona mayor de edad que use o compre *cannabis* o productos de *cannabis* para su uso personal, o bien, sin lucro, el de otras personas mayores de edad”. Se trata de una importante distinción, teniendo en cuenta que la legislación tradicional sobre drogas suele tratar a todos los usuarios como si

fueran consumidores problemáticos. Al mismo tiempo, la previsión respecto de adquirir para otros adultos sin lucro es importante, pues abarca el uso o consumo grupal o colectivo, tan habitual tratándose de *cannabis*, y que forma parte además de la forma de socialización entre sus consumidores.

### E. Consumo problemático

El proyecto Sánchez Cordero-Monreal prevé un concepto de consumo problemático, que se entiende muy favorable; en efecto, entiende por éste “el uso de sustancias psicoactivas que la persona usuaria reconoce provoca trastornos en su salud biológica, psicológica, emocional o social; en la funcionalidad de su familia, escuela, trabajo; en su economía; con la comunidad en la que vive; o con la Ley”. En efecto, en perspectiva de reducción de riesgos y daños resulta fundamental que sea el propio usuario quien reconozca los trastornos que le provoca el elevado consumo, pues no hay posibilidad cierta de mejora en la calidad de vida del usuario si no es con su propio consentimiento y el reconocimiento de encontrarse frente a un problema. Las tradicionales perspectivas transpersonalistas del paradigma del médico beneficiante coliden con el principio de autonomía personal, por lo cual es básico el respeto a la autodeterminación del individuo adulto respecto de su propia salud y su propio cuerpo. El proyecto Delgado cuenta a su vez con una definición, pero no incluye esta perspectiva.

Similares comentarios pueden hacerse del predictamen, donde se define el consumo problemático de la siguiente manera:

El uso de *cannabis* psicoactivo que provoque problemas a las personas en su salud biológica, psicológica, emocional o social en la funcionalidad con su familia, escuela, trabajo, la comunidad donde vive, en su economía o con la Ley, que incluye cualquier uso por persona mayor a 18 años, la intoxicación aguda, el uso nocivo, el abuso, así como dependencia o adicción.

Sin embargo, luego este texto incluye también un concepto de consumidor problemático, que no coincide en modo alguno con la definición anterior, por lo que por su vaguedad y amplitud no parece conveniente: “Persona con consumo problemático: Toda persona que presenta algún signo o síntoma de dependencia a *cannabis* psicoactivo”. Y ello porque hace una afirmación errónea y excesivamente amplia, pues no toda persona que manifieste algún síntoma de dependencia al *cannabis* psicoactivo es un consumidor problemático, del mismo modo que no toda persona que manifieste algún signo de dependencia al tabaco o al alcohol son calificados ni social

ni sanitariamente como consumidores problemáticos, sino que la enorme mayoría de las veces son personas perfectamente integradas social, laboral y familiarmente.

#### F. *Tenencia personal de cannabis*

El proyecto Sánchez Cordero-Monreal incorpora una previsión de tenencia de *cannabis* en sentido amplio: “Toda persona tiene derecho a portar hasta treinta gramos de *cannabis*”; para la tenencia de mayor cantidad, se requerirá permiso estatal. El proyecto Delgado, a su vez, modifica la tenencia de *cannabis* contenida en previsiones penales; así, respecto de delitos de narcomenudeo previstos en la Ley General de Salud, se derogan los artículos 477 y 478; el primero refiere a la tenencia de las sustancias contenidas en el artículo 479 —que incluye al *cannabis*— cuando no pueda considerarse que esa tenencia esté destinada a la comercialización o suministro aun gratuito; el siguiente numeral refiere al no ejercicio de acción penal contra el consumidor tenedor de alguna de las sustancias de dicha tabla para consumo personal; se modifica a su vez el artículo 479, y se elimina al *cannabis* de la tabla donde se tabulan las cantidades consideradas como dosis máximas para consumo personal, donde se ubica actualmente la tenencia de hasta cinco gramos de *cannabis* sativa o índica. El predictamen habla de *portar, tener o poseer*, como “la tenencia material de productos con contenido del *cannabis* o sus derivados o cuando estos [*sic*] se encuentran dentro del radio de acción y disponibilidad de la persona”; no menciona cantidades en cuanto a la tenencia, lo que no parece conveniente.

