

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

19^{na.} Asamblea
Legislativa

4^{ta.} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 1042

11 de octubre de 2022

Presentado por el señor *Vargas Vidot*

Referido a la Comisión de lo Jurídico; y de Iniciativas Comunitarias, Salud Mental y Adicción

LEY

Para añadir un nuevo inciso (c) al Artículo 401 y enmendar el inciso (a) del Artículo 404 de la Ley Núm. 4 de 23 de junio de 1971, según enmendada, conocida como “Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico”, a los fines de establecer una presunción no controvertible para que se considere como consumo personal la marihuana, según definida en esta Ley, eliminar toda penalidad establecida contra cualquier persona por la posesión para consumo personal de marihuana; disponer de la aplicación retroactiva de esta Ley; y para otros fines relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En su *Reporte Mundial sobre Drogas del año 2016*, la Oficina de las Naciones Unidas sobre Crimen y Drogas destaca la ineffectividad de las políticas punitivas de los estados respecto a la posesión de sustancias:

“Zero-tolerance policies, if not properly implemented, may sometimes run the risk of generating violence by stigmatizing and enabling the abuse of power to be directed against people who use drugs or low-level players in the drug trafficking chain. This, in turn, can lead to mass imprisonment for low-level offences or to forced detention of people who use drugs (...) [p]unitive approaches do not necessarily translate into gains in terms of discouraging drug use. The imposition of severe penalties for drug use and the possession of drugs for personal consumption does not appear to have a deterrent effect on drug use in

the community, and it can actually have a negative impact on the well-being and health of people who use drugs.”¹

Asimismo, el reporte analiza los efectos de la encarcelación por posesión o consumo de sustancia e indica “[i]ncarceration in prison and confinement in compulsory drug treatment centers often worsen the already problematic lives of people who use drugs and drug-dependent persons, particularly the youngest and most vulnerable. Exposure to the prison environment facilitates affiliation with older criminals and criminal gangs and organizations, increases stigma and helps to form a criminal identity. It also often increases social exclusion, worsens health conditions and reduces social skills.”²

Sobre la tendencia de convenios o acuerdos internacionales destaca: “[t]he international drug control conventions have given the flexibility to provide people who possess, purchase or cultivate drugs for personal consumption, or in other situations considered minor in nature, measures of treatment, education, aftercare, rehabilitation and social reintegration, either as an alternative to conviction or punishment or in addition to conviction or punishment, taking into account the gravity of the offence.”³

Por su parte, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, organismo de la Organización de Estados Americanos, ha urgido a los países miembros de este ente internacional la “[e]valuación de la viabilidad de la aplicación de medidas alternativas al encarcelamiento para los delitos menores relacionados con las drogas, donde proceda, salvaguardando la soberanía de los Estados, observando la no promoción de la impunidad y respetando los derechos humanos.”⁴

¹ WORLD DRUG REPORT 2016, UNITED NATION OFFICE ON DRUGS AND CRIME. PÁGS. 99-101

² *Id.* Pág. 101

³ *Id.* Pág. 103

⁴ PLAN DE ACCIÓN HEMISFÉRICO SOBRE DROGAS 2016-2020. COMISIÓN INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS, ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. (2016) PÁG. 8. http://www.cicad.oas.org/mem/Activities/PoA/PoA-Version_Final-ESP.pdf

Perfil de la Población Confinada en Puerto Rico

El informe más reciente publicado por el Departamento de Corrección y Rehabilitación (en adelante, DCR) que recoge las características socioeconómicas y delictivas de la población correccional total (sentenciada y sumariada) en las instituciones correccionales del sistema data del mes de noviembre del 2019⁵. Para esta fecha, la población ingresada al sistema penal de Puerto Rico ascendía a 7,663 confinados y confinadas. Cabe señalar que, de esta población, el 97% (7,400) eran hombres y el 3% (263) mujeres. Sobre la escolaridad recibida previo a ser encarcelado: el 88.37% de los confinados provino del sistema escolar público, el 3.60% del sistema privado, 4.65% estuvo en ambos sistemas (público y privado), el 2.51% tomó exámenes libres y un 0.44% no informó estos datos.

