

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO BELAUNZARÁN MÉNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

### **Planteamiento del problema**

La reforma del 2009 en materia de narcomenudeo establece la responsabilidad compartida que debe existir entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas en la persecución de los delitos contra la salud en la modalidad de narcomenudeo. También contempla disposiciones para despenalizar el consumo y la posesión de narcóticos en bajas cantidades. Sin embargo, aun existen algunas lagunas jurídicas en los artículos 235, 237, 239 y 245 de la Ley General de Salud que tienen relación directa con el Código Penal Federal. Por ello es necesario armonizar el marco jurídico de salud y eliminar los vacíos jurídicos que solo promueven confusión.

Por otro lado, las cantidades permitidas para su posesión y consumo de acuerdo a la tabla de dosis máximas previstas en la Ley General de Salud son tan reducidas que queda abierta la posibilidad de que la autoridad local persiga a los consumidores en lugar de enfocarse en perseguir a quienes integran las redes que forman parte del narcomenudeo.

En esta propuesta se propone elevar las dosis en un rango que represente una cantidad equivalente a la requerida para el consumo de diez días, tal como lo prevé el marco jurídico de Portugal, en dónde la política de drogas ha sido exitosa.

Con esta propuesta se pretende evitar que los consumidores sean sujetos a proceso penal mientras que quienes forman parte de las redes de la delincuencia organizada gozan de impunidad y en muchas ocasiones incluso de la protección de autoridades de distintos niveles y rangos.

### **Argumentos**

La historia del prohibicionismo en México ha experimentado un proceso lleno de contradicciones a base de prueba y error, lo que finalmente es reflejo de decisiones tomadas por la presión internacional, pero también por los temores y la falta de capacidad de enfrentar los desafíos que plantea un problema tan complejo como el de la delincuencia organizada, y sus impacto nocivo en la salud pública.

El país ha hecho frente a ambas problemáticas a través de un mismo antídoto basado fundamentalmente en la prohibición y el castigo, relegando el enfoque de salud que se encarga de la prevención, el tratamiento y la reducción de daños porque lamentablemente han predominado las políticas con enfoques de seguridad que combaten al paciente, en lugar de combatir la enfermedad.

En México, el régimen de sanciones referente al tema de la producción, comercialización, portación y consumo de sustancias psicotrópicas y de los estupefacientes tiene una historia relativamente corta y pese a que el Código Penal de 1931 ya contenía un capítulo para los delitos contra la salud, realmente contemplaba sanciones menores para el tráfico de las llamadas “drogas enervantes”.

El primer presidente que lanzó la alarma en México fue sin duda Manuel Ávila Camacho, posteriormente en el gobierno de Miguel Alemán se instauró en México un duro sistema de sanciones que contrasta enormemente con la flexibilización que se vivió durante el gobierno de Díaz Ordaz, posteriormente con José López Portillo se revirtieron varias de las políticas liberales que se habían instaurado con el gobierno anterior. En el sexenio de Miguel de la Madrid no se hicieron cambios sustanciales al Código Penal pero se expidió la Ley General de Salud que rige en la actualidad.

El régimen de sanciones de estupefacientes tiene su origen en el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal expedido en 1931, el cual se mantuvo durante muchos años sin cambios significativos en el capítulo de delitos contra la salud. Fue en el año de 1945 (en el contexto del fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando en Estados Unidos se empezó a incrementar la demanda de sustancias prohibidas para paliar los trastornos físicos y emocionales de los excombatientes del ejército norteamericano) cuando se produjo una histeria colectiva con respecto al tema de los estupefacientes que generó tal alarma en el país que incluso llevó al Presidente Manuel Ávila Camacho a declarar Ley de Emergencia Nacional el capítulo relativo a la tenencia y tráfico de enervantes ordenando la aplicación inmediata de la suspensión de garantías para quienes cometieran ese tipo de delitos.

En 1947, en franca postguerra y ya en la Presidencia de Miguel Alemán, se promulgaron reformas que establecieron por primera vez la negación a la libertad condicional y endurecieron las penas de prisión para quienes cometieran actos ilícitos relativos al tráfico de las sustancias “que envenenan al individuo y degeneran la raza”.

La política prohibicionista que dominó durante el gobierno de Alemán y alentada por la “moral occidental” conservadora derivada del macartismo y de la guerra fría, pronto mostró sus fallas, por eso durante el gobierno de Díaz Ordaz el régimen de sanciones relativo a los delitos contra la salud se flexibilizó. Los vientos liberales de la revolución sexual de los años sesentas y de los movimientos juveniles en varios países de Europa y América, también impactaron en nuestro país. Paradójicamente el régimen “diazordacista” recordado en la historia, y con justa razón, por su brutal ánimo represor, fue el que impulsó la reforma de 1968, por la cual se redujeron las penas para la producción y tráfico de estupefacientes y se despenalizó la portación de éstas sustancias para quienes fueran considerados “toxicómanos” en cantidades que no excedieran lo que “racionalmente” fuera necesario para su consumo.