Ahora bien, a efectos de garantizar los derechos de las personas consumidoras de *cannabis* frente a injerencias arbitrarias en su vida privada, un punto a considerar podría ser que la norma opte por un sistema de cantidades como en el proyecto Sánchez Cordero-Monreal (el cual, no obstante, es abierto, pues se puede solicitar permiso para portar mayores cantidades), o por un sistema como el uruguayo, que prevé cantidades que vedan la intervención de las agencias estatales y opta a su vez con carácter general por el criterio de que la licitud está dada por el destino de consumo personal en sus diferentes modalidades.

Por su parte, el Documento de Trabajo de Anteproyecto de Dictamen modifica la presunción de tenencia para consumo personal respecto del *cannabis* psicoactivo contenida en el artículo 479 de la Ley General de Salud, y lo eleva de cinco a veintiocho gramos, si bien no modifica su texto en cuanto al concepto de consumo personal, que se califica como “estricto e

inmediato”, lo cual difícilmente sea compatible con un sistema de mercado regulado, con lo cual la modificación propuesta no es completa ni eficaz.

### G. Usos previstos

La previsión legislativa de la variedad de usos del *cannabis* y sus derivados —que se hace de distinta forma en los proyectos— resulta de importancia, sobre todo teniendo en cuenta que, por ejemplo, en el plano terapéutico en sentido amplio, la discriminación de diferentes variantes de usos conforme la preparación y tecnología empleada permitirá mayor o menor facilidad de acceso a la población a ellos, ya sea respecto al procedimiento o al costo final al consumidor. En esta materia, si bien la ley uruguaya prevé los usos terapéuticos, por vía reglamentaria el Ministerio de Salud Pública exige requisitos extremadamente elevados para las especialidades vegetales, prácticamente equiparándolas con los medicamentos, lo que ha dificultado enormemente el acceso de la población a estos usos —particularmente requeridos por los adultos mayores, así como por personas que padecen diversas dolencias—, con lo cual los productos terapéuticos disponibles son muy escasos y de elevadísimo costo, con lo que se ha generado un mercado desregulado al que recurre buena parte de la población, con la desventaja de que no se tiene un control técnico sobre su contenido en buena parte de la oferta. Frente a estas trabas burocráticas, fruto de la perspectiva higienista dominante en la actual administración del Estado uruguayo, la bancada del partido de gobierno se encuentra tratando un nuevo proyecto de ley para facilitar el acceso de la población a los usos terapéuticos y medicinales del *cannabis*.

En tal sentido, resulta interesante la previsión de la variante de *remedio herbolario* que hace el proyecto Delgado, el que consiste en “producto elaborado con partes de o todo un vegetal, al que se atribuye o reconoce alivio de síntomas o trastornos, del cual no forzosamente ha sido comprobada su utilidad pero se conoce su grado de seguridad y riesgo”. Esta previsión se encuentra en sintonía con la farmacopea tradicional y con el recurso al uso benéfico de especialidades vegetales, arraigadas en la población, y en muchos casos con positivos resultados, lo que garantiza a su vez la ausencia de riesgo para la salud.

### H. Mecanismos lícitos de acceso para uso adulto

Reconociendo semejanzas con el modelo uruguayo, los proyectos incluyen tres modalidades de acceso lícito al *cannabis* psicoactivo para uso adulto



o recreativo: el autocultivo, las asociaciones de usuarios y el expendio en puntos de venta.