En el perfil, el Departamento de Corrección solamente utiliza uno de los delitos sentenciados para el análisis de la razón de ingreso. Aun cuando esto se aleja de la realidad de la mayoría de los confinados y confinadas, esa es la estadística que se tiene para analizar el perfil. Un análisis de los datos refleja que la violación a las regulaciones de sustancias controladas es la cuarta causa de ingreso a prisión, representado en un 9% en hombres o 630 personas confinadas y 8% en mujeres o 20 personas confinadas. Con relación a delitos previos, de un total de 2,941 confinados y confinadas, el 21% tenía delitos previos relacionados a la ley de sustancias controladas.

En torno a los problemas de adicción a drogas en la población penal, el citado *Perfil de la Población Confinada* indica que de los resultados obtenidos para los 7,663 casos que informaron, el 65.25% de los hombres y el 63.5% de las mujeres tenían problemas de adicción a drogas antes de entrar al sistema correccional. El mismo reporte del DCR señala que 8% de los hombres y 11% de las mujeres comenzaron a utilizar sustancias cuando entraron a prisión. Sin duda, estas cifras reflejan un problema de disponibilidad de sustancias dentro de las instituciones carcelarias del país. De forma que, personas

⁵ PERFIL DE LA POBLACIÓN CONFINADA 2019. DEPARTAMENTO DE CORRECCIÓN Y REHABILITACIÓN. NOVIEMBRE, 2019. DISPONIBLE EN: https://estadisticas.pr/files/inventario/publicaciones-especiales/DC_perfil_poblacion_confinado_2019.pdf

que reportan que no eran usuarias de sustancias previo a la convicción, inician este proceso de consumo y adicción dentro de la institución. Para aquellas personas que ya combatían la enfermedad de la adicción a drogas al entrar al sistema penal, la condición recrudescer dentro de la misma.

Según el Perfil, la sustancia de uso primario de la población confinada es la marihuana o cannabis con un uso de 56.62%, la heroína con un 15.72%, cocaína con 10.78%, crack con 3.94%, *speedball* (heroína+cocaína) con 3.58%, opiáceos en pastillas con 2.84% y diablillo (marihuana+cocaína) con 1.60%.

Antecedentes de despenalización y medicalización del cannabis

En el año 2015, el entonces Gobernador Alejandro J. García Padilla emitió una Orden Ejecutiva⁶ en la cual establecía que procesar criminalmente a personas por posesión de cannabis para uso personal con el objetivo que cumplan cárcel estaría en el nivel de prioridad más bajo en la asignación de recursos para la implementación de la Ley por el Secretario del Departamento de Justicia de Puerto Rico. Como parte de las justificaciones para emitir esta directriz, se incluyó información en torno la población correccional para el 2012 que afirmaba que el Departamento de Corrección y Rehabilitación había incurrido en gastos ascendentes a dos millones doscientos ochenta mil dólares (\$2,280,000) relacionados con el costo de confinamiento de un año de sentencia de usuarios y poseedores de la sustancia controlada conocida como marihuana. Esto, con un perfil poblacional de confinados de los cuales el 71.32% había sido sentenciado por casos relacionados al consumo de sustancias controladas, mientras el 81.71 % de los confinados indicaba tener problemas de adicción a sustancias controladas para la fecha de referencia (2012). Por lo cual, entre otras disposiciones, se estableció que en los casos en que se procesara a una persona cuya conducta se limitara a poseer seis (6) gramos o menos de marihuana o sus derivados para uso personal o parafernalia relacionada con el uso de esta sustancia que fuera consistente con dicha cantidad y uso y, si la persona cualificaba y se trataba de un primer incidente, se

⁶ Véase, BOLETÍN ADMINISTRATIVO NÚM. OE-2015-35.

considerara prioritariamente promover suscribir un convenio para someterse a tratamiento y rehabilitación y, solicitar que la persona fuera sometida a libertad a prueba de conformidad con las Reglas de Procedimiento Criminal vigentes.

