DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE SALUD PÚBLICA RELATIVO A LA INICIATIVA DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 91 Y 162 DE LA LEY DE SALUD DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

A la Comisión de Salud Pública le fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa de reformas a los artículos 91 y 162 de la Ley de Salud del Estado de Guanajuato, formulada por el diputado J. Marco Antonio Miranda Mazcorro, de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza, ante la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102 fracción I y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se formula el siguiente:

DICTAMEN

I. Proceso Legislativo.

La Comisión de Salud Pública de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado, recibió por razón de turno y materia, en la sesión plenaria de fecha 31 de octubre de 2013, la iniciativa aludida en el preámbulo del presente dictamen.

La Comisión procedió a radicar la iniciativa el 28 de febrero de 2014 y, posteriormente, el 19 de junio del mismo año, se acordó la metodología de trabajo para estudio y dictamen.

En el desahogo de la metodología de trabajo, se recibieron opiniones de los ayuntamientos de Celaya, Guanajuato, Salamanca y Tierra Blanca; así como de la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado y de la Secretaría de Salud del Estado.

En sesión plenaria de esta Sexagésima Tercera Legislatura, celebrada el 8 de octubre de 2015 y, una vez conformadas las Comisiones Permanentes, la Presidenta del Congreso, remitió los informes de las Comisiones de la Sexagésima Segunda Legislatura,

a los presidentes designados de cada Comisión, para los efectos conducentes. Uno de esos pendientes legislativos es la iniciativa que nos ocupa.

De tal forma, la Comisión de Salud Pública de esta Sexagésima Tercera Legislatura acordó el 9 de noviembre de 2015, emitir un dictamen en sentido negativo, en atención a las consideraciones que se expresarán más adelante, solicitando a la secretaría técnica la elaboración del proyecto respectivo, para su discusión y, en su caso, aprobación por parte de la Comisión.

II. Objeto de la iniciativa.

A decir del iniciante:

> Con la propuesta se permitirá «…promover y garantizar el estudio e investigación de las propiedades de la Marihuana para su aprovechamiento y uso legal, con fines terapéuticos, y de atención médica que reciba todo individuo que lo requiera.» Así como «…para que se autorice el uso legal de la Marihuana y se apliquen las medidas de control y vigilancia respecto de su uso terapéutico.»

III. Consideraciones.

Por la importancia y complejidad de la materia que aborda la iniciativa, el trabajo de análisis se realizó de manera interdisciplinaria, considerando la opinión de las áreas especializadas y cuyas funciones están relacionadas con la aplicación de la ley que se pretende modificar, como es la propia Secretaría de Salud del Estado. Asimismo, fue de suma importancia la opinión de la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado, además de la de algunos municipios que hicieron llegar sus opiniones, con la finalidad de allegarnos toda la información posible sobre las cuestiones que fueron planteadas por el iniciante.

Estas opiniones y comentarios estimamos pertinentes reproducirlas en el presente dictamen, pues fueron fundamentales para tomar nuestra determinación.

Al respecto la Secretaría de Salud del Estado, de manera general, señaló lo siguiente:

«De conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la mariguana (marihuana) es un *Cáñamo índico,* cuyas *hojas, al ser fumadas, producen efectos eufóricos* o *narcóticos.*

La marihuana conocida también como mota, hierba, mafú, pasto, maría, monte, moy, entre otras, la marihuana es una combinación de hojas, tallos, semillas y flores de la planta conocida como cáñamo (Cannabis sativa), y puede ser verde, café o gris. Entre las variaciones más potentes de la marihuana se encuentran la "sin semilla", el hachís, y el aceite de hachís.

Actualmente, existen países donde la marihuana es de uso legal como es el caso de los Estados Unidos de América (en el ámbito local está permitida en algunos Estados), Uruguay, Portugal donde se ha permitido el uso de la marihuana para fines médicos, terapéuticos, así como para efectos recreativos es que se ha puesto de moda el tema, no siendo ajeno a ello el Estado de Guanajuato.