### a. Autocultivo

El proyecto Sánchez Cordero-Monreal contiene una definición de autoconsumo de interés: “Autoconsumo: comprende los derechos correlativos al autoconsumo de *cannabis* psicoactivo: tales como la siembra, cultivo, cosecha, preparación, acondicionamiento, posesión, transporte en cualquier forma, empleo, uso y, en general, todo acto relacionado con el consumo personal del *cannabis*”; véase que se trata de una enumeración no taxativa —lo cual es muy razonable, en la medida en que tales actos estén siempre relacionados con el consumo personal—, y parte de la base de que se trata de derechos correlativos al autoconsumo, lo cual constituye una perspectiva “jushumanista” que debe destacarse. Y a su vez, razonablemente, se expresa que el autoconsumo excluye todo acto de comercio, como la distribución, enajenación y transferencia; al referirse a “comercio” se sobreentiende que refiere a actos onerosos. A su vez, en los artículos 12 y 13 regula el autocultivo:

Artículo 12. Queda permitido sembrar, cultivar, cosechar, aprovechar, preparar y transformar hasta veinte plantas de Cannabis en floración destinadas para consumo personal en propiedad privada, siempre y cuando: I. La producción de Cannabis no sobrepase los 480 gramos por año, II. Las personas hayan registrado sus plantas ante el Instituto en el padrón anónimo.

Artículo 13. Las personas que debido a su condición de salud requieran sembrar, cultivar, aprovechar, preparar y transformar más de veinte plantas de Cannabis, podrán solicitar un permiso al Instituto con base en lo establecido en el Reglamento.

Aquí encontramos semejanzas y diferencias con el modelo uruguayo: por una parte, la legislación uruguaya permite el cultivo doméstico para consumo personal en sus diferentes modalidades; no establece un límite numérico de plantas hembra en floración, pero adiciona una presunción de destino lícito por hasta seis plantas; por la otra, el acopio anual personal en este proyecto es una cantidad límite, en tanto en el modelo uruguayo es la cantidad que está amparada por una presunción de destino lícito, esto es, el consumo personal. Parece muy razonable en este proyecto que se haya previsto que el autocultivo puede tener no sólo fines recreativos, sino también terapéuticos, lo que emerge del artículo 13, que permite la tenencia de ma-

yor cantidad de plantas conforme la condición de salud del autocultivador mediante un permiso.

El proyecto Delgado prevé un número menor de plantas que se pueden autocultivar, y lo fija en seis, si bien no aclara que debe tratarse de plantas idóneas por su variedad y estado de desarrollo como para producir *cannabis* psicoactivo; a su vez, establece que este cultivo no requiere licencia o permiso alguno, el que en todo caso será opcional y anónimo y con un propósito estadístico; expresamente dispone que “En ningún caso, el registro o la información allí contenida podrá ser usado para incriminar o discriminar a persona alguna”. En este tema se asemeja a la legislación uruguaya en cuanto al número de plantas, si bien recordemos que en Uruguay el cultivo doméstico de seis plantas hembra en estado de floración no es un límite cuantitativo, sino que hasta ese monto se beneficia el cultivador doméstico con una presunción de destino lícito, y puede cultivarse un mayor número siempre que se destinen exclusivamente al consumo personal en sus diferentes modalidades; también guarda semejanzas en cuanto a que se prevé el consumo compartido en el hogar, lo cual forma parte de la vida de relación de las personas que consumen *cannabis* (lo que sucede habitualmente con otras sustancias psicoactivas, como el alcohol, por ejemplo), lo cual parece muy sensato; con relación al registro, se asemeja de algún modo a la solución uruguaya, donde existe un registro, pero que no se vincula con la licitud del autocultivo (que está dada por el destino de consumo personal), sino con los controles y monitoreo fitosanitarios y usos estadísticos. De todas maneras, en Uruguay los autocultivadores prefieren estar registrados como mecanismo de garantía a efectos de evitar injerencias arbitrarias de la autoridad en su vida privada, no obstante lo cual periódicamente aún aparecen noticias de procedimientos policiales abusivos respecto de autocultivadores registrados. Asimismo, este proyecto modifica el artículo 194 de la Ley General de Salud; establece que estos cultivos no serán objeto de control sanitario alguno.

