



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Expte.: 6254-D-2020

LEY DE REGULACIÓN INTEGRAL DEL CANNABIS

TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES.

Capítulo I. OBJETO Y FINALIDADES.

Artículo 1°.- La presente ley tiene por objeto establecer un marco regulatorio para el cultivo, producción, distribución, comercialización y adquisición a cualquier título del cannabis y sus derivados en todo el territorio nacional, con un enfoque basado en los derechos humanos y la salud pública.

Artículo 2°.- Son finalidades de la presente ley:

- a) Erradicar el mercado ilícito asociado al cannabis y sus derivados, reduciendo la incidencia del narcotráfico y los riesgos que conlleva para la salud y seguridad de las personas, a través de una regulación estricta de las actividades consideradas lícitas con sujeción a las normas de control institucional-sanitario y a las restricciones establecidas en esta ley y la reglamentación.
- b) Construir y consolidar un nuevo paradigma en la materia, basado en el pleno respeto a los derechos humanos y los principios y garantías reconocidos en la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional; por oposición al modelo prohibicionista de persecución, criminalización y estigmatización de las personas usuarias.
- c) Promover el cuidado de la salud integral y la mejora en la calidad de vida de las personas, e implementar estrategias de intervención con eje en la prevención, la difusión de información y la reducción de riesgos, daños y vulnerabilidades, con base en la evidencia científica.

Capítulo II. PRINCIPIOS RECTORES.

Artículo 3°. Los principios por los cuales se regirá la regulación del cannabis y sus derivados son los siguientes:

- a) Enfoque de derechos humanos: Las políticas públicas deben diseñarse, implementarse e interpretarse de acuerdo con las obligaciones asumidas por el Estado argentino con la comunidad internacional en materia de derechos humanos, a través de los diversos instrumentos que conforman el Bloque de Constitucionalidad, y a la luz de los principios de dignidad humana, no discriminación, universalidad, relación mutua e interdependencia de derechos humanos.
- b) Enfoque de salud pública: El Estado deberá promover políticas públicas basadas en la evidencia científica, que protejan, promuevan y garanticen el derecho que tienen todas las personas al disfrute del más alto nivel posible de su salud y bienestar. Esto incluye abordar los



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

determinantes físicos, biológicos, psicológicos, socio-económicos y culturales a lo largo del curso de la vida, así como las inequidades sociales y de salud. Asimismo, el Estado deberá garantizar el pleno ejercicio del derecho a la salud de los usuarios y las usuarias con consumos problemáticos, bajo la autodeterminación individual y el consentimiento informado de los mismos, de conformidad con la Ley 26.657, de Salud Mental, y la Ley 26.934, Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos (IACOP).

c) Reducción de riesgos, daños y vulnerabilidades: Las políticas y programas estarán orientados a que las comunidades reciban la información y las herramientas necesarias para mitigar los daños y los riesgos de salud, sociales y económicos asociados al cannabis, así como a reducir las vulnerabilidades de las personas usuarias.

d) Autodeterminación y libre desarrollo de la personalidad: El Estado no podrá imponer un ideal de excelencia humana, debiendo respetar las libertades individuales y las prácticas culturales. Cada individuo podrá elegir el plan de vida que considere válido y desarrollar libremente su personalidad en base al principio de autodeterminación, siempre que esto no afecte los derechos de terceras personas.

e) Sujetos de especial protección: Deberán garantizarse los derechos de las niñas, niños, y adolescentes, restringiendo y previniendo su acceso al cannabis psicoactivo, a través de estrategias basadas en la evidencia y los derechos humanos.

f) Perspectiva de género y diversidad: La perspectiva de género y diversidad deberá ser transversal a las políticas públicas en la materia, e incorporar una mirada interseccional que tenga en cuenta factores como el origen étnico, la condición de migrante, el nivel socioeconómico, la edad, la orientación sexual, o la identidad de género de las personas, entre otros, de tal modo que tiendan a reducir las desigualdades.

g) Justicia social a través de medidas afirmativas: Se deberán implementar políticas públicas dirigidas a los grupos sociales, étnicos o sectores vulnerabilizados, que históricamente han sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, políticas prohibicionistas u otros factores estructurales. Estas medidas deberán tener un efecto reparador, a través de un trato diferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios, así como en la cadena de producción y comercialización del cannabis y sus derivados.

h) Acceso a la información: Las personas usuarias y no usuarias de cannabis tienen derecho a acceder a la información basada en la evidencia científica relativa a las propiedades, consecuencias y efectos asociados al cannabis y sus derivados, así como los riesgos, contraindicaciones e interacción con otras sustancias psicoactivas, legales o ilegales.

i) Protección ambiental: En la producción de cannabis se deberá proteger el ambiente y la biodiversidad, a través de modelos de producción sustentables.

Capítulo III. DEFINICIONES.

Artículo 4°.- A los efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

- a. Sustancia psicoactiva (SPA): Es toda sustancia de origen natural o sintético, lícita o ilícita, controlada o de libre comercialización, que al ser consumida o introducida en el organismo puede producir dependencia y/o tolerancia y/o alterar la acción psíquica, ocasionando un cambio inducido en la función del juicio, del comportamiento o del ánimo de la persona.
- b. Planta de Cannabis: Refiere a toda especie vegetal del género cannabis.
- c. Cannabis: Se entienden las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de cannabis -a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades- de las cuales no se ha extraído la resina, cualquiera que sea el nombre con que se las designe.
- d. Cannabis psicoactivo: Refiere a las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de cannabis -a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades- de las cuales no se ha extraído la resina, cualquiera que sea el nombre con que se las designe, cuyo contenido de tetrahidrocannabinol (THC) es igual o superior al uno por ciento (1%) de su volumen.
- e. Cannabis industrial o cáñamo: Refiere a la planta de cannabis cuyo nivel de concentración de tetrahidrocannabinol (THC) es igual o inferior al cero punto cinco por ciento (0.5%) de su volumen.

TÍTULO II. REGULACIÓN INTEGRAL.

Capítulo I. REGULACIÓN Y CONTROL ESTATAL.

Artículo 5°.- El Estado asume el control y la regulación de las actividades de importación, exportación, cultivo, producción, almacenamiento, transporte, distribución, comercialización y adquisición a cualquier título del cannabis, sus partes, derivados, las semillas de cannabis, así como los productos que los contengan, conforme a lo dispuesto en esta ley y demás leyes y reglamentaciones que se dicten en la materia de conformidad con las pautas, principios y finalidades establecidos en la presente ley.

Capítulo II. LICITUD DEL CANNABIS, SUS COMPONENTES Y DERIVADOS.

Artículo 6°.- A fin de cumplimentar con el objeto de esta ley, se eliminan de la lista aprobada como Anexo I del Decreto N° 560/2019, en los términos del párrafo noveno del artículo 77 del Código Penal de la Nación Argentina, las sustancias 165, "Cannabis y resina de cannabis y extractos y tinturas de cannabis", y 439, "Tetrahidrocannabinol".

Artículo 7°.- En virtud de lo normado en esta ley, el Poder Ejecutivo no podrá, en adelante, incluir el cannabis, cualquiera de sus componentes y derivados, en las listas que elabore y/o actualice a los efectos establecidos en el párrafo noveno del artículo 77 del Código Penal de la Nación Argentina.

Artículo 8°.- El Poder Ejecutivo instrumentará los mecanismos que pudieran corresponder a los efectos de evitar que se atribuyan eventuales incumplimientos de las obligaciones emanadas de



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

instrumentos internacionales en materia de estupefacientes cuyas disposiciones y/o clasificaciones contradigan lo establecido en la presente ley, procediendo a la denuncia de ser necesario, sin perjuicio de que el Estado argentino pueda adherir nuevamente a dichos instrumentos formulando las reservas del caso.

Capítulo III. SUJETOS EXCLUIDOS.

Artículo 9°.- Las personas menores de dieciocho (18) años de edad no podrán acceder al cannabis, salvo para uso medicinal, terapéutico y/o paliativo de acuerdo a las regulaciones específicas en la materia.

Se prohíbe a toda persona humana o jurídica el comercio, distribución o suministro, a cualquier título, directo o indirecto, de productos de cannabis psicoactivo y sus derivados, en cualquiera de sus presentaciones, a personas menores de dieciocho (18) años.

Capítulo IV. MATERIAS OBJETO DE REGULACIÓN ESPECÍFICA.

Artículo 10.- El cultivo, la producción, elaboración, fabricación, extracción y acceso a la planta de cannabis y/o sus derivados para uso medicinal, terapéutico, paliativo, o de investigación a esos fines, se regirán por las prescripciones de la Ley 27.350 y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 11.- Se impulsará la participación de los entes estatales tales como hospitales públicos, universidades nacionales, colegios de veterinarios/as, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) y asociaciones civiles que estén relacionadas a la temática del uso veterinario del cannabis y/o sus derivados, para que establezcan pautas, protocolos precisos de investigación, y posibles usos.

Los estudios e investigaciones vinculados al uso de cannabis con fines terapéuticos para animales No humanos, deben ser desarrollados en el marco del mejoramiento de los determinantes de salud, propuestos por la Organización Mundial de la Salud.

Artículo 12.- La plantación, el cultivo y la cosecha, industrialización y comercialización del cáñamo para uso industrial, cuyo nivel de concentración de tetrahidrocannabinol (THC) deberá ser igual o inferior al cero punto cinco por ciento (0.5%) se encuentra autorizada y quedará sujeta a las respectivas regulaciones de los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Desarrollo Productivo y de Ciencia, y de Tecnología e Innovación de la Nación, que deberán promover el uso industrial del cannabis y la investigación en la materia, en el marco de sus competencias.

Capítulo V. VÍAS DE ACCESO SEGURO E INFORMADO AL CANNABIS PSICOACTIVO PARA USO EXCLUSIVO POR PERSONAS MAYORES DE EDAD.