De igual forma, en Puerto Rico se dio un paso importante al aprobarse la Ley 42-2017, según enmendada, conocida como la “Ley para Manejar el Estudio, Desarrollo e Investigación del Cannabis para la Innovación, Normas Aplicables y Límites”. Con esta, se proveyó el primer marco legislativo para regular y permitir el uso del cannabis medicinal como alternativa de tratamiento a personas con ciertas condiciones médicas; reconociendo además que “[l]a interacción entre la investigación, consideraciones salubristas con controles rigurosos y claros del Estado para viabilizar el estudio, desarrollo y tratamiento con cannabis, [serán la] punta de lanza de [nuestra] política pública”. Sin embargo, a pesar de viabilizar el consumo legal del cannabis medicinal, la Ley Medicinal ubica el medicamento dentro de la segunda clasificación de la Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico, y por lo que su uso y distribución ilícita continúan siendo fuertemente penalizadas.

En este sentido es importante mencionar que treinta y siete (37) jurisdicciones en los Estados Unidos han promulgado leyes sobre la medicalización del cannabis. Asimismo, en diecinueve (19) estados el consumo de cannabis ha sido legalizado.

El Presidente de los Estados Unidos, Joseph Biden, anunció el pasado 6 de octubre de 2022 una Orden Ejecutiva para indultar a todo convicto federal del uso simple del cannabis. El mandatario también dio instrucciones al secretario de Salud y Servicios Humanos y al fiscal general de Estados Unidos para que revisen la clasificación de la marihuana en la legislación federal. Además, pidió a los gobernadores que de igual forma adoptaran normas similares. Aun si esta directriz fuera adoptada por el Gobernador de Puerto Rico, aun así, sería necesaria una legislación para asegurar de manera inequívoca que ninguna persona sea convicta por el uso personal de la marihuana en el futuro, para que de esta manera se asegure que se implemente de manera prospectiva.

Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico

En Puerto Rico, la Ley Núm. 4 de 23 de junio de 1971, según enmendada, conocida como “Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico” estableció la política pública respecto al uso y manejo de sustancias. Además de establecer penas, categorizó algunas drogas, medicamentos, entre otras sustancias, como controladas. La Asamblea Legislativa de Puerto Rico, a diferencia de otras jurisdicciones, estableció como política pública el penalizar no solo la fabricación, distribución, dispensación, transportación u ocultar sustancias controladas sin receta u orden, sino que también estableció como delito la mera posesión de estas sustancias controladas. En algunos casos las penas impuestas podrían conllevar multa de hasta un máximo \$30,000 y un máximo de cincuenta (50) años de cárcel, en casos de reincidencia.

Un señalamiento constante que se ha dirigido hacia nuestra ley de sustancias es la ausencia de métricas o criterios claros que diferencien entre los actuales delitos de posesión y distribución, distintos a las guías federales que sí lo establecen. Esto deja al criterio de cada juez la potestad de decidir, lo cual pudiera resultar en decisiones encontradas. Así las cosas, entendemos meritorio enmendar el Artículo 401 de la Ley de Sustancias Controladas, *supra*, a los fines de establecer criterios mínimos, con especificidad en los casos de posesión de marihuana.

Específicamente, en lo referente a la posesión de sustancias, el inciso (a) del Artículo 404 de la citada ley dispone que “[s]erá ilegal el que cualquier persona, a sabiendas o intencionalmente, posea alguna sustancia controlada, a menos que tal sustancia haya sido obtenida directamente o de conformidad con la receta u orden de un profesional actuando dentro del marco de su práctica profesional (...)”.

Asimismo, este inciso dispone que “[t]oda persona que viole este inciso incurrirá en delito grave y convicta que fuere será castigada con pena de reclusión por un término fijo de tres (3) años. De mediar circunstancias agravantes, la pena fija establecida podrá ser aumentada hasta un máximo de cinco (5) años; de mediar circunstancias atenuantes, podrá ser reducida hasta un mínimo de dos (2) años.”

Sin embargo, “[s]i la persona comete tal delito después de una o más convicciones previas, que sean firmes, bajo este inciso, incurrirá en delito grave y convicta que fuere será sentenciada a pena de reclusión por un término fijo de seis (6) años. De mediar circunstancias agravantes, la pena fija establecida podrá ser aumentada hasta un máximo de diez (10) años; de mediar circunstancias atenuantes, podrá ser reducida hasta un mínimo de cuatro (4) años.”