El predictamen prevé el autocultivo para consumo personal de personas adultas y capaces previo permiso, en su domicilio o casa habitación, por un máximo de cuatro plantas de *cannabis* psicoactivo en floración; a su vez, establecen que si en dicho domicilio residen más de cinco personas usuarias, no excederán las veinte plantas. Al regular la expedición de tales permisos a su vez, se subordina el goce del derecho al autocultivo para consumo personal al otorgamiento del permiso, lo que parecería una restricción que colide con la perspectiva jushumanista a la que se afilia el anteproyecto en sus primeros artículos, al mismo tiempo de muy difícil implementación práctica, lo que el propio texto reconoce al disponer que si el Instituto no resolviera la solicitud

de permiso en un plazo reglamentario, se entenderá por otorgada. A su vez, los requisitos para la obtención del permiso resultan de difícil verificación (por ejemplo: la adquisición lícita de las semillas y plantas) o de problemático control (que al momento del consumo no se encuentren en el domicilio personas menores de edad o incapaces), con riesgo de vulneración de las garantías inherentes a la tutela del hogar y la vida privada; y, por otra parte, constituyen infracciones administrativas, lo que nos acerca al panóptico Estado orwelliano de 1984. En este último punto, inclusive, se evidencia el apartamiento de la perspectiva de reducción de riesgos y daños para fincarse en una solución represiva, contraria a los principios que parecían inspirar el texto; por otra parte, para estar fundado en consideraciones de carácter sanitario, debería estar establecido normativamente en forma similar para drogas legales, como el tabaco, el alcohol o los psicofármacos en el ordenamiento jurídico mexicano.

#### b. Asociaciones de usuarios

El proyecto Sánchez Cordero-Monreal propone la creación de “cooperativas de producción”, que se constituyen con el objetivo de proporcionar *cannabis* para uso personal a sus integrantes a través de dicha modalidad asociativa; pueden producir *cannabis*, derivados o accesorios, y pueden integrarse con entre dos y ciento cincuenta socios. Al igual que en la hipótesis anterior, se mantiene la cantidad tope de producción de hasta 480 gramos anuales por socio, y establece que el excedente deberá donarse a instituciones que realicen investigación científica.

El proyecto Delgado también se afilia al modelo cooperativo para las asociaciones de usuarios; las cooperativas deberán constituirse formalmente y obtener una licencia; tendrán entre dos y cincuenta socios, así como el cultivo de la cooperativa podrá contar con hasta seis plantas por socio, y deben llevarse a cabo el cultivo, preparación y entrega del *cannabis* en un mismo predio. A su vez, se establece que no podrán producir derivados de *cannabis*, limitándose a preparar la flor seca para su uso (artículo 31).

El predictamen, a su vez, establece que las asociaciones de consumo de *cannabis* psicoactivo deberán constituirse como asociaciones civiles, y podrán sembrar o plantar hasta la cantidad equivalente a cuatro plantas de *cannabis* psicoactivo por socio (con un mínimo de dos y un máximo de veinte socios, que no podrán pertenecer a más de una asociación), así como cultivar, cosechar, aprovechar y preparar hasta un máximo de cuatro plantas de *cannabis* psicoactivo por socio al año. Si hubiera un excedente, éste deberá ser dona-

do a las instituciones que determine el Instituto, para fines de investigación científica.

En este punto quizá la experiencia uruguaya pueda resultar de utilidad en lo que tiene que ver con el número de socios de estas asociaciones de usuarios; en la legislación uruguaya, los clubes de membresía, asociaciones civiles constituidas por usuarios de *cannabis*, pueden tener un mínimo de quince y un máximo de cuarenta y cinco socios. Ello ha traído importantes problemas para su constitución, en tanto los costos de funcionamiento más la infraestructura requerida suelen ser muy elevados para un número máximo de socios tan bajo, lo que amenaza al día de hoy su viabilidad económica. Ello ha determinado que se encuentre a estudio parlamentario proyectar un aumento en el número máximo de socios que pueda tener cada club. Por consiguiente, parece más razonable la opción seguida por el proyecto Sánchez Cordero-Monreal, en tanto la cantidad de socios prevista en el predictamen implica en los hechos hacer inviable su funcionamiento.

### c. Expendio

Los proyectos considerados, en todos los casos prevén la creación de puntos de venta de *cannabis* psicoactivo, en locales específicos, que deberán contar con el permiso respectivo y la ubicación que corresponda, y expendir el producto empaquetado con leyendas y etiquetas que informen sobre su contenido psicoactivo —el que no excederá de los porcentajes autorizados por la autoridad competente—, así como los posibles efectos del consumo, y controla la mayoría de edad de los adquirentes.