Artículo 13.- Las vías de acceso seguro e informado al cannabis psicoactivo y sus derivados para uso exclusivo por parte de personas mayores de edad, deberán tener un enfoque de derechos, salud pública y reducción riesgos, daños y vulnerabilidades, de conformidad con los principios y finalidades enunciados, y las disposiciones específicas de los títulos III y IV de la presente ley.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Sólo se hallan autorizados el cultivo, producción, distribución, comercialización y expendio de cannabis psicoactivo, sus partes, sus derivados y los productos que los contengan, bajo las modalidades y en las condiciones establecidas en esta ley y en la reglamentación que al efecto se dicte.

Artículo 14.- Está permitido a las personas mayores de dieciocho (18) años de edad, sin requerir licencia o autorización alguna, el cultivo de plantas de cannabis de efecto psicoactivo en el ámbito de la vivienda, para uso personal, siempre y cuando no tenga fines de comercialización o lucro.

El autocultivo tendrá un límite por vivienda de hasta seis (6) plantas de cannabis de efecto psicoactivo en exterior, o un espacio cultivable de dos metros cuadrados (2 m²) en interior, o el equivalente a 480 gramos anuales producto de la recolección de la plantación precedente. A estos efectos se considera planta de cannabis de efecto psicoactivo a la planta hembra del cannabis que presente sumidades floridas.

Cuando la cantidad de cannabis se encuentre dentro de los límites permitidos, se presumirá que la cosecha está dentro de las actividades autorizadas por esta ley.

La actividad deberá realizarse dentro del inmueble o sus dependencias.

La autoridad de aplicación de esta ley emitirá recomendaciones a las personas usuarias acerca de las condiciones de seguridad para el cultivo doméstico. Las mismas deberán propender a evitar su fácil acceso a personas menores de edad.

Artículo 15.- Las personas mayores de edad, de nacionalidad argentina o extranjera que residan en el país, podrán asociarse para conformar clubes de cultivo de cannabis destinado al abastecimiento de sus miembros.

Los clubes de cultivo deberán constituirse como asociaciones civiles, debiendo tramitar la autorización e inscripción correspondientes para funcionar como tales, de acuerdo con el marco legal vigente. Obtenida la inscripción de la personería jurídica o acreditada la constancia de inscripción en trámite, podrán solicitar la autorización e inscripción en el registro respectivo de conformidad con esta ley y en la forma y condiciones que establezca la reglamentación.

Los clubes deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Dedicarse a la producción de cannabis, sus partes, derivados y accesorios, y los productos que los contengan, de acuerdo a lo estipulado en su objeto social. Dentro de dicho objeto quedarán comprendidas las actividades de divulgación, información y educación en el consumo responsable.
- b) Tener un mínimo de quince (15) y un máximo de cuarenta y cinco (45) socios/as, debiendo mantener actualizada la información al respecto.
- c) Observar los principios de salud pública expuestos en el Título III de la presente ley.
- d) Contar con la habilitación correspondiente del predio e instalaciones.

Asimismo, los clubes estarán sujetos a las siguientes restricciones:



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

- i) No podrán proveer cannabis o cualquiera de sus derivados, a personas que no pertenezcan a la asociación, salvo que el club obtuviera la licencia correspondiente para el expendio de cannabis de conformidad con el artículo 17 de esta ley y sin perjuicio de las autorizaciones que pudieran obtener en el marco de la normativa vigente para cannabis de uso medicinal, terapéutico y/o paliativo.
- ii) No podrán producir más de la cantidad de cannabis permitido.
- iii) No podrán llevar a cabo cualquier acción de promoción, publicidad y patrocinio de la asociación, del cannabis o de sus derivados.

Los clubes de cultivo podrán plantar a estos fines hasta noventa (90) plantas de cannabis de uso psicoactivo en exterior, o un espacio cultivable de treinta metros cuadrados (30 m²) en interior. A estos efectos, se considera planta de cannabis de efecto psicoactivo la planta hembra del cannabis que presente sumidades floridas. La producción y acopio anual de cannabis no podrá superar la cantidad de 480 gramos anuales por socio/a.

Cuando la cantidad de cannabis se encuentre dentro de los límites permitidos, se presumirá que la cosecha está dentro de las actividades autorizadas por esta ley.

Toda la producción deberá ser distribuida entre sus integrantes para su uso personal y, en caso de excederse el límite establecido, se informará a la autoridad de aplicación a efectos de que disponga el destino final del excedente, debiendo tenerse en consideración las salvedades establecidas precedentemente respecto a las restricciones del apartado i).

Los clubes deberán contar con la información relativa a su integración, producción y forma de distribución debidamente asentada y disponible para su fiscalización por parte de la autoridad de aplicación de esta ley. Todo lo concerniente a la identidad de sus socios/as tendrá el carácter de dato sensible, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 25.326, de Protección de Datos Personales.

La reglamentación determinará las condiciones mínimas de infraestructura, seguridad y funcionamiento que deberán tener los clubes de cultivo a efectos de desarrollar su actividad.

Artículo 16.- Sin perjuicio de las modalidades de autoabastecimiento previstas en los artículos anteriores y a los efectos de garantizar otras vías de acceso seguro e informado al cannabis psicoactivo y sus derivados, se habilitarán puntos de expendio para su adquisición, ya sea a título gratuito u oneroso, exclusivamente por parte de personas mayores de edad, de acuerdo con las disposiciones que en adelante establece la presente ley y las que al efecto dicte la reglamentación, con plena observancia de los principios de salud pública establecidos en el Título III de esta ley.

Artículo 17.- Sólo se encuentran autorizados la producción, distribución, comercialización y expendio de cannabis psicoactivo, sus partes, sus derivados y los productos que los contengan, con destino a terceras personas mayores de edad, a título gratuito u oneroso:

- a. Los clubes de cultivo de cannabis legalmente constituidos de conformidad con el artículo 15 de esta ley, que obtengan, además, la correspondiente licencia de la autoridad de aplicación que habilite su actividad más allá del ámbito de la membresía, y procedan a la inscripción en el registro respectivo.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

b. Las cooperativas de cannabis de pequeña escala de acuerdo a la ley 24467 y sus normas modificatorias y complementarias, legalmente constituidas e inscriptas ante el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), que obtengan la correspondiente licencia por parte de la autoridad de aplicación de esta ley y procedan a la inscripción en el registro respectivo.

c. Los organismos públicos nacionales y provinciales que sean habilitados a tal efecto, los que podrán adoptar modelos asociativos de producción, distribución y comercialización con las asociaciones y cooperativas enumeradas en los incisos a) y b), debiendo priorizarse aquellas políticas de discriminación positiva a favor de emprendimientos productivos autogestionados por trabajadores y trabajadoras, y de organizaciones de cultivadores y cultivadoras solidarios/as en el marco de la normativa vigente para cannabis de uso medicinal, terapéutico y/o paliativo.

En el caso de los clubes de cultivo, no regirán a estos efectos los límites a los volúmenes de producción establecidos en el artículo 15 de esta ley, debiendo contar con asientos separados de los volúmenes producidos en virtud de las actividades autorizadas por el artículo 15 y las reguladas en el presente artículo. Los ingresos a obtenerse por estas actividades deberán incorporarse al patrimonio social de la asociación y aplicarse a la prosecución, incremento o perfeccionamiento del desarrollo de su objeto, y no podrán distribuirse entre sus asociados/as, toda vez que por su naturaleza no pueden perseguir fines lucrativos.

En el caso de las cooperativas, deberán estar integradas exclusivamente por personas humanas mayores de edad y observar, en lo pertinente, los requisitos establecidos como incisos a), c) y d) del artículo 15 de esta ley, teniendo vedada cualquier acción de promoción, publicidad y patrocinio de la cooperativa, del cannabis o de sus derivados. Los excedentes repartibles que arrojen estas actividades se distribuirán de conformidad con la normativa vigente y las disposiciones del estatuto respecto a la porción a distribuir como retorno a los asociados/as.

La reglamentación determinará las condiciones mínimas de infraestructura, seguridad y funcionamiento, volúmenes de producción, destino de los excedentes de producción y subproductos, condiciones de envasado y rotulado del producto, trazabilidad, control de precios y calidad del producto, entre otras medidas y estándares con los que deberán cumplir las entidades autorizadas a desarrollar las actividades aquí previstas, de conformidad con las pautas establecidas en esta ley.

Capítulo VI. DISPONIBILIDAD DE SEMILLAS.

Artículo 18.- Las personas y entidades que cultiven cannabis para su autoabastecimiento en los términos de los artículos 14 y 15 de esta ley, podrán producir semillas de cannabis psicoactivo al solo efecto de ser utilizadas en su propio cultivo, sin necesidad de registro o autorización alguna, o bien adquirirlas de los organismos y entidades autorizados a producir, distribuir y comercializarlas.

La producción de semillas para su comercialización, distribución, dispensación o exportación será materia de reglamentación específica por parte del Instituto Nacional de Semillas (INASE), en articulación con la autoridad de aplicación de esta ley; los que dispondrán las modalidades de registro y autorización correspondientes.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Capítulo VII. SISTEMA DE AUTORIZACIONES, LICENCIAS Y REGISTRO.

Artículo 19.- La autoridad de aplicación de esta ley expedirá la autorización para el funcionamiento de los clubes de cultivo y procederá a la inscripción en el Registro de Clubes de Cultivo de Cannabis, a cuyo fin deberá reglamentar el procedimiento y recaudos a cumplimentar sin mayores restricciones que las establecidas en la presente ley.

Dicho trámite no tendrá costo alguno para las asociaciones y sólo tendrá por finalidad asegurar la trazabilidad y control de los cultivos.

La información relativa a la identidad de los/as integrantes de las entidades titulares de los actos de registro tendrá el carácter de dato sensible, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales.