Si a estas penas le sumamos las consecuencias que dispone la Ley Núm. 254 de 27 de julio de 1974, según enmendada, la cual creó los Certificados de Antecedentes Penales, el efecto en la persona convicta por los delitos antes descritos, las consecuencias son nefastas. Actualmente, la persona acusada de delito grave bajo esta ley no podrá eliminar del certificado de antecedentes penales la convicción por un periodo de cinco (5) años. Esto priva a las personas convictas de un proceso justo de reinserción social, oportunidades de empleo, estudios y le imponen una doble pena que carga de lastre en una sociedad donde los ex confinados son estigmatizados y rechazados.

Por otro lado, el Artículo 404 contiene los incisos (b) y (c). De forma sucinta, el propósito del inciso (b) es proveer una oferta de libertad condicionada por término fijo de tres (3) años si la persona realiza una alegación de culpabilidad. Bajo este inciso el delito cometido será, igualmente al inciso (a), considerado como grave. Bajo el inciso (c) se establece una pena de multa y de trabajo o servicios en la comunidad, como alternativa en los casos de posesión simple de sustancias controladas para aquellos imputados que no sean adictos que aprueben un curso de orientación preventiva contra el uso de sustancias controladas en cualquier proveedor de servicio reconocido por la Administración de Servicios de Salud Mental y contra la Adicción. Sin embargo, para que la persona acusada pueda acceder a esto, igualmente al inciso anterior, debe hacer una alegación de culpabilidad ante el Tribunal. Bajo este inciso (c) la persona sería acusada de un delito menos grave.

Estos datos demuestran una política pública fallida implementada desde los años 70 en Puerto Rico, la cual abrió la puerta a la fracasada “guerra contra las drogas” y cuyos

efectos podemos trazar hasta el presente. La misma ha desencadenado en la estigmatización de cientos de miles de puertorriqueños que tienen uso problemático de sustancias, el encarcelamiento de miles de personas y la cronificación del consumo de drogas dentro de las instituciones penales del país. Mientras otros países han ido transformando sus políticas públicas referentes al consumo de sustancias a un abordaje compasivo y rehabilitador, en Puerto Rico nos hemos negado a cambiar de enfoque, perpetuando un sistema de enfoque punitivo. No hay duda de que el éxito de una política pública que propenda hacia un abordaje rehabilitador de la persona adicta a sustancias requiere, además de acciones legislativas, un sistema de salud abarcador que brinde servicios accesibles contra la adicción. Este proyecto pretende ser un paso afirmativo en esa dirección.

Asimismo, reconocemos que no toda persona acusada de poseer sustancias es una persona que tiene uso problemático de esta. Esto no significa que la sustancia dejará de ser controlada, o que quien posea con propósitos de distribuir no será penalizado. Coincidimos en que el Estado debe tener una participación en disuadir el uso de sustancias que puedan tener efectos negativos en la salud de sus ciudadanos, pero estamos convencidos de que esto se logra a través de programas de prevención y de intervención temprana para atender el abuso de las drogas.

Una propuesta de cambio

El panorama antes descrito nos presenta grandes retos en la búsqueda de mayor eficiencia social y fiscal y, una redistribución de nuestros recursos con un enfoque sensible, coherente y basado en evidencia. Como reseñáramos anteriormente, los organismos internacionales dedicados a estudiar el fenómeno de la producción, distribución y consumo de las drogas parecen haber alcanzado un consenso dirigido a diferenciar entre el enfoque penal dirigido a la producción y tráfico de drogas versus los asuntos de salud pública que afectan a las personas con problemas de adicción. Es así como los esfuerzos de muchos países se han redirigido a medidas con base científica para la prevención y el tratamiento de personas que sufren trastornos ocasionados por

1 (b)...

2 (c) *Para los fines de este Capítulo, para el caso particular de la marihuana, según*
3 *definida en esta Ley, se establece una presunción no rebatible de que la persona fabricó,*
4 *transportó, o poseía la sustancia para consumo personal, siempre que dicha cantidad no*
5 *sobrepase los cinco (5) gramos. Entendiéndose en estos casos, que la persona no violentó la*
6 *prohibición establecida en este Artículo. La presunción aquí establecida operará sin distinción*
7 *del método utilizado para fabricar, transportar o poseer la sustancia.*

8 Sección 2. -Se enmienda el inciso (a) del Artículo 404 de la Ley 4 de 23 de junio
9 de 1971, según enmendada, conocida como “Ley de Sustancias Controladas de
10 Puerto Rico”, para que lea como sigue:

11 “Artículo 404. — Penalidad por posesión, libertad a prueba y eliminación de
12 récords por primer delito.