En el proyecto Sánchez Cordero-Monreal se prevé el otorgamiento de licencias para la producción y posterior venta, en tanto en el proyecto Delgado los licenciatarios solamente le podrán vender a la empresa estatal que se crea, la cual abastecerá a los puntos de venta, que contarán a su vez con licencia expedida por la Comisión Reguladora de la Cannabis, la que fijará el precio de venta al público.

El predictamen, a su vez, establece que los licenciatarios de los puntos de venta deberán ser personas físicas o jurídicas que desarrollen actividad mercantil. Aparentemente deberían abastecerse de los licenciatarios para la transformación del *cannabis* psicoactivo, dado que las licencias de cultivo, transformación y venta son excluyentes entre sí.

En el sistema uruguayo, el Estado convocó un llamado a licitación para licenciatarios a efectos de que produjeran *cannabis* psicoactivo para su expendio a través de las farmacias que se adhirieron al sistema. De los meca-

nismos de acceso lícito al *cannabis*, éste es el que peor ha funcionado, pues, por una parte, las autoridades estatales hicieron una estimación muy baja de la demanda, que en cuanto entró en funcionamiento el sistema de expendio superó ampliamente tales previsiones, al punto que este año se ha realizado un nuevo llamado a licenciarios para este método de abastecimiento a los usuarios, que al día de hoy continúa siendo deficitario. Al mismo tiempo, las farmacias adheridas al sistema son pocas, no obstante haber sido las asociaciones gremiales de farmacias las que durante el tratamiento del proyecto de ley ofrecieron sus servicios a los parlamentarios para la venta de *cannabis*. La posterior reticencia a adherirse al sistema puede haberse debido a que el gobierno establece un precio de venta del *cannabis* psicoactivo empaquetado, que busca ser competitivo con el mercado negro, lo que quizá haya desalentado el interés comercial de algunos interesados; téngase presente que a diferencia de las propuestas mexicanas, el *cannabis* en Uruguay no está gravado tributariamente a efectos de no aumentar su costo y competir mejor con la oferta ilegal. Por otra parte, las gremiales citadas antes de la implementación de este sistema de expendio adujeron el riesgo de que sus establecimientos fueran asaltados para apoderarse del *cannabis*, situación que no ha ocurrido nunca hasta el momento, lo que le ha restado verosimilitud. El principal problema que sobrevino tiene que ver con el sistema bancario, pues Estados Unidos advirtió a todos los bancos que tengan alguna sucursal en su territorio, que no pueden tener clientes que comercien con *cannabis* en ningún país; ello determinó que las farmacias adheridas al sistema tuvieran que buscar alternativas para su operativa financiera. El gobierno actual, por su parte, anunció reiteradamente que implementaría nuevos permisos para establecimientos de expendio exclusivamente destinados a la venta de *cannabis*, situación que tras diversos anuncios y demoras, finalmente se anunció que no se haría en este periodo de gobierno.

### I. Usos científicos y terapéuticos

Los usos científicos y terapéuticos del *cannabis*, en sentido amplio, aparecen regulados en todos los proyectos considerados, con mayor o menor amplitud, y requieren en todo caso autorización o licencia, con las peculiaridades que en cada caso se mencionaron al analizar los proyectos, por lo cual a dicho detalle nos remitimos. La experiencia uruguaya ha demostrado que si no existen políticas públicas claras y definidas para impulsar el desarrollo en estos ámbitos, el marco prohibicionista que ha permeado las prácticas de la administración en sus distintos niveles hará difícil el avance en estas

áreas, por lo que el ejercicio de la potestad reglamentaria hace aconsejable el desarrollo de una protocolización en clave regulatoria en todas las instancias en que intervengan las autoridades estatales y sanitarias, así como una capacitación eficaz para los operadores respectivos.

### J. *Infracciones y sanciones*

Todos los proyectos considerados establecen infracciones administrativas y sus correspondientes sanciones. Entre ellas destacan la prohibición de conducir vehículos o maquinaria bajo los efectos del THC, el expendio en los puntos de venta de *cannabis* psicoactivo sin cumplir las condiciones de empaque y etiquetado o excediendo los porcentajes de cannabinoides autorizados, el consumir alcohol u otras sustancias psicoactivas en los locales de las asociaciones de usuarios, el que éstas provean de *cannabis* a no socios o a otras asociaciones, la realización de actos de publicidad o patrocinio.