Artículo 20.- La autoridad de aplicación expedirá la correspondiente licencia habilitante para la producción, distribución, comercialización y expendio de cannabis, sus partes, derivados y los productos que los contengan, así como para la producción, distribución, comercialización y dispensación de semillas, a los efectos de autorizar las actividades previstas en el artículo 17 y el segundo párrafo del artículo 18 de esta ley.

A tal fin, deberá reglamentar, a través de la coordinación con otras áreas competentes en la materia, las modalidades, requisitos, parámetros técnicos y jurídicos a cumplimentar para la expedición de la licencia habilitante, así como los requerimientos para su mantenimiento y modificación.

La determinación de las modalidades de otorgamiento y las tarifas a aplicar a las licencias a expedirse se realizará con base en una discriminación positiva para aquellas organizaciones que actúen como cultivadoras solidarias en el marco de la normativa vigente para cannabis de uso medicinal, terapéutico y/o paliativo, o aquellos emprendimientos productivos autogestionados por trabajadores y trabajadoras.

La autoridad de aplicación definirá en qué casos estas licencias serán completamente gratuitas y en cuáles se cobrará un porcentaje del precio fijado para las licencias en general.

Las licencias a expedirse se inscribirán en el Registro de Entidades Habilitadas para la Producción, Distribución, Comercialización y Expendio de Cannabis, y para la Producción, Distribución, Comercialización y Dispensación de Semillas de Cannabis, cuyas características serán objeto de reglamentación.

Los titulares de las licencias no podrán generar alianzas, asociaciones u otras formas asociativas con capital privado, nacional o extranjero, en contravención a lo dispuesto en el artículo 17 de esta ley.

Capítulo VIII. REGULACIÓN DEL PRECIO DE MERCADO. IMPUESTO AL CANNABIS.

Artículo 21.- La autoridad de aplicación deberá adoptar medidas tendientes a controlar y equilibrar el precio de mercado y ofrecer precios accesibles para consumidores y consumidoras de distintos niveles socioeconómicos, con el fin de desincentivar la recurrencia al mercado ilegal.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

A su vez, deberá emprender acciones concretas para que el cannabis cultivado por las entidades de menor envergadura sea competitivo y tenga una seguridad de mercado, que contribuya a la sostenibilidad económica de estos emprendimientos.

Artículo 22.- Establécese una alícuota del catorce por ciento (14%) sobre la base imponible respectiva por el expendio de cannabis y sus derivados en concepto de impuesto específico. La autoridad de aplicación podrá disponer la reducción de hasta el 50% de la tasa cuando se trate de emprendimientos pequeños de acuerdo a lo señalado en el artículo 17. Asimismo podrá establecer alícuotas diferenciadas cuando se trate de organizaciones que actúen como cultivadoras solidarias en el marco de la normativa vigente para cannabis de uso medicinal, terapéutico y/o paliativo, o emprendimientos productivos autogestionados por trabajadores y trabajadoras.

El impuesto deberá ser fijado de tal manera que se eviten los incentivos para que los consumidores y las consumidoras recurran al mercado ilegal.

El setenta y cinco por ciento (75%) de los recursos derivados del impuesto al que hace referencia este artículo tendrá como destino específico estrategias de prevención del consumo de sustancias psicoactivas, reducción de riesgos daños y vulnerabilidades y abordaje de consumos problemáticos; y el veinticinco por ciento (25%) restante se destinará al funcionamiento de la autoridad de aplicación de esta ley y a otros gastos derivados de su implementación.

Los recursos derivados del impuesto al cannabis que se destinen a prevención del consumo deberán financiar la prevención del consumo de sustancias psicoactivas por curso de vida. La lógica del impuesto del que trata este artículo no será de recaudo sino de medida saludable.

TÍTULO III. DISPOSICIONES RELATIVAS A LA SALUD PÚBLICA.

Capítulo I. Protección especial a personas menores de edad.

Artículo 23.- En virtud de lo establecido en el artículo 9° de la presente ley, se halla prohibido el expendio de productos elaborados con cannabis a personas menores de dieciocho (18) años, para su consumo o para el de terceras personas. El expendedor deberá verificar la edad del adquirente, debiendo exigir la exhibición del documento que acredite que ha alcanzado la mayoría de edad.

En el interior de los puntos de expendio de productos elaborados con cannabis, deberá exhibirse en lugar visible un (1) cartel con la siguiente leyenda “Prohibida la venta, distribución, promoción o entrega, bajo cualquier concepto de productos elaborados con cannabis a personas menores de dieciocho (18) años”, y el número de la presente ley.

Artículo 24.- Se encuentra prohibido emplear a personas menores de dieciocho (18) años en las actividades de producción, distribución, comercialización y expendio de cannabis y sus derivados reguladas en esta ley.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Artículo 25.- El Ministerio de Salud, en coordinación con el Ministerio de Educación y la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (Sedronar) o el organismo que en un futuro la reemplace en materia de prevención, atención y abordaje de consumos problemáticos de sustancias psicoactivas, promoverán la información y educación de las nuevas generaciones, con el fin de prevenir y evitar la iniciación temprana en el consumo de cannabis psicoactivo y sus derivados, así como informar de los potenciales riesgos y daños en sus usos. Deberá garantizarse la prevención, promoción de la salud y acceso a abordajes integrales en consumo, para aquellas/os niñas, niños, adolescentes y jóvenes que incurran en consumos problemáticos, acorde a la Ley 26.934, Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos (IACOP), y a la Ley 26.657, de Salud Mental.

Capítulo II. REDUCCIÓN DE RIESGOS, DAÑOS Y VULNERABILIDADES.

Artículo 26.- El enfoque de reducción de riesgos, daños y vulnerabilidades debe ser transversal a los mecanismos de acceso al cannabis para personas mayores de edad que requieran de una licencia o autorización estatal.

Quien comercie, venda, distribuya o suministre productos de cannabis deberá cumplir con las siguientes obligaciones:

- a) Desarrollar y difundir información clara y coherente sobre los posibles riesgos y efectos del consumo de cannabis y sus derivados, su interacción con otras sustancias psicoactivas. En los puntos de expendio deberá facilitarse información que permita identificar eventuales consumos problemáticos e indique las rutas de atención disponibles a usuarios y usuarias.
- b) Incluir en los productos o empaquetados leyendas de reducción de daños en las que se describan los posibles riesgos y efectos del consumo de cannabis y sus derivados, así como su interacción con otras sustancias psicoactivas.
- c) Especificar de forma clara y visible el tipo de cannabis, composición química, cantidad exacta de los constituyentes psicoactivos del cannabis, y demás información relevante, con el fin de garantizar un acceso seguro e informado. Deberá proporcionarse a usuarios y usuarias toda información concerniente a la trazabilidad, desde la semilla hasta el suministro del producto.
- d) Proporcionar un cannabis que cumpla con los estándares de calidad y seguridad del producto fijados por la reglamentación y estar libre de subproductos y aditivos nocivos.
- e) En ninguna circunstancia podrán ofrecerse en los puntos de expendio otros productos como alcohol, tabaco u otras sustancias controladas.

Capítulo III. PROMOCIÓN DE LA SALUD INTEGRAL.

Artículo 27.- La regulación del cannabis deberá estar acompañada de políticas y programas que fortalezcan la capacidad de la comunidad y las habilidades individuales para promover comportamientos saludables.

Artículo 28.- Las intervenciones de salud pública deberán orientarse de acuerdo con los principios y finalidades de esta ley, en un juego armónico con la Ley 26.657, de Salud Mental y



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

la Ley 26.934, Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos (IACOP), a través de acciones que promuevan la reducción de riesgos para la salud individual y colectiva y que tengan por objeto mejorar la calidad de vida de las personas, fundadas en la evidencia y basamento científico.

Deberá garantizarse la prevención, promoción de la salud y acceso a abordajes integrales en consumo, para aquellas personas que incurran en consumos problemáticos, de conformidad con dichas normas legales.

Las campañas de difusión deberán brindar información clara, completa, científicamente fundada y actualizada sobre los efectos físicos y psíquicos, riesgos potenciales asociados al cannabis, contraindicaciones e interacción con sustancias psicoactivas legales o ilegales.

Artículo 29.- Las prescripciones y lineamientos de esta ley son absolutamente compatibles y complementarios con las disposiciones de la Ley 27.350, de Investigación médica y científica del uso medicinal, terapéutico y/o paliativo del cannabis y sus derivados y las que en su consecuencia se dicten.

Capítulo IV. PROHIBICIÓN DE LA PROMOCIÓN Y PUBLICIDAD.

Artículo 30.- Se encuentra prohibida toda publicidad, promoción, auspicio o patrocinio del cannabis psicoactivo y sus derivados, en forma directa o indirecta, a través de cualquier medio de difusión o comunicación, a excepción de la publicidad o promoción que se realice en el interior de los puntos de expendio y clubes de cultivo de cannabis.

Prohíbese a quien comercie, venda, distribuya o suministre cannabis y sus derivados, realizar el auspicio y patrocinio de marca en todo tipo de actividad o evento público, y a través de cualquier medio de difusión.

Artículo 31.- Las personas o entidades titulares de licencias o autorizaciones de servicios de comunicación audiovisual no podrán emitir publicidad contraviniendo las disposiciones de esta ley.

Encomiéndase a la autoridad de aplicación de la Ley N° 26.522, la fiscalización y verificación del cumplimiento de las mismas. En caso de infracción, dispondrá la aplicación de las sanciones que correspondan, de acuerdo a lo establecido en el Título VI de la misma norma, sin perjuicio de las que correspondan por aplicación de la presente ley.

Capítulo V. RESTRICCIONES AL CONSUMO.