El Código Penal de 1968 establecía lo siguiente:

Artículo 194. ...

I. a III. ...

IV. ...

...

No es delito la posesión, por parte de un toxicómano, de estupefacientes en cantidad tal que racionalmente sea necesaria para su consumo.

Diez años más tarde, se atenúo, más no desapareció la visión liberal, ya que durante el gobierno de José López Portillo, se promulgaron reformas relativas a la posesión y consumo de estupefacientes por parte de personas consideradas “habituales o adictas” y fue en esa reforma cuando se dispuso que las personas que tuvieran adicciones debían ser sometidas a tratamiento y canalizadas ante las autoridades sanitarias. Esta reforma también suprimió la disposición que establecía que la portación para el consumo no configuraba un delito y en su lugar se estableció un límite para la portación de los consumidores, de tal forma que quienes rebasaran la dosis equivalentes al consumo de 3 días, serían sometidos a penas de prisión de entre dos meses y dos años, y también se preveían sanciones más duras para quienes excedieran esta dosis.

En 1984, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, el de la “renovación moral de la sociedad”, se expidió la Ley General de Salud, la cual representa hasta la actualidad, el ordenamiento más importante que posee el régimen sancionatorio de la producción, distribución, comercialización de estupefacientes y sustancias psicoactivas de nuestro país, así como la tipificación del delito de narcomenudeo.

Más tarde, en 1986 hubo una reforma necesaria para evitar que se ejerciera acción penal en contra de los portadores de sustancias restringidas, si estos contaban con prescripción médica.

En ese año, se dispuso que en los casos en los que los sentenciados tuvieran algún tipo de necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos, el juez podría ordenar que las autoridades sanitarias le dieran tratamiento.

El sexenio de Carlos Salinas, fue en muchos sentidos regresionista, y ultraconservador, y en el tema que nos ocupa representó un salto para atrás de medio siglo, además de haber sido el régimen que instauró en México el marco jurídico de la “guerra contra las drogas”, desterrando cualquier posibilidad de atender el problema a través de políticas de salud pública, llegando a equiparar incluso a los consumidores con criminales, durante ese gobierno se implementaron sanciones que iban de 10 a 15 años de prisión para quienes compraran al margen de la Ley General de Salud alguna de las sustancias prohibidas por esta ley punitiva. Salinas tenía el propósito de subordinar a México al máximo con Estados Unidos, y al parecer, intuyó que el endurecimiento hacia el tema de las drogas le daría bonos extras que le eran útiles en la instrumentación global de la política exterior mexicana de vasallaje hacia Estados Unidos.

En 1994, se expidieron incluso unas tablas que marcaban los años de prisión de acuerdo al tipo de portación de sustancia y de acuerdo a la reincidencia. Las personas que eran detenidas por primera ocasión eran considerados primodelincuentes, a la tercera ocasión que fueran detenidos ya eran considerados multireincidentes y las penas aumentaban de acuerdo a la reincidencia.

En el gobierno de Zedillo no se modificó el régimen de sanciones, sin embargo se introdujo a nuestro marco jurídico el concepto de delincuencia organizada para clasificar a quienes forman parte de las redes criminales que realizan actividades como terrorismo, tráfico de estupefacientes, lavado de dinero, secuestro, acopio y tráfico de armas, trata de personas, entre otros.

Posteriormente, durante el gobierno de la alternancia hacia la derecha, el entonces presidente Vicente Fox, presentó al Congreso de la Unión una iniciativa con reformas a la Ley General de

Salud y al Código Penal Federal para tipificar los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo y para establecer la concurrencia de las autoridades de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno en la prevención y combate a las actividades de posesión, comercio o suministro de estupefacientes y psicotrópicos.

Dicha iniciativa fue dictaminada y aprobada con modificaciones por las dos cámaras del Congreso, y por primera vez los legisladores plantearon eliminar las tablas que habían sido expedidas en el gobierno de Carlos Salinas y que contenían las sanciones penales por posesión de sustancias prohibidas, en su lugar los legisladores propusieron una tabla con dosis máximas para el consumo.

Sin embargo, el 1 de septiembre de 2006, el presidente Fox envió al Congreso sus observaciones al decreto aprobado para expresar que no estaba satisfecho con las reformas propuestas y expresó que su principal objeción se relacionaba con las tablas de dosis máximas para consumo personal.

Posteriormente, durante el gobierno de Felipe Calderón, en el marco de la guerra contra el narcotráfico se hicieron reformas que despenalizaron en ciertas dosis, la portación y el consumo de narcóticos, sin embargo el tiempo ha mostrado que aquella reforma resultó insuficiente porque las cantidades por posesión que se establecieron como lícitas son tan pequeñas que no se garantiza que la persecución de los delitos contra la salud se enfoque exclusivamente en quienes forman parte de los grupos de narcomenudeo y aún se sigue sancionando a los consumidores.