El predictamen, a su vez, considera que toda semilla, planta o plantación de *cannabis* no registrada y, por ende, no autorizada por el Estado, se considerará ilícita, por lo que serán objeto de aseguramiento y decomiso (artículo 59); el artículo 60, a su vez, declara que toda elaboración, producción, almacenamiento, transformación, distribución y, en general, cualquier acto de los descritos en la fracción II del artículo 1 del anteproyecto respecto del *cannabis*, sus derivados y algún producto hecho con base en éstos que no cumpla con la regulación legal respectiva, se considerarán actos ilícitos, y, por ende, serán sancionados. La previsión del artículo 59 a primera vista parecería de más que difícil aplicación, y en conjunto la redacción quizá pudiera dar lugar a la incriminación de supuestos de responsabilidad objetiva, por lo que no sería superabundante agregar que el texto se está refiriendo a actos intencionales.

### K. *Espacios*

El proyecto Sánchez Cordero-Monreal se asemeja a la legislación uruguaya, en cuanto ésta establece que el consumo de *cannabis* psicoactivo en materia de espacios tendrá únicamente las mismas limitaciones que el consumo de tabaco; el citado proyecto, en su artículo 38, establece que queda permitido fumar *cannabis* en espacios públicos, a excepción de los espacios 100% libres de humo de tabaco. Quizá hubiera resultado preferible establecer que la prohibición alcanza a los espacios 100% libres de humo de

tabaco, pues el principio de libertad que rige en general en los diversos ordenamientos jurídicos, para las personas físicas presupone que las limitaciones al ejercicio de la libertad personal se establecerán por ley mediando razones de interés general, por lo que se presume libre todo lo no expresamente prohibido.

El proyecto Delgado en su artículo 23 prohíbe consumir cualquier producto de *cannabis* en espacios públicos, incluyendo lugares privados con acceso al público. A su vez, el predictamen establece en su artículo 63 que

Queda prohibido fumar o inhalar productos o derivados de Cannabis en todo establecimiento comercial con acceso público y en todo lugar donde esté prohibido el uso de tabaco conforme a las disposiciones aplicables. Asimismo, queda prohibido fumar o inhalar Cannabis en puntos de concurrencia masiva donde pueden acceder menores de edad, incluyendo pero no limitado a centros comerciales, parques, parques de diversión, estadios e instalaciones deportivas, aunque sean abiertos. En todo caso el consumo en cualquier circunstancia se realizará sin afectación de terceros.

A ello habrá de agregarse las limitaciones al consumo doméstico ya comentadas.

En este punto, y como aporte a la discusión, como ya se ha mencionado, en Uruguay, conforme al artículo 13 de la Ley 19,172, del 20 de diciembre de 2013, de Regulación y Control del Mercado de la Marihuana, el consumo de *cannabis* psicoactivo tiene como únicas limitaciones de espacios las correspondientes al consumo de tabaco. Éstas emergen del artículo 3o. de la Ley 18,256, del 6 de marzo de 2008, en la redacción dada por el artículo 310 de la Ley 18,362, del 6 de octubre de 2008, el que establece:

Artículo 3. (Protección de espacios).- Prohíbese fumar o mantener encendidos productos de tabaco en: A) Espacios cerrados que sean un lugar de uso público. B) Espacios cerrados que sean un lugar de trabajo. C) Espacios cerrados o abiertos, públicos o privados, que correspondan a dependencias de: i. Establecimientos sanitarios e instituciones del área de la salud de cualquier tipo o naturaleza. ii. Centros de enseñanza e instituciones en las que se realice práctica docente en cualquiera de sus formas. También se consideran espacios cerrados, los espacios interiores no techados cuando se encuentren dentro del área edificada.