Artículo 32.- Se encuentra prohibido fumar o mantener encendidos productos de cannabis psicoactivo en:

a) Áreas o sectores cerrados dentro de un edificio o establecimiento, fijo o móvil, en donde se desempeñan o desarrollan actividades laborales, protegidos por la Ley 19.587 de Higiene y Seguridad del Trabajo, a excepción de los lugares cerrados privados sin atención al público y sin empleados/as que cumplan funciones en esa misma dependencia.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

- b) Centros de enseñanza de cualquier nivel, inclusive instituciones donde se realicen prácticas docentes en cualquiera de sus formas.
- c) Instituciones que brindan educación y cuidado a la primera infancia en sus diversos tipos organizativos, instituciones y establecimientos de cuidado, atención y/o desarrollo de personas adultas mayores.
- d) Espacios cerrados o abiertos, públicos o privados, que correspondan a dependencias de establecimientos sanitarios o instituciones del área de la salud de cualquier tipo o naturaleza.
- e) Museos y bibliotecas.
- f) Espacios culturales y deportivos, incluyendo aquellos donde se realicen eventos de manera masiva.
- g) Medios de transporte público de pasajeros/as y estaciones terminales de transporte.
- h) Áreas en que el consumo de productos elaborados con cannabis genere un alto riesgo de combustión por la presencia de materiales inflamables, estaciones de expendio de combustibles, sitios de almacenamiento de los mismos o materiales explosivos o similares.
- i) Cualquier otro espacio cerrado destinado al acceso público, tanto del ámbito público como privado, en forma libre o restringida, paga o gratuita.

En los lugares en que rija la presente prohibición, deberán colocarse carteles que indiquen dicha prohibición. La respectiva leyenda deberá estar escrita en forma legible y prominente, en letreros de un tamaño no inferior a treinta (30) centímetros de lado colocados en un lugar visible, en letras negras sobre fondo blanco, con las demás características que establezca la reglamentación.

Artículo 33.- Por medio de la acción articulada de las áreas competentes en la materia y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en el marco del diálogo tripartito, la reglamentación establecerá un procedimiento de actuación en materia de consumo de cannabis y otras sustancias psicoactivas en el ámbito laboral y/o en ocasión del trabajo.

Dicho procedimiento orientará las acciones para el abordaje del tema, de acuerdo a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en plena observancia de los principios y lineamientos establecidos en esta ley. Los aspectos específicos para cada actividad se establecerán en el marco de las negociaciones colectivas.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en su rol de garante del orden público laboral, velará por que las medidas que se implementen en virtud de los protocolos no menoscaben los derechos de los trabajadores y las trabajadoras.

Artículo 34.- Queda prohibido estar bajo los efectos del tetrahidrocannabinol (THC) para conducir cualquier categoría de vehículo, equipo o maquinaria peligrosa donde se ponga directamente en riesgo la vida de terceras personas.

La autoridad de aplicación de esta ley reglamentará los niveles de THC permitidos para conducir y determinará el método de detección del nivel de THC en el organismo, que deberá estar sustentado en evidencia científica. En ningún caso el procedimiento y método de contralor



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

estará librado a la discrecionalidad subjetiva de las autoridades competentes, las que deberán ajustarse al método aprobado a tal fin por la autoridad de aplicación.

TÍTULO IV. AUTORIDAD DE APLICACIÓN.

Capítulo I. INSTITUTO NACIONAL PARA LA REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS (INARCCA).

Artículo 35.- Créase el Instituto Nacional para la Regulación y Control del Cannabis (INARCCA), organismo descentralizado en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, con plena autonomía funcional y autarquía financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuación en el ámbito del derecho público y del privado, que actuará como autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 36.- El Instituto Nacional para la Regulación y Control del Cannabis tendrá como funciones:

- a) Regular las actividades de producción, distribución, comercialización y expendio de cannabis, en el marco de las disposiciones de la presente ley.
- b) Desalentar las actividades ilegales en relación con el cannabis
- c) Promover y articular la producción, sistematización y difusión de información en relación al cannabis, los comportamientos del mercado y los consumos basada en evidencia científica.
- d) Promover, proponer y articular con las áreas competentes en la materia acciones tendientes a reducir los riesgos y daños asociados al consumo de cannabis, así como las vulnerabilidades, en coordinación con las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- e) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.

Artículo 37.- Son facultades del Instituto Nacional para la Regulación y Control del Cannabis:

- a) Formular y aplicar las políticas públicas dirigidas a regular y controlar el cultivo, producción, almacenamiento, transporte, distribución, comercialización y expendio de cannabis, sus partes, derivados y los productos que los contengan, así como lo pertinente en materia de semillas de cannabis, de conformidad con esta ley.
- b) Autorizar y registrar a los clubes de cultivo como mecanismo de acceso al cannabis.
- c) Otorgar las licencias correspondientes para el cultivo, producción, distribución, comercialización y expendio de cannabis, así como en materia de semillas de cannabis, conforme con lo dispuesto en la presente ley y en las reglamentaciones respectivas, y determinar y aplicar las tarifas correspondientes.
- d) Controlar y fiscalizar las actividades enumeradas en el inciso a) de este artículo.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

- e) Certificar el cumplimiento de las normas sanitarias y de control de calidad del cannabis y sus derivados.
- f) Realizar el seguimiento al cumplimiento de las licencias otorgadas en el marco de sus competencias.
- g) Determinar y aplicar las sanciones pertinentes por infracciones a las normas regulatorias establecidas en esta ley y en su reglamentación, cuando correspondiera.
- h) Celebrar convenios con instituciones públicas o privadas a efectos del cumplimiento de sus cometidos, en especial con aquellas que ya tienen asignada competencia en la materia. En particular, propiciar la celebración de convenios y esquemas asociativos que nucleen a laboratorios de producción pública, universidades u otras entidades estatales pertinentes para impulsar la investigación y producción pública de cannabis.
- i) Desarrollar estrategias dirigidas al retraso de la edad de inicio del consumo, al aumento de la percepción del riesgo del consumo abusivo y a la disminución de los consumos problemáticos.
- j) Dictar el reglamento de funcionamiento, y elevar el presupuesto anual de gastos, cálculo de recursos y cuentas de inversión, y el plan de actividades.
- k) Requerir a los distintos organismos de la Administración Pública Nacional la comisión transitoria de personal idóneo en la materia que fuere necesario para la puesta en funcionamiento del INARCCA, que prestarán servicios hasta tanto cuente con el personal propio suficiente para el desarrollo de sus tareas, respetando sus derechos laborales.
- l) Convocar periódicamente al Consejo Consultivo Honorario para someter a su consulta las políticas planificadas y las que se encuentran en ejecución.
- m) Dictar los actos administrativos necesarios y coordinar acciones con las autoridades competentes para el cumplimiento de sus cometidos.

Artículo 38.- La dirección y administración del INARCCA estará a cargo de un directorio integrado por personas de reconocida trayectoria en la materia y solvencia moral y técnica, de acuerdo a la siguiente distribución:

- a) Un/a director/a ejecutivo/a, que lo presidirá y tendrá la representación legal de la entidad.
- b) Un/a representante del Ministerio de Salud de la Nación.
- c) Un/a representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- d) Un/a representante del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.
- e) Un/a representante del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.
- f) Un/a representante del Ministerio de Educación de la Nación.
- g) Un/a representante del Ministerio de Seguridad de la Nación.
- h) Un/a representante del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación.
- i) Un/a representante del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

- j) Un/a representante de la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (Sedronar) o el organismo que en un futuro la reemplace en materia de prevención, atención y abordaje de consumos problemáticos de sustancias psicoactivas.
 - k) Un/a representante del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).
 - l) Un/a representante del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).
 - m) Un/a representante de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT).
 - n) Un/a representante del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
 - o) Un/a representante del Instituto Nacional de Semillas (INASE).
 - p) Un/a representante de la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos (ANLAP).
 - q) Un/a representante de organizaciones de cultivadores y cultivadoras familiares de usuarios y usuarias de cannabis.
 - r) Un/a representante de los clubes de cultivo de cannabis.
 - s) Un/a representante de organizaciones de usuarios y usuarias de cannabis.
- Deberá garantizarse la paridad de género en la integración del directorio.

Artículo 39.- El/la directora/a ejecutivo/a del INARCCA será designado/a por el Poder Ejecutivo nacional mediante un procedimiento de concurso público, abierto y transparente que garantice la independencia y la idoneidad para el cargo, con la debida participación ciudadana, de modo tal que las organizaciones no gubernamentales, las entidades de la comunidad académica o científica y la ciudadanía en general puedan presentar observaciones y apoyos respecto de los candidatos previo a la celebración de una audiencia pública para su evaluación.

El Director o la Directora del ente tendrá dedicación exclusiva en su función y percibirá una retribución equivalente a la de Secretario/a de Estado.

El Poder Ejecutivo efectuará la designación de los y las restantes integrantes del directorio, de acuerdo a las propuestas formuladas por cada área, institución o sector. Sin perjuicio de ello, el Poder Ejecutivo podrá realizar las designaciones en forma directa cuando no reciba las propuestas respectivas. La designación incluirá la de sus correspondientes suplentes.

El mandato de todos los y las integrantes del directorio durará cinco (5) años y podrá ser renovado por una única vez. Se encuentran alcanzados/as por las incompatibilidades fijadas por ley para los/as funcionarios/as públicos/as. Al momento de su incorporación, deberán presentar una declaración jurada manifestando que actúan sin patrocinio comercial, que no se encuentran en otros conflictos de intereses que afecten la transparencia y la buena fe de su participación, ni se encuentran alcanzados/as por las inhabilidades e incompatibilidades previstas en la normativa vigente.

La persona designada como directora/a ejecutivo/a sólo podrá ser removida del cargo por mal desempeño, por estar comprendido en alguna situación que le genere incompatibilidad o



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

inhabilidad, por delito en el ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes. El resto del directorio sólo puede ser removido/a del cargo por acto fundado del Poder Ejecutivo nacional.

Capítulo II. CONSEJO CONSULTIVO HONORARIO.