Sin embargo, para Corea del Norte no es una droga, por tanto se puede usar libremente.

Ahora bien, no ponemos en duda que la marihuana pueda utilizarse para fines terapéuticos, también es cierto que la legislación estatal debe ser congruente con la federal, y en ésta se prohíbe su cultivo.

Actualmente en el Estado de Guanajuato no existen las condiciones que permitan reformar la Ley de Salud del Estado en los términos propuestos, ello en virtud de que la Ley General de Salud prohíbe la siembra de la mariguana, luego entonces, si un ordenamiento del orden federal impide producir el producto a estudiar, no es posible que el mismo exista para efectos de investigación.

De aprobarse la reforma planteada, sería sujeta a controversia puesto que estaría contraviniendo lo establecido en la disposición mencionada en el párrafo anterior.

Al ser un narcótico, produce efectos eufóricos en el ser humano, por lo que estar permitida para efectos de investigación, debe tenerse en cuenta que existe la probabilidad de que sea usada por el ser humano para efectos recreativos, circunstancia que puede generar un sinnúmero de accidentes vehiculares, aumentándose a los ya ocasionados por el consumo de alcohol.
La marihuana altera principalmente /a *función normal del cerebro, porque contiene un ingrediente químico activo llamado THC (delta-9-tetrahidrocanabinol), entre otras 400 sustancias químicas adicionales.*

¿Cuánto tiempo permanece la marihuana en el cuerpo?

La sustancia THC de la marihuana se absorbe profundamente a través de los tejidos grasosos de varios órganos del cuerpo. Se *pueden encontrar restos de THC en los exámenes de orina incluso varios días después de que la persona fumó marihuana. En el caso de fumadores asiduos,* se *pueden encontrar restos de la sustancia incluso varias semanas después de que la fumaron.*

Efectos a *corto plazo*

- *Problemas de memoria* y *aprendizaje*
- *Percepción distorsionada (visual, auditiva, del tacto* y *del tiempo)*
- *Dificultad para pensar claramente* y *resolver problemas*
- *Pérdida de la coordinación motora*

Efectos a *Largo Plazo*

- *Diversos tipos de cáncer (pulmones, cabeza, cuello, etc.)*
- *Problemas del sistema respiratorio: tos persistente, silbido respiratorio, resfriados, infecciones pulmonares*
- *Problemas del sistema inmunológico* y *reproductivo*

Estos efectos se *agravan al mezclar* la *marihuana con otras drogas.*

En muchas ocasiones, la persona no sabe si fue agregado otro tipo de drogas a *la marihuana.*

¿El consumo de marihuana lleva al uso de otras drogas?

Es posible, ya *que se ha comprobado que el uso de cocaína es mucho mayor en personas que consumen marihuana, que con las que nunca la han fumado.*

¿La marihuana puede emplearse como medicamento?

Hay muchas discusiones acerca del uso *médico de la marihuana, sin embargo, la droga, por lo menos cuando se fuma, no* es *aceptada como medicamento.*

En realidad es *el químico THC, activo en la marihuana, que se utiliza en las píldoras para tratar la náusea* y *el vómito asociado con el tratamiento de ciertos tipos de cáncer. En su forma de medicamento oral, el THC* se *usa en el tratamiento de pacientes con SIDA, porque les permite tener más apetito* y *así mantener* su *peso. De acuerdo* a *los científicos,* se *necesitan hacer* más *investigaciones sobre* los *efectos negativos del THC* y los *potenciales de otros* usos *médicos.*

Por lo anterior, se estima que no es viable la reforma propuesta.»

La Coordinación General Jurídica del Gobierno de Estado emitió su opinión en los siguientes términos:

«III. Comentarios.

III.1 Competencia para legislar en la materia

El artículo 73 fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre salubridad general de la República.