Y en tal sentido, debe destacarse que la sociedad uruguaya ha aceptado naturalmente el consumo de *cannabis* en público, y no se genera problema alguno ni sanitario ni de orden público, pues como ya se ha mencionado



antes, la población convive pacíficamente en calles, parques, plazas, playas, paseos marítimos y similares, consumiendo refrescos, mate, tabaco o *cannabis* sin problema alguno. De lo que se trata con esta medida es evitar fumadores pasivos contra su voluntad, y en los espacios abiertos ello no resulta problemático.

#### L. *Inserción en el marco normativo vigente*

Regular legalmente el *cannabis* en un contexto legislativo creado durante el auge del modelo prohibicionista no es tarea fácil, pues el ordenamiento jurídico de cada país contiene numerosas referencias en distintas áreas a las hasta entonces drogas ilegales. Por ello, resulta necesario analizar con detenimiento la inserción jurídica del nuevo marco regulatorio en el contexto del ordenamiento jurídico en el cual haya de insertarse. Por consiguiente, resultan preferibles las propuestas que ya incorporan modificaciones, sustituciones o derogaciones a la legislación conexas, para evitar los innumerables problemas interpretativos que se derivan de las derogaciones tácitas, sobre todo cuando el alcance de los cambios cuando se introduce una solución innovadora no siempre resulta igualmente claro para los operadores de los distintos sistemas involucrados, tratándose de la administración pública en general, del sistema de salud —máxime cuando existen supuestos de competencias concurrentes—, del sistema de justicia, particularmente de la justicia penal y sus distintos actores en la órbita policial, fiscal y judicial en sentido estricto.

En materia penal ello se hace especialmente imprescindible, pues no se puede dejar a la vaguedad de las derogaciones tácitas o limitar los cambios a incompletos aspectos mínimos de la legislación vigente, lo que constituye el alcance de la prohibición penal, esto es, los límites de la libertad personal. Parece entonces imprescindible una *revisión integral* de los capítulos y disposiciones legales donde se prevean normas que puedan alcanzar al *cannabis*, para proveer de una mínima seguridad jurídica.

Por otra parte, el predictamen sigue una técnica legislativa desaconsejable en materia de derogaciones, pues por una parte en definiciones centrales (como son las de los actos contenidos en su artículo 3, o las prohibiciones previstas en el artículo 62), en numerosas disposiciones se hace referencia a la “demás normatividad aplicable” o a las “demás disposiciones aplicables”, con lo que la cláusula derogatoria final no se sabe qué alcance tiene.

En definitiva, se trata de un camino arduo, pero que parece aconsejable recorrer —como lo hacen parcialmente algunos de los textos que se

encuentran a consideración de los parlamentarios en México— para intentar brindar el máximo de seguridad jurídica posible a todos aquellos que se incorporen como actores al mercado regulado, y en particular a la ciudadanía, que ha padecido históricamente nefastas consecuencias en materia de restricción o negación de derechos, libertades y sus garantías a partir de la implantación del modelo prohibicionista de las drogas.

## 2. *Epílogo*

Por último, la experiencia uruguaya también ha demostrado la conveniencia de tener siempre presente que la mera actividad legislativa no modifica de por sí la realidad, sino que son diversos factores los que deben sumarse para dar efectividad a los derechos reconocidos por toda iniciativa que se aparte del paradigma prohibicionista en materia de drogas; en efecto, resulta imprescindible la implementación a todo nivel de políticas públicas definidas, consistentes, con financiamiento suficiente, abarcadoras de todos los sectores de actividad alcanzados, con espectro y capacitación idónea de todos sus actores y con instancias de involucramiento de la sociedad civil, para producir un cambio cultural que deje atrás la perspectiva demonizadora y paternalista-policializante con relación al consumo de sustancias y las acciones vinculadas a éste.

Por otra parte, el enfrentamiento al crimen organizado tiene que advertir que es la misma prohibición la que beneficia a aquél en materia de narcotráfico y actividades conexas, al haberle creado un espectacular negocio, lo que ya la historia ha demostrado; la regulación del *cannabis* no es suficiente ni es la panacea, pero aparece hoy como el camino más racional para sustraer de la ilegalidad esas actividades y las ganancias que generan para el narcotráfico, teniendo en cuenta a su vez, el desastroso resultado que el prohibicionismo ha provocado en el orbe en materia de corrupción, violencia y vidas humanas.