Artículo 40.- Créase el Consejo Consultivo Honorario, que actuará como órgano de consulta del INARCCA y estará integrado por:

- a) Dos (2) representantes de la comunidad médico-científica.
- b) Dos (2) académicos/as o investigadores/as sobre la materia.
- c) Dos (2) representantes de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.
- d) Cuatro (4) representantes de las asociaciones de autocultivadores/as y cultivadores/as solidarios/as.
- e) Tres (3) representantes de los clubes de cultivo de cannabis.
- f) Dos (2) representantes de las entidades licenciatarias en los términos del artículo 17 de esta ley.

Deberá garantizarse la integración federal del Consejo, de modo tal que se encuentren representadas distintas regiones del país, así como a la paridad de género en su composición. El mecanismo de designación será reglamentado por el Poder Ejecutivo. Los y las integrantes del Consejo Consultivo ejercerán sus cargos ad honorem y su mandato durará cinco (5) años.

Artículo 41.- Será función del Consejo Consultivo colaborar y asesorar al INARCCA y demás organismos del Estado en todo lo concerniente al diseño e implementación de políticas públicas en materia de cannabis, aportando evidencia científica, material de investigación y evaluando la estrategia para la orientación de dichas políticas.

Al inicio de cada gestión de gobierno, el Consejo deberá emitir un informe de recomendación de política pública en materia de cannabis, así como en las oportunidades en que el Congreso de la Nación, el INARCCA o alguno de los organismos competentes así lo soliciten. Asimismo, deberá publicar informes periódicos de seguimiento a la política pública, de acuerdo con las recomendaciones elaboradas previamente.

TÍTULO V. RÉGIMEN SANCIONATORIO.

Capítulo Único. SANCIONES E INFRACCIONES.

Artículo 42.- Las infracciones a las disposiciones de la presente ley y su reglamentación serán pasibles de las siguientes sanciones, las que se aplicarán con independencia de otras responsabilidades civiles o penales que pudieren corresponder:

- a) Apercibimiento.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

- b) Multa en moneda de curso legal.
- c) Decomiso de los materiales y productos elaborados o comercializados que se encuentren en violación de las disposiciones establecidas por esta ley, o de los elementos utilizados para cometer la infracción.
- d) Destrucción de la mercadería cuando corresponda.
- e) Suspensión del infractor en el registro correspondiente.
- f) Inhabilitación temporal o permanente.
- g) Clausura parcial o total, temporal o permanente, del local, institución o establecimiento en que se contravengan las disposiciones de esta ley.
- h) Revocación de las autorizaciones o licencias concedidas.

Las sanciones establecidas precedentemente podrán aplicarse en forma acumulativa y se graduarán con arreglo a la gravedad o reiteración de la/s infracción/es.

Artículo 43.- El INARCCA será el órgano encargado de aplicar las sanciones por infracciones en materia de licencias y autorizaciones, sea por ausencia de autorización, registro o licencia para producir, distribuir, comercializar o expender Cannabis, o ante la verificación de cualquier incumplimiento de la normativa aplicable en materia de autorizaciones y licencias. El procedimiento aplicable en estos casos será materia de la reglamentación.

Las demás infracciones a las disposiciones de la presente ley serán juzgadas y sancionadas por las jurisdicciones locales.

Artículo 44.- El monto de las multas percibidas por cada jurisdicción será destinado al financiamiento de los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley.

TÍTULO VI. DISPOSICIONES FINALES.

Capítulo I. FINANCIAMIENTO.

Artículo 45.- Los recursos que demande el cumplimiento de la presente ley deberán incorporarse a las partidas del Presupuesto General de la Administración Nacional.

Los recursos provenientes del producido de las multas establecidas y lo recaudado en concepto de tarifas e impuesto al cannabis, se aplicarán de conformidad con lo establecido en esta ley y la reglamentación que a tal efecto se dicte.

Capítulo II. OTRAS DISPOSICIONES.

Artículo 46.- La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Artículo 47.- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los ciento ochenta (180) días de su publicación.

Artículo 48.- Las disposiciones de esta ley son de orden público y de aplicación en todo el territorio de la República.

Artículo 49.- Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

ENRIQUE ESTEVEZ
DIPUTADO DE LA NACIÓN
PRESIDENTE BLOQUE SOCIALISTA



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear un marco regulatorio para el cultivo, producción, distribución, comercialización y adquisición del cannabis y sus derivados en todo el territorio nacional, de modo tal que el Estado asuma en forma exclusiva el control y la regulación de las actividades asociadas al cannabis por fuera de las atinentes al Ministerio de Seguridad.

Proponemos una regulación con un enfoque de derechos humanos y de prevención y reducción de riesgos, daños y vulnerabilidades, basado en el respeto a la autodeterminación de las personas y sus libertades individuales constitucionalmente reconocidas y la promoción y cuidado del derecho a la salud integral, en contraposición al modelo prohibicionista y las políticas de corte punitivista que han centrado el accionar estatal en la persecución y criminalización de las personas usuarias y cultivadoras de cannabis.

Políticas, estas últimas, carentes de todo tipo de basamento científico que no han logrado reducir la demanda ni el suministro de cannabis, y, menos aún, la incidencia del mercado ilegal del cannabis asociado al narcotráfico, con las consecuencias negativas que estos vínculos traen aparejadas a los usuarios y las usuarias. Tampoco han atendido a la evidencia producida en los últimos años por diversos estudios e investigaciones de la comunidad científica, tanto nacional como internacional, respecto a las propiedades y efectos del cannabis, a los informes sobre prevalencia del consumo o a la experiencia de aquellos países que han avanzado en torno a la legalización de sus diversos usos a través de una regulación controlada.

Con la sanción de la Ley de 27.350 de Investigación médica y científica del uso medicinal del Cannabis y sus derivados, la Argentina dio un primer paso en materia de regulación del uso medicinal, terapéutico y paliativo del cannabis. Los déficits en el orden normativo, particularmente a raíz del carácter restrictivo de la reglamentación anterior y una engorrosa instrumentación, han dificultado su efectiva implementación, siendo objeto de revisión a través de un proceso participativo y multisectorial que reunió a diversos sectores del campo académico, científico, gubernamental y de la sociedad civil y tuvo como resultado la reciente reglamentación de la ley por Decreto 883/2020.

Esta nueva reglamentación del cannabis medicinal procura garantizar las vías de acceso a un producto seguro e informado a través de una regulación que incluye a pacientes de patologías cuyos tratamientos y terapias con cannabis fueron arbitrariamente excluidos, otorga el marco de legalidad necesario para el autocultivo, el cultivo solidario y el cultivo en red, e impulsa la producción pública, entre otros aspectos.

Ahora bien, más allá de estos recientes avances, al día de hoy el cannabis, sus componentes y derivados integran las listas de estupefacientes a los efectos de que les sea



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

aplicada la ley penal, de modo tal que el ciclo completo, desde el cultivo o guarda de semillas hasta la entrega o adquisición -incluyendo la tenencia para consumo-, constituyen actos delictivos pasibles de sanción penal de conformidad con la Ley 23.737.

Pese a que existe un vasto desarrollo de evidencia científica sobre el cannabis y sus derivados, tanto en lo que respecta a sus propiedades terapéuticas, médicas y paliativas del dolor, como a los efectos del consumo de cannabis psicoactivo con fines no médicos en relación a los de otras sustancias psicoactivas consideradas lícitas –como por ejemplo la inexistencia de casos de fallecimiento por sobredosis–, el cannabis mantiene el estatus de sustancia prohibida en el marco del sistema de fiscalización de drogas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En el año 2017 la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos (National Academies of Sciences, Engineering and Medicine), una de las instituciones con mayor prestigio de la comunidad científica internacional, publicó un informe acerca del cannabis y sus efectos en la salud en base a la documentación, revisión y evaluación de más de diez mil investigaciones en relación a la temática.

El estudio, titulado “The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids: The Current State of Evidence and Recommendations for Research” -en español “Los efectos del cannabis y los cannabinoides en la salud: el estado actual de la evidencia y recomendaciones para la investigación”-, incorpora un aspecto novedoso al categorizar como "concluyentes" o "sustanciales" a determinadas evidencias recogidas sobre los beneficios del cannabis en la mitigación de ciertas dolencias.

En ese orden de ideas, el informe afirma que los cannabinoides son efectivos en el tratamiento del dolor crónico en personas adultas, como antieméticos en el tratamiento de las náuseas y vómitos inducidos por la quimioterapia, así como para tratar la espasticidad derivada de la esclerosis múltiple (al menos considerando los datos reportados por los y las pacientes con esta última dolencia). También destaca que existe evidencia, aunque moderada, sobre la efectividad para mejorar los resultados del sueño a corto plazo en personas con trastornos del sueño asociados con síndrome de apnea obstructiva del sueño, fibromialgia, dolor crónico y esclerosis múltiple.

En cuanto a los efectos negativos, señala que existen evidencias sustanciales para afirmar que fumar cannabis y un inicio prematuro en el consumo son factores de riesgo para desencadenar problemas futuros en el uso de cannabis, así como la relación directa entre el uso de cannabis fumado por mujeres embarazadas y el nacimiento de hijos o hijas con menor peso. Aun así, no hay evidencias que relacionen el uso del cannabis con ningún problema futuro de salud en la descendencia.

Con respecto a la salud mental, el estudio expone evidencias moderadas sobre la relación del consumo agudo de cannabis y el deterioro en el aprendizaje, la memoria y la atención, mientras indica que existen evidencias para afirmar que la presencia de desórdenes



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

mentales como ansiedad o trastorno bipolar no son factores de riesgo para desarrollar problemas con el uso de cannabis (evidencias que califica como moderadas), como así tampoco el déficit de atención y los desórdenes de hiperactividad en la adolescencia (con base en evidencias sustanciales).