13 (a) Será ilegal el que cualquier persona, a sabiendas o intencionalmente, posea
14 alguna sustancia controlada, a menos que tal sustancia haya sido obtenida
15 directamente o de conformidad con la receta u orden de un profesional actuando
16 dentro del marco de su práctica profesional, o excepto como se autorice en esta ley.
17 *Se exime de esta penalidad a toda persona que posea marihuana para consumo personal,*
18 *según definido y bajo las circunstancias descritas en el inciso (c) del Artículo 401 de esta ley.*

19 Toda persona que viole este inciso incurrirá en delito grave y convicta que
20 fuere será castigada con pena de reclusión por un término fijo de tres (3) años. De
21 mediar circunstancias agravantes, la pena fija establecida podrá ser aumentada hasta

1 un máximo de cinco (5) años; de mediar circunstancias atenuantes, podrá ser
2 reducida hasta un mínimo de dos (2) años.

3 El tribunal, a su discreción, podrá imponer, en adición a la pena de reclusión,
4 una pena de multa que no excederá de cinco mil dólares (\$5,000). Si la persona
5 comete tal delito después de una (1) o más convicciones previas, que sean firmes,
6 bajo este inciso, incurrirá en delito grave y convicta que fuere será sentenciada a
7 pena de reclusión por un término fijo de seis (6) años. De mediar circunstancias
8 agravantes, la pena fija establecida podrá ser aumentada hasta un máximo de diez
9 (10) años; de mediar circunstancias atenuantes, podrá ser reducida hasta un mínimo
10 de cuatro (4) años.

11 (b)

12 (1) ...

13 (c) ...”

14 Sección 3.- Retroactividad de esta ley.

15 A partir de la vigencia de esta Ley sus efectos operarán de pleno derecho y se
16 aplicara de forma retroactiva en lo que favorezca a las personas imputadas, acusadas
17 o sentenciadas de aquellos delitos y sus circunstancias que por esta Ley se eliminan o
18 redefinen, según las circunstancias y descripciones de esta Ley. Asimismo, toda
19 persona se beneficiará de la aplicación de esta Ley mediante la eliminación del delito
20 de sus antecedentes penales.

21 Sección 4.- Clausula de Separabilidad

1 Si cualquier cláusula, párrafo, subpárrafo, oración, palabra, letra, artículo,
2 disposición, sección, subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta
3 Ley fuera anulada o declarada inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a
4 tal efecto dictada no afectará, perjudicará, ni invalidará el remanente de esta Ley. El
5 efecto de dicha sentencia quedará limitado a la cláusula, párrafo, subpárrafo,
6 oración, palabra, letra, artículo, disposición, sección, subsección, título, capítulo,
7 subcapítulo, acápite o parte de esta que así hubiere sido anulada o declarada
8 inconstitucional. Si la aplicación a una persona o a una circunstancia de cualquier
9 cláusula, párrafo, subpárrafo, oración palabra, letra, artículo, disposición, sección,
10 subsección, título, capítulo, subcapítulo, acápite o parte de esta Ley fuera invalidada
11 o declarada inconstitucional, la resolución, dictamen o sentencia a tal efecto dictada
12 no afectará ni invalidará la aplicación del remanente de esta Ley a aquellas personas
13 o circunstancias en que se pueda aplicar válidamente. Es la voluntad expresa e
14 inequívoca de esta Asamblea Legislativa que los tribunales hagan cumplir las
15 disposiciones y la aplicación de esta ley en la mayor medida posible, aunque se deje
16 sin efecto, anule, invalide, perjudique o declare inconstitucional alguna de sus
17 partes, o aunque se deje sin efecto, invalide o declare inconstitucional su aplicación a
18 alguna persona o circunstancia. Esta Asamblea Legislativa hubiera aprobado esta
19 Ley sin importar la determinación de separabilidad que el Tribunal pueda hacer.

20 Sección 5.- Vigencia

21 Esta Ley entrará en vigor inmediatamente luego de su aprobación.