«**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I.-**XV.** …

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

…
…
…
…

XVII.-**XXX.** …»

Las leyes generales son aquellas leyes dictadas por el Congreso de la Unión mediante las cuales establece bases de concurrencia de los diversos niveles de gobierno en una materia atributiva determinada.[1]

Esto es, la característica de las leyes generales es que en base a una disposición de orden constitucional, el Congreso de la Unión —y sólo él— desarrolla una serie de facultades para los ámbitos federal, estatal y municipal.

Por ende, las entidades federativas, acorde a lo establecido en el artículo 124, carecen de facultades para legislar de manera libre en las materias donde existe una ley general so pena de ser declaradas inconstitucionales, pues la facultad de legislar debe ceñirse al marco previsto en la ley general.

El artículo 124 de la Constitución General de la República, dispone:

[1] **Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús**, (coord.) *Doctrina y Lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, 3a edición, México, Secretaría de Gobernación, México, 2007, p. 87.

«**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.»

Así, el principio de división de competencias entre la Federación y las entidades federativas, se basa en que estas son la instancia decisoria suprema, en aquello no contemplado como competencia para la Federación.

III. 2 Por su parte, la Ley General de Salud establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, además de ser de aplicación en toda la República.

Dicha Ley, en su artículo 234 señala lo que se debe considerar como estupefacientes, catalogando dentro de estos a la Cannabis sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas.

«**Artículo 234.-** Para los efectos de esta Ley, se consideran estupefacientes:

…

CANNABIS sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas.

…»

Por su parte, el artículo 235 establece una serie de condicionantes para los estupefacientes, entre ellas que estos se sujetan a lo que prevenga la Ley General de Salud:

«**Artículo 235.-** La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con estupefacientes o con cualquier producto que los contenga queda sujeto a:

I. Las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;

III.-**VI.**

…»

Más aún, el artículo 237 dispone estrictamente la prohibición de todos los actos antes mencionados respecto de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana:

«**Artículo 237.-** Queda prohibido en el territorio nacional, todo acto de los mencionados en el Artículo 235 de esta Ley, respecto de las siguientes substancias y vegetales: opio preparado, para fumar, diacetilmorfina o heroína, sus sales o preparados, cannabis sativa, índica y americana o **marihuana**,

papaver somniferum o adormidera, papaver bactreatum y erythroxilon novogratense o coca, en cualquiera de sus formas, derivados o preparaciones.

…»

En cuanto a la investigación científica con estupefacientes, el artículo 238 establece que la Secretaría de Salud de la Administración Pública Federal, y sólo esta puede autorizar la adquisición de estupefacientes:

«**Artículo 238.-** Solamente para fines de investigación científica, la Secretaría de Salud autorizará a los organismos o instituciones que hayan presentado protocolo de investigación autorizado por aquella dependencia, la adquisición de estupefacientes a que se refiere el Artículo 237 de esta Ley. Dichos organismos e instituciones comunicarán a la Secretaría de Salud el resultado de las investigaciones efectuadas y como se utilizaron.»

De igual forma, el artículo 244 de la Ley referida señala qué se considerara como substancias psicotrópicas, y el artículo 245 las clasifica en cinco grupos: las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública —entre las cuales agrupa al tetrahidrocannabinol y a los canabinoides—; las que tienen algún valor terapéutico, pero constituyen un problema grave para la salud pública; las que tienen valor terapéutico, pero constituyen un problema para la salud pública; las que tienen amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública; y las que carecen de valor terapéutico y se utilizan corrientemente en la industria:

«**Artículo 244.-** Para los efectos de esta Ley, se consideran substancias psicotrópicas las señaladas en el Artículo 245 de este ordenamiento y aquellas que determine específicamente el Consejo de Salubridad General o la Secretaría de Salud.

Artículo 245.- En relación con las medidas de control y vigilancia que deberán adoptar las autoridades sanitarias, las substancias psicotrópicas se clasifican en cinco grupos:

I. Las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública, y son:

Denominación Común Internacional	**Otras Denominaciones Comunes o Vulgares**	**Denominación Química**
…	**…**	**…**
NO TIENE	THC	Tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: Δ6ª

		(10a), Δ6a (7), Δ7, Δ8, Δ9, Δ10, Δ9 (11) y sus variantes estereoquímicas.
CANABINOIDES	K2	
…	…	…

...