Si bien el informe encuentra evidencias sustanciales en la relación entre el uso de cannabis y el incremento del riesgo de sufrir esquizofrenia u otras psicosis, no hay en este punto ninguna referencia sobre qué papel juega la predisposición genética o ambiental del usuario crónico de cannabis en relación a la aparición de desórdenes mentales.

Por otra parte, el hecho de que la publicación en análisis haya priorizado aquellos estudios en los que se hubiera realizado ensayo clínico en humanos/as explica algunas de las limitaciones a la hora de evaluar, por ejemplo, la efectividad del cannabis en el tratamiento de la epilepsia en que no halló evidencia que justifique su rechazo o aprobación, o con relación al sistema inmunitario, reputando insuficientes los datos recabados ante la dificultad de contar con ellos debido a las prohibiciones legales vigentes en torno al cannabis.

Cabe aclarar que precisamente una de las mayores bondades atribuidas al cannabis, con altos niveles de aprobación en el campo de la ciencia y una amplia receptividad en las legislaciones que contemplan su uso medicinal, es el efecto anticonvulsivo de sus derivados en pacientes con epilepsia refractaria. Así lo corrobora una revisión sistemática publicada en 2018 por Stockings et al., a la luz de la evidencia de 36 estudios (6 estudios clínicos controlados y 30 estudios observacionales), que halla impactos positivos en la reducción de la frecuencia de las convulsiones, la permanencia libre de crisis y una mejora en la calidad de vida de los pacientes.¹

En línea con lo anteriormente señalado, el informe de la Academia Nacional de Ciencias concluye destacando la particular incidencia de las barreras reguladoras, entre aquellas barreras y retos que se presentan en la investigación sobre el cannabis y los cannabinoides, para luego realizar una serie de recomendaciones. En tal sentido, advierte que la clasificación del cannabis en la Lista I de sustancias controladas a nivel federal por la DEA (agencia de control de drogas estadounidense) -que implica catalogarlo con alto potencial de abuso y sin aceptación de uso medicinal y equiparar su tratamiento al asignado a sustancias como la heroína-, dificulta a investigadores e investigadoras el acceso a la cantidad, calidad y tipo de producto de cannabis necesario para abordar preguntas específicas de investigación sobre los efectos del cannabis en la salud. Señala, además, la inconsistencia de que la planta integre la Lista I, mientras el tetrahidrocannabinol (THC), principal agente activo de la planta, integre en su estado puro la Lista III de sustancias controladas (con un potencial de abuso menor y uso medicinal aprobado).

¹ Stockings E, Zagic D, Campbell G, Weier M, Hall WD, Nielsen S et al. *J Neurol Neurosurg Psychiatry*. (2018) *Evidence for cannabis and cannabinoids for epilepsy: a systematic review of controlled and observational evidence*.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

En sus conclusiones y recomendaciones el citado informe da cuenta, por un lado, de la importancia de contar con apoyo y financiamiento para una investigación de calidad, comprometiendo recursos e infraestructura en el desarrollo de un amplio programa de investigación, y, por otro, de la necesidad de cambiar el estatus legal del cannabis de modo tal que permita la estandarización y accesibilidad de los compuestos.

Por su parte, en enero de 2019, el Comité de Expertos en Farmacodependencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) publicó los resultados del primer examen crítico del cannabis, en los que recomienda que se introduzcan algunos cambios en la clasificación actual del cannabis y sus derivados en virtud de los tratados de fiscalización de drogas de la ONU.

Es dable destacar que, aunque el cannabis figura en las listas de control más estrictas de la Convención Única de 1961 sobre Estupeficientes, hasta ahora, nunca había sido objeto de revisión.

Tal como sostiene Manjón-Cabeza Olmeda, *debe recordarse que la Convención Única de Estupeficientes de 1961 nació vieja y de espaldas a los conocimientos científicos. El cannabis se clasifica en dos de sus Listas y se somete al máximo nivel de fiscalización, el mismo que se establece para la heroína y superior al que se impone a la cocaína, al opio y a la morfina. Aparece en la Lista I, que alberga las sustancias consideradas muy adictivas y de probable abuso y en la Lista IV, que aglutina las sustancias muy peligrosas y con escaso o nulo valor terapéutico. Ninguna de estas características puede predicarse del cannabis. Así se había puesto de manifiesto en estudios anteriores a la Convención que fueron ignorados (Informe de la Comisión del Cáñamo Índico de 1894, Informe de la Zona del Canal de Panamá de 1925, estudios del doctor Leopoldo Salazar Viniegra de 1930, e Informe La Guardia de 1944).*²

En efecto, el primer intento de incluir al cannabis entre las sustancias denominadas prohibidas tuvo lugar en la Segunda Conferencia sobre Opio en Ginebra de 1925, cuando, a instancias de Egipto, se lo incorporó por primera vez dentro de las sustancias a controlar en el ámbito internacional bajo un régimen limitado que consistía en la prohibición de exportación a países que lo hubieran prohibido y la exigencia de un certificado a aquellos países en los que sí estuviera permitido su uso.

En las décadas siguientes se fueron esbozando argumentaciones basadas en prejuicios que asociaban *el consumo de cannabis con la demencia, la violencia y el delito, así como a generar adicción a otras sustancias como la heroína*, la supuesta “puerta de ingreso” a las “drogas duras”. A pesar de las discrepancias en torno a dichas teorías infundadas promovidas

² Manjón-Cabeza Olmeda, A. (2017) *Una evaluación de la UNGASS 2016. Especial énfasis en las políticas de cannabis*, publicado en *Las sendas de la regulación del cannabis en España*, coord. por David Pere Martínez Oró. ISBN 978-84-7290-809-3.

https://www.ucm.es/data/cont/media/www/15238//Evaluaci%C3%B3nUNGASS2016_Politic%C3%A1sCannabis-AraceliManion-Cabeza.pdf



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

por Estados Unidos, y sin contrastación alguna que permitiera sostener afirmaciones de dicho tenor, en la adopción de la Convención Única primó la posición política de la prohibición y la negación de cualquier valor médico del cannabis, con el aval de la OMS.

El sistema de fiscalización de la Convención Única fue complementado con la Convención de Psicotrópicos de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de 1988. La Convención de 1971, que no refiere a plantas y sustancias derivadas, sino a los principios activos, alojó al dronabinol (derivado sintético del tetrahidrocannabinol) en su Lista I, esto es, entre las sustancias con un elevado riesgo en su consumo, especialmente graves para la salud pública y un escaso o nulo valor terapéutico. La clasificación resultó ser tan absurda que en 1991 la Comisión de Estupefacientes, a instancias de la Organización Mundial de la Salud, trasladó la sustancia a la Lista II, que la califica con una menor peligrosidad y un moderado valor terapéutico; categoría en la que se ubica el tetrahidrocannabinol (THC). A pesar de que la OMS en más de una oportunidad solicitó reclasificar al dronabinol por su mínima peligrosidad y alto valor terapéutico, la Comisión de Estupefacientes se ha negado a considerar la propuesta.

En el año 2004, la Asamblea General de Naciones Unidas, a través de la Resolución 59/160, encomendó a la UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) la elaboración de una encuesta mundial sobre el cannabis, que dio lugar a un capítulo especial en el Informe Mundial sobre las Drogas de 2006, titulado *“Cannabis: ¿Por qué deberíamos preocuparnos?”*.³

En dicho informe la UNODC reconoció que *es cierto que gran parte del material publicado antes sobre el cannabis se considera ahora inexacto, y que una serie de estudios en diversos países han exonerado al cannabis de muchas de las acusaciones formuladas en su contra, observando que profesionales respetados propugnan la utilización de los ingredientes activos, cuando no la propia planta, con fines médicos.*

El documento resalta la importancia de llegar a un acuerdo en materia de cannabis, toda vez que es, *por un margen bastante amplio, la droga ilícita más popular del mundo.* Advierte, a su vez, sobre el dispar tratamiento dado entre los países al uso y tráfico de cannabis, afirmando que *esta incongruencia socava la credibilidad del sistema internacional, y el tiempo para resolver la ambivalencia global sobre el tema es desde hace rato.* Concluye en tal sentido que, *o bien la brecha entre la letra y el espíritu de la Convención Única, tan manifiesta con el cannabis, debe ser superada, o las partes de la Convención deben discutir la redefinición del estatus del cannabis.*

Sin embargo, el cannabis y el debate en torno a su condición jurídica, fue el gran ausente en la UNGASS 2016 (por las siglas en inglés de la Tercera Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas), haciendo caso omiso de las experiencias de

³ UNODC (2006). *Informe Mundial sobre las Drogas 2006. Volumen I. Capítulo II. “Cannabis: ¿Por qué deberíamos preocuparnos?”* <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2006.html>



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

regulación del ciclo completo del cannabis, incluyendo el uso no médico, desarrolladas en Uruguay, o en algunos Estados de EE.UU. como Washington, Colorado, Oregon y Alaska, a los que hoy se suman Nevada, Massachusetts, Maine, California, Illinois, Michigan, y la reciente aprobación en Arizona, Montana Nueva Jersey y Dakota del Sur.

Dichos regímenes normativos, así como la más reciente *Cannabis Act* de Canadá, marcan una clara tensión con los mencionados instrumentos y ponen en evidencia la conveniencia de la opción reguladora y la necesidad de modificar el marco internacional en lo que refiere a la fiscalización de la planta de cannabis y sus derivados. Pero en la antesala de la UNGASS 2016 ya estaba decidido no poner sobre la mesa esa discusión, optándose por una cláusula laxa que interpretara que las convenciones *ofrecen a los Estados partes suficiente flexibilidad para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas con arreglo a sus prioridades y necesidades*. Una salida “elegante” que permite mantener el *statu quo*, aunque evitando la condena a los Estados miembros que han regulado el ciclo completo del cannabis, y que, por sobre todas las cosas, elude replantear el abordaje y contrastar con otras formas de regulación controlada que ponen en crisis al modelo imperante de la “guerra contra las drogas”.