Por lo expuesto, pongo a consideración de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto para elevar las dosis máximas para consumo personal.

### **Fundamento**

Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6o., 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud.

### **Decreto**

**Único.** Se adiciona un tercer párrafo al artículo 237, se reforma el primer párrafo y se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 247 y se reforman los artículos 474, 476, 477, 478 y 479 de la Ley General de Salud para quedar como sigue:

### **Artículo 237. ...**

...

**La posesión y el consumo quedarán sujetos a lo que establece el Capítulo VII, del Título Décimo Octavo de esta ley.**

**Artículo 247.** La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, y, en general, todo acto relacionado con sustancias psicotrópicas o cualquier producto que los contenga, queda sujeto a:

I. a VI. ...

**La posesión y el consumo quedarán sujetos a lo que establece el Capítulo VII, del Título Décimo Octavo de esta ley.**

Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos, y requerirán, al igual que las sustancias respectivas, autorización de la Secretaría de Salud.

**Artículo 474.** Las autoridades de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones de las entidades federativas, conocerán y resolverán de los delitos o ejecutarán las sanciones y medidas de seguridad a que se refiere este capítulo, cuando los narcóticos objeto de los mismos estén previstos en la tabla, siempre y cuando la cantidad de que se trate **sea superior a la dosis máxima establecida en la tabla e** inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla y no existan elementos suficientes para presumir delincuencia organizada.

...

I. ...

**II.** La cantidad del narcótico sea igual o mayor a la **que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en la tabla a la que hace referencia el artículo 479.**

III. ...

IV. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 476.** Se impondrá de tres a seis años de prisión y de ochenta a trescientos días multa, al que posea algún narcótico de los señalados **en el artículo 479**, en cantidad **superior a la dosis máxima establecida en la tabla** e inferior a la que resulte de multiplicar por mil las cantidades previstas en dicha tabla, sin la autorización correspondiente a que se refiere esta Ley, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de comerciarlos o suministrarlos, aún gratuitamente.

**Artículo 477.** Se aplicará pena de diez meses a tres años de prisión y hasta ochenta días multa al que posea alguno de los narcóticos señalados **en el artículo 479 en cantidad superior a la dosis máxima establecida en la tabla** e inferior a la que resulte de multiplicar por mil las previstas en dicha tabla, sin la autorización a que se refiere esta Ley, cuando por las circunstancias del hecho tal posesión no pueda considerarse destinada a comercializarlos o suministrarlos, aún gratuitamente.

...

**Artículo 478.** El Ministerio Público no ejercerá acción penal por el delito previsto en el artículo anterior, en contra de quien sea farmacodependiente o consumidor y posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla y **no exceda la dosis máxima** prevista en la misma, para su estricto consumo personal y fuera de los lugares señalados en la fracción II del artículo 475 de esta Ley. La autoridad ministerial informará al consumidor la ubicación de las instituciones o centros para el tratamiento médico o de orientación **para la reducción de daños**.

El Ministerio Público hará reporte del no ejercicio de la acción penal a la autoridad sanitaria de la entidad federativa donde se adopte la resolución con el propósito de que ésta promueva la correspondiente orientación **para la reducción de daños**. La información recibida por la autoridad sanitaria no deberá hacerse pública pero podrá usarse, sin señalar identidades, para fines estadísticos.

**Artículo 479.** Para los efectos de este capítulo se entiende que el narcótico está destinado para su estricto e inmediato consumo personal, cuando la cantidad del mismo, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones no exceda la dosis máxima prevista en la tabla siguiente:

Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal		
Para los efectos de esta tabla, se establece que la dosis máxima de posesión para consumo personal no podrá exceder la cantidad que resulte de multiplicar por 10 las dosis previstas en este artículo.		
Narcótico	Dosis máxima de consumo personal e inmediato	
Opio	2 gr.	
Diacetilmorfina o Heroína	50 mg.	
Cannabis Sativa, Indica o Mariguana	5 gr.	
Cocaína	500 mg.	
Lisergida (LSD)	0.015 mg.	
MDA, Metilendioxiánfetamina	Polvo, granulado o cristal	Tabletas o cápsulas
	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
MDMA, dl-34-metilendioxi-n-dimetilfeniletilamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.
Metanfetamina	40 mg.	Una unidad con peso no mayor a 200 mg.

## Transitorios

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al presente Decreto dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor.

**Tercero.** Los Congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, contarán con un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las reformas necesarias a sus ordenamientos.

**Cuarto.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de octubre de 2013.

Diputado Fernando Belauzarán Méndez (rúbrica)