II.-V.- …»

La Ley de referencia, en su artículo 247, también establece que las substancias psicotrópicas deben sujetarse a lo establecido en la misma normativa:

> «**Artículo 247.-** La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con substancias psicotrópicas o cualquier producto que los contenga, queda sujeto a:
>
> I. Las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;
>
> II.-VI.
>
> …»

Asimismo, el artículo 248 prohíbe todos los actos mencionados antes, respecto de las substancias referidas en la fracción I del artículo 245, dentro de las que se incluyen el THC y los canabinoides:

> «**Artículo 248.-** Queda prohibido todo acto de los mencionados en el Artículo 247 de esta Ley, con relación a las substancias incluidas en la fracción I del Artículo 245.»

Respecto a la investigación científica, también se especifica que la adquisición de los psicotrópicos para estos fines, deberá ser autorizada por la Secretaría de Salud de la Administración Pública Federal:

> «**Artículo 249.-** Solamente para fines de investigación científica, la Secretaría de Salud podrá autorizar la adquisición de las substancias psicotrópicas a que se refiere la fracción I del Artículo 245 de esta Ley, para ser entregadas bajo control a organismos o instituciones que hayan presentado protocolo de investigación autorizado por aquella Dependencia, los que a su vez comunicarán a la citada Secretaría el resultado de las investigaciones efectuadas y cómo se utilizaron.»

III.3 Conclusiones

La Ley General de Salud regula lo referente a los estupefacientes y psicotrópicos, entre los cuales incluye a la Cannabis sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas, así como al tetrahidrocannabinol y a los canabinoides.

Respecto de estas substancias, establece una serie de prohibiciones, tales como su cultivo, preparación, acondicionamiento, adquisición y prescripción médica; de igual modo, las excepciones para llevar a cabo investigaciones científicas en base a estas drogas requiere de las autorizaciones de la Secretaría de Salud de la Administración Pública Federal.
Derivado de lo anterior, se considera que el Congreso local carece de facultades para legislar en la materia al no disponerlo así la Ley General de Salud; por ende, debe valorarse si una propuesta como la planteada en el proyecto de decreto, puede ser materializada en la Ley de Salud, siendo que estos supuestos —la investigación y lo que se debe considerar como una sustancia psicotrópica de uso legal— se encuentran establecidos en la Ley General de la materia, misma que les establece una serie de requerimientos y restricciones.»

Los municipios que dieron su opinión sobre la iniciativa se expresaron de la siguiente manera:

El Ayuntamiento de Celaya expresó:

«No se considera viable dicha iniciativa, ya que conforme al planteamiento establecido en la reforma, no existen las condiciones en la Ley General de Salud, y aunado a los medios de control.»

El Ayuntamiento de Guanajuato manifestó que:

«a) Se recomienda analizar la competencia jurídica del Estado de legislar en esta materia, pues se considera que es competencia federal regular las sustancias lícitas o ilícitas.

b) Presenta errores de técnica legislativa.

c) Se considera que individualizar el estudio de la marihuana podría limitar los estudios de las demás sustancias, obligando a cada una autorización para su estudio.

d) La denominación técnica de la sustancia no es la correcta, ya que se menciona como marihuana.»

El Ayuntamiento de Salamanca señaló:

«Estimamos que es adecuado e importante que se faculte a las autoridades en materia de salud de nuestro Estado de Guanajuato a promover y garantizar el **estudio e investigación** de las propiedades

de marihuana, para que de resultar benéfica a la población, se pueda utilizar esta bajo un marco normativo propio del impacto social que ello implica en fines terapéuticos y de atención médica, ello toda vez que derivado dichos estudios e investigaciones podría resultar que efectivamente, este producto es importante en el tratamiento y control de diversas enfermedades.