Además de la negativa a reconocer el fracaso del paradigma prohibicionista y de las políticas represivas que se han traducido en graves vulneraciones a los derechos humanos y la salud de las personas a nivel global, en lo que al cannabis refiere, se prescindió una vez más de la evidencia científica, toda vez que *la prohibición se ha gestado y mantenido a espaldas del conocimiento científico*.⁴

Volviendo a las recomendaciones de la OMS de principios de 2019, allí el Comité de Expertos sugiere retirar el cannabis y la resina de cannabis de la Lista IV de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, es decir, aquella que contempla las sustancias muy peligrosas y con escaso o nulo valor terapéutico; sin perjuicio de mantenerlo en la Lista I (sustancias consideradas muy adictivas y de probable abuso), a la que proponen trasladar el THC y dronabinol, sustrayéndolos de la lista IV de la Convención sobre sustancias psicotrópicas de 1971 so pretexto de facilitar su clasificación. Recordemos que esto último había sido señalado como una inconsistencia por la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos respecto a la legislación federal.

En el caso del cannabidiol (CBD), en diciembre de 2017, la OMS ya había efectuado una recomendación en el sentido de que dicho compuesto no se clasificara como sustancia sujeta a fiscalización internacional y, en línea con ello, el Comité de Expertos propuso en este último informe eliminar los extractos y tinturas de cannabis y los productos elaborados con CBD que no contengan más de un 0,2% de THC de todas las convenciones internacionales sobre control de drogas.

⁴ Manjón-Cabeza Olmeda, A. Op. cit.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Tal como advierte un informe publicado por el TNI (Transnational Institute), *los documentos generados por el Comité de Expertos en el transcurso de su proceso de examen sin precedentes brindan una gran cantidad de información actualizada basada en una revisión exhaustiva de las pruebas científicas de las que se dispone y, seguramente, se convertirán en una fuente de obligada referencia durante los próximos años sobre todos los aspectos de los usos medicinales de las diversas sustancias relacionadas con el cannabis, incluida la materia vegetal.*

5

Es, sin dudas, un aspecto positivo que se reconozca la utilidad medicinal del cannabis y la necesidad de quitarlo de la categoría más estricta a los fines de la investigación, toda vez que durante las últimas seis décadas la OMS se había posicionado en contra del uso del cannabis en la medicina. Ello viene a corregir un error histórico, pero tampoco debe ser sobrevalorado.

Coincidimos en ese sentido con los autores de la mencionada publicación del TNI en que la cuestionable recomendación de mantener al cannabis en la Lista I, aun con todos los datos científicos recabados, pone de manifiesto que *la decisión inicial de incluir el cannabis en los tratados de drogas de la ONU sigue determinando las deliberaciones sobre la política al respecto en el ámbito de la ONU.*

Cabe aclarar que, incluso con los limitados alcances señalados, la votación sobre las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos en relación al cannabis fue aplazada en la 62ª Reunión de la Comisión de Estupefacientes (CND) de la ONU, celebrada en marzo de 2019, en la que se adoptaron varias decisiones relativas a la clasificación de otras sustancias en virtud de los tratados de fiscalización de drogas. El debate sobre el cannabis, una vez más, era pospuesto indefinidamente.

Lo cierto es que los condicionamientos políticos continúan marcando la agenda en torno al cannabis en el ámbito internacional, a través de un modelo de fiscalización que se sostiene a costa de ignorar la evidencia de la ciencia moderna, desatender los datos de la realidad en relación al consumo y la aceptación social del cannabis, y negar las experiencias de distintos Estados que han avanzado en la regulación del cannabis con fines no médicos.

De acuerdo a los conocimientos científicos actuales, los motivos por los que el cannabis se introdujo en las listas de las denominadas sustancias estupefacientes de los convenios internacionales, esto es, por provocar demencia, potenciar la violencia o la comisión de delitos, así como una supuesta teoría de la escalada según la cual existiría una relación de

⁵ TNI (Transnational Institute) en colaboración con WOLA y GDPO (2019). *El primer examen crítico del cannabis por parte de la OMS* https://www.tni.org/files/publication-downloads/oms_cannabis_tni-wola-gdpo_mayo_2019.pdf



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

causa-efecto entre el consumo inicial de cannabis y el posterior consumo de otra sustancia (como heroína o cocaína), no resisten el menor análisis y carecen de toda evidencia empírica.

Hoy en día, la mayoría de los problemas en torno al cannabis están mucho más relacionados con las políticas adoptadas en la materia que con los consumos. Bajo ningún punto de vista sostenemos que es una sustancia inocua, sino que, tal como anticipábamos al inicio de la exposición, la evidencia estadística y académica ha demostrado que la política prohibicionista, lejos de haber probado ser efectiva en la reducción del consumo y la oferta de la sustancia, ha traído efectos colaterales negativos como el fortalecimiento de los nichos del mercado ilegal, un aumento de la violencia asociada al narcotráfico y de los riesgos a la salud a los que se exponen las personas usuarias al recurrir al mercado ilegal, así como las implicancias de que el peso del aparato punitivo del Estado recaiga casi exclusivamente en las personas usuarias, con altos niveles de persecución y criminalización.

Tal, como sostiene TNI, si bien los tratados de fiscalización de drogas no sugieren que se incumplan los principios de derechos humanos, *en nombre del control de drogas* se violan en el mundo todo un abanico de derechos fundamentales establecidos en las convenciones internacionales de derechos humanos.

En relación al consumo, hay evidencias que muestran que, pese a que se fortalecen cada vez más las políticas represivas, los patrones de consumo se incrementan.

Según las estimaciones del Informe Mundial sobre las Drogas 2019 publicado por la UNODC, durante el año 2017, entre 163,6 y 219 millones de personas han consumido cannabis en el mundo, es decir, entre el 3,3% y el 4,4% de la población adulta global, habiéndose incrementado en aproximadamente un 16% en el último decenio; circunstancia que la UNODC atribuye al crecimiento poblacional del segmento etario considerado a nivel mundial (10%).⁶

El informe también revela que se ha experimentado un aumento del consumo de cannabis en América del Norte, América del Sur y Asia. En el caso de América del Sur la estimación es que aproximadamente 10 millones de personas han consumido cannabis en ocasión del año 2017, con una tasa de prevalencia anual del 3,5% de la población.

Más allá de las disquisiciones respecto a las causas del aumento del consumo, el dato concreto es que, entre las sustancias incluidas en las listas de estupefacientes de los Convenios Internacionales en la materia, el cannabis continúa siendo la sustancia que más se consume y mayor aceptación tiene en todo el mundo.

Es más, es la tercera sustancia psicoactiva de mayor consumo, detrás de sustancias legales como el alcohol y el tabaco -tanto en el orden global como en la Argentina-, lo que da

⁶ UNODC (2019) *INFORME MUNDIAL SOBRE LAS DROGAS 2019. Prevalencia anual del consumo de cannabis, opioides y opiáceos, por región y a nivel mundial, 2017.*
https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR2019_B1_S.pdf



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

cuenta de que en los últimos años se han observado procesos socioculturales e históricos que han contribuido de manera decisiva a una mayor aceptación de dichos consumos en determinados ámbitos de la sociedad.

Según un estudio de la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (Sedronar) publicado en el 2018, el consumo de cannabis psicoactivo continúa en aumento a nivel país. La población consumidora creció, de un 3,2% en el año 2010, a un 8,3% en el 2017.⁷

Existen, incluso, investigaciones como la del Comité Científico Independiente sobre Drogas (Independent Scientific Committee on Drugs) en Reino Unido, que han revelado que el consumo de alcohol y el tabaco tienen efectos más perjudiciales que el uso de cannabis, desde el punto de vista de los daños físicos, la dependencia y los daños sociales.⁸ Sin embargo, el cannabis es regulado con criterios mucho más restrictivos.

La expresión del prohibicionismo se instituyó en la Argentina a través de la Ley 20.771 en 1974, primera ley especial sobre estupefacientes impulsada por López Rega, por entonces Ministro de Bienestar Social y promotor de la “guerra contra las drogas”, en el marco de los postulados de la Doctrina de la Seguridad Nacional y en el preludio de la última dictadura cívico-militar.

La mecánica es por todos conocida: en función de la clasificación de determinadas sustancias prohibidas (drogas), se tipifican todas aquellas conductas relacionadas con dichas sustancias, criminalizando también a las personas usuarias. Así es que, a través de la incorporación en las Listas de estupefacientes complementarias a la ley penal, el mercado del Cannabis tiene un marco regulatorio que está determinado por la ilegalidad de la sustancia y la criminalización de casi todas las conductas relacionadas a ella, incluyendo la tenencia destinada a uso personal bajo la órbita del sistema penal.

Luego, con la recuperación democrática, el enfoque punitivista del paradigma hegemónico en torno a las drogas -y al cannabis en particular- se consolidó con la sanción de la Ley 23.737 de 1989 que, a pesar de los severos cuestionamientos y aun habiendo sido objeto de pronunciamientos acerca de su inconstitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, incrementó las penas y mantuvo la penalización de la tenencia de estupefacientes, desdoblando la figura en tenencia simple y tenencia para consumo personal, cuya penalización había sido considerada violatoria del artículo 19 de la Constitución Nacional, en la medida en

⁷ SEDRONAR (2018) *ESTUDIO NACIONAL. Informe de Resultados N° 1 en población de 12 a 65 años, sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas*. <https://observatorio.gob.ar/media/k2/attachments/2018-10-05ZEncuestaZHogares.pdf>

⁸ Nutt, D. J.; King, L. A.; Phillips, L. D. (2010). *Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis*. The Lancet 376 (9752): 1558-1565.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

que invade los ámbitos de libertad personal, exentos de la autoridad de los órganos estatales (CSJN, “Bazterrica” y “Capalbo”, 1986).