Es obvio que la autorización de una sustancia prohibida durante tantos años, asociada a problemas de narcotráfico en nuestra sociedad, no puede ni debe regularse en una forma tan escueta, ya que si bien es cierto se pretende que el uso de la marihuana sea exclusivamente utilizada para cuestiones médicas o medicinales, no menos cierto resulta que hay que establecer los lineamientos, parámetros o hipótesis bajo los cuales la ley de Salud para el Estado de Guanajuato, considerara cuando el uso de la marihuana es o ha sido utilizada para fines terapéuticos, además de ello resultaría fundamental de acuerdo a las conclusiones que arrojen las investigaciones y el estudio de la marihuana en cuanto a su uso terapéutico, cual es la cantidad, forma o medio en la que se debe encontrar la marihuana o que un individuo pudiera llevar consigo para ser considerada que dicha sustancia es únicamente para fines terapéuticos o medicinales, esto bajo el supuesto ya contemplado de que la marihuana al ser tratada como una medicina o producto químico que ayuda en el tratamiento de las enfermedades, debe pasar por un proceso de producción, situaciones que desde nuestro punto de vista deben establecerse en la ley, ello de acuerdo a los estudios e investigaciones que se realicen respecto a este producto, pues tampoco se debe pasar por alto, que la marihuana ha estado prohibida por el Estado mexicano, por los efectos nocivos que produce a la salud de las personas.»

El Ayuntamiento de Tierra Blanca opinó lo siguiente:

«Concluyendo que en tratándose del uso de la marihuana para fines curativos regulados por ley y no para uso de estupefaciente vale la pena considerarlo toda vez que posiblemente esta planta sea como muchas que existen en nuestro entorno como plantas medicinales y que son usadas por los médicos tradicionales de acuerdo a la ***Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato.»***

De acuerdo a lo anterior, la Ley General de Salud regula lo referente a los estupefacientes y psicotrópicos, entre los cuales incluye a la cannabis sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas, así como al tetrahidrocannabinol y a los canabinoides.

Respecto de estas substancias, establece una serie de prohibiciones, tales como su cultivo, preparación, acondicionamiento, adquisición y prescripción médica; de igual

modo, las excepciones para llevar a cabo investigaciones científicas en base a estas drogas requiere de las autorizaciones de la Secretaría de Salud de la administración pública federal.

Derivado de lo anterior, coincidimos en que el Congreso local carece de facultades para legislar en la materia al no disponerlo así la Ley General de Salud.

Aumentar los topes de las cantidades de droga para consumo personal, despenalizar la prescripción de la cannabis para uso terapéutico son facultades, hasta ahora materia exclusiva del orden federal, siendo la federación los únicos facultados para el control sanitario de estupefacientes.

Actualmente la Ley General de Salud señala que la cannabis (marihuana) está entre las sustancias de «valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública». Por lo anterior, consideramos que sería contraria esta reforma a la norma general de observancia en toda la república.

Adicionalmente a ello, la iniciativa presenta un gran número de errores de técnica legislativa y que los artículos donde pretenden hacer la reforma no son los más adecuados para hacerlo.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 102 fracción I y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se propone a la Asamblea el siguiente:

ACUERDO

Único. No resulta procedente la propuesta contenida en la iniciativa de reformas a los artículos 91 y 162 de la Ley de Salud del Estado de Guanajuato, formulada por el diputado J. Marco Antonio Miranda Mazcorro, de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

Guanajuato, Gto., a 4 de febrero de 2016

La Comisión de Salud Pública.

Dip. María del Sagrario Villegas Grimaldo.

Dip. María Beatriz Hernández Cruz. **Dip. Juan Gabriel Villafaña Covarrubias.**

Dip. María Alejandra Torres Novoa. **Dip. Eduardo Ramírez Granja.**

La presente hoja de firmas corresponde al dictamen relativo a la iniciativa de reformas a los artículos 91 y 162 de la Ley de Salud del Estado de Guanajuato, formulada por el diputado J. Marco Antonio Miranda Mazcorro, de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza, ante la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.