Además, siguiendo la lógica de recurrir al sistema penal para resolver los "problemas" asociados con el consumo de drogas consideradas ilegales, la ley previó la posibilidad de sustituir la pena por una medida educativa o curativa, en una clara intromisión del sistema penal en la órbita de la salud y la prevención y asistencia a las personas usuarias. Enfoque que hoy carece de todo sustento a la luz de la Ley 26.657, de Salud Mental, y la Ley 26.934, Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos (IACOP), que van en consonancia con las Convenciones internacionales en materia de Derechos Humanos con jerarquía constitucional, en los términos del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional. Si bien la Ley 23.737 coexiste con dichas normas, la posibilidad de realizar internaciones compulsivas o tratamientos a modo de “sanción penal” entra en conflicto con el enfoque de derechos que debe orientar a toda política pública en materia de salud mental y consumos problemáticos, con eje en la prevención y asistencia, y basada en el respeto de la autonomía individual y la singularidad de los sujetos.

Sobra aclarar que la criminalización obstaculiza cualquier abordaje sanitario, toda vez que difícilmente las personas que consumen se acerquen al sistema de salud ante el temor a ser perseguidas penalmente.

La inconstitucionalidad de diversos fragmentos del articulado de la Ley 23.737 fueron señaladas por la Corte Suprema a través del fallo “Arriola”, a mediados del 2009, en una causa iniciada a cinco personas que fueron detenidas al egresar de una vivienda con tres cigarrillos de marihuana. El máximo tribunal retomó el criterio sostenido en “Bazterrica” y resolvió por unanimidad declarar la inconstitucionalidad de la criminalización de las personas que consumen drogas, toda vez que el delito de tenencia para consumo personal es una conducta privada que está protegida por la Constitución Nacional.

En palabras de la Corte, *el artículo 19 de la Constitución constituye una frontera que protege la libertad personal frente a cualquier intervención ajena, incluida la estatal. No se trata sólo del respeto de las acciones realizadas en privado, sino del reconocimiento de un ámbito en el que cada individuo adulto es soberano para tomar decisiones libres sobre el estilo de vida que desea* (“Arriola”, voto de Ricardo Lorenzetti).

A su vez, el fallo hizo una crítica al sistema prohibicionista, considerando que la “guerra contra las drogas” y las políticas basadas en la criminalización y represión, han demostrado ser un rotundo fracaso en nuestro país y en el mundo entero, en un contexto en que la región era escenario de profundos debates en la materia.

En suma, *esas políticas no han logrado disminuir el consumo de sustancias, perseguir eficazmente al crimen organizado, asegurar el derecho a la salud de las personas que usan drogas, ni garantizar el acceso a las sustancias de quienes las precisen con fines médicos, terapéuticos o paliativos del dolor. En cambio, han generado violencia social, violencia*



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

institucional, criminalización, encarcelamiento masivo, penas desproporcionadas, corrupción política, judicial y policial, desplazamiento de poblaciones, y un lucrativo mercado ilegal de drogas, regulado y monopolizado por bandas criminales (Declaración conjunta de las organizaciones “A 10 AÑOS DE ARRIOLA”. Organizaciones Firmantes: RESET - CELS - Servicio Público Provincial de Defensa Penal de Santa Fe - INECIP - INTERCAMBIOS - WOLA - IDPC - ILSED - MIRADAS - ENCLAVES - AASM - CELIV – FAT- ACVI - ARDA - Revista THC – FOCA- Mamá Cultiva Argentina).⁹

Tal como sostienen Llovera y Scialla, la Ley 23.737 tuvo –y tiene– entre sus principales efectos prácticos la concentración de las sanciones punitivas en el polo de la demanda de las sustancias, no así en el de la oferta. Esto quiere decir que las prácticas de persecución, criminalización e inicio de causas penales se centraron en los usuarios de sustancias y no en los sujetos y organizaciones encargados de la venta y el tráfico ilícito.¹⁰

Ello, no sólo da cuenta de que el abordaje represivo ha resultado inútil al objetivo alegado de reducción de la producción y consumo de sustancias, sino que ha focalizado la coerción estatal en el eslabón más débil de la cadena, aspecto que se ve profundizado con la selectividad propia de los procesos de criminalización que tienden a captar a las personas usuarias en situación de mayor vulnerabilidad.

Sin embargo, a más de una década de “Arriola”, la Ley 23.737 continúa vigente y continúan haciéndose detenciones por los delitos de tenencia, con un claro efecto criminalizador y estigmatizante.

Según datos de la Procuraduría de Narcocriminalidad (PROCUNAR), de las más de 200 mil causas iniciadas por estupefacientes en el período entre 2011 y 2019, el 47% es por delitos menores (35% por tenencia para consumo personal y 12% por tenencia simple). Los datos correspondientes a 2019 arrojan que, de las 14.612 causas iniciadas en ese año, un 40% corresponde a tenencia para consumo personal y un 8% a tenencia simple.

A su vez, según la información volcada en 2019, la acción preventiva de las fuerzas de seguridad se concentra en esas causas por delitos menores, destinando un 52% y un 10% de las tareas de prevención a la tenencia para consumo personal y tenencia simple, respectivamente, dada la persecución de casos de flagrancia.

En el primer semestre de 2020, según los registros de la PROCUNAR, las causas iniciadas por estupefacientes descendieron a la mitad en comparación con el mismo período en los años 2018 y 2019. Ello se debe, en parte, a que coincide con el aislamiento social preventivo

⁹ <http://resetdrogas.com.ar/index.php/a-10-anos-de-arriola/>

¹⁰ Llovera, M.S. y Scialla M. (2017) *Políticas de drogas en Argentina (2003-2015). Reflexiones en torno a la puja entre lo heredado y lo reformulado*. Revista Temas y Debates. ISSN 1666-0714, año 21, número 34. <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/doc/unr/tyd/34.pdf>



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

y obligatorio dispuesto a raíz de la pandemia de coronavirus, y a la implementación de la ‘Ley de Desfederalización’ en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a comienzos de 2019, cuya incidencia en el total de causas iniciadas promediaba el 45% en el período 2016 -2018. Proceso que ya había tenido impacto en años anteriores con la aplicación en jurisdicciones como Provincia de Buenos Aires o Córdoba. Si atendemos a los datos del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires, entre 2014 y 2017, se iniciaron un promedio de 10.300 expedientes por tenencia por año.

A pesar de la baja significativa, la PROCUNAR advirtió que *continúa existiendo una gran incidencia de la persecución de delitos menores, ya que en un gran porcentaje de las causas por estupefacientes que tramitan en la justicia federal se investigan delitos de tenencia simple (10%) o para consumo personal (29%), lo que conlleva a reflexionar sobre el grado de eficacia y eficiencia de la persecución penal en materia de drogas.*¹¹

Como indican las organizaciones, las personas criminalizadas por las fuerzas federales con motivo de tener escasa cantidad de sustancias para su propio consumo, son detenidas principalmente por tenencia de cannabis; en su mayoría, jóvenes de entre 16 y 30 años, de nacionalidad argentina, de bajos ingresos, sin antecedentes penales y sin estar cometiendo delito alguno al momento de su detención. Y el Estado destina buena parte de los recursos de las fuerzas de seguridad a la persecución de estas conductas (Declaración conjunta de las organizaciones “A 10 AÑOS DE ARRIOLA”).

A su vez, las organizaciones informan que durante los últimos años hubo un aumento en la persecución de cultivos para consumo personal, estimando una duplicación de casos entre 2015 y 2018. Estas causas han captado en gran medida a personas y familias que intentan sortear el mercado ilegal para acceder al cannabis con fines terapéuticos. Cabe aclarar que las personas que cultivan cannabis son amenazadas por el sistema penal con penas de cuatro a quince años de prisión.

Hay que considerar que las causas por tenencia para consumo personal que ingresan al sistema de justicia –tanto federal como provincial– rara vez prosiguen su trámite a partir del criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Arriola”. Y, aunque no se cuenta con datos precisos, es posible afirmar que la gran mayoría de estas causas son archivadas inmediatamente después de su ingreso al sistema de justicia, tanto federal como provincial. No obstante ello, y a pesar de que la Corte Suprema ya ha señalado la inconstitucionalidad de este tipo penal, no puede dejar de señalarse el elevado volumen de causas iniciadas en las que sólo se investigan conductas de tenencia para consumo personal.

¹¹ PROCUNAR (2020) Informe sobre Narcocriminalidad en contexto de COVID-19.

<https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2020/07/Informe-sobre-Narcocriminalidad-en-contexto-de-COVID-19-PROCUNAR-1.pdf>



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Además, tal como señalan las organizaciones, una vez en el sistema penal, no todos los operadores y las operadoras judiciales comparten ese criterio, de modo tal que *las vidas de miles de personas y las de su círculo íntimo son interrumpidas y afectadas significativamente hasta que los hechos son esclarecidos* (<http://regulacionlegal.org>).

Para el Estado, significa un cuantioso dispendio de los recursos públicos, sin la menor incidencia en la lógica comercial del narcotráfico. *Estos recursos podrían destinarse a la persecución de delitos de verdadera gravedad y entidad social, como ser los derivados de la gestión y administración del narcotráfico, el lavado de activos y la corrupción. Para las personas afectadas, esto implica un daño difícil de reparar producto de una intromisión inconstitucional en su privacidad, mediante requisas, allanamientos, detenciones, encarcelamientos, extorsiones policiales, estigmatización social, familiar y laboral.* (Declaración conjunta de las organizaciones “A 10 AÑOS DE ARRIOLA”).

No puede perderse de vista que el derecho a la dignidad y al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad y a la no discriminación, así como el derecho a la intimidad, son derechos fundamentales de un Estado democrático en el que no debería de imponerse un ideal de excelencia humana; sino permitir que cada individuo elija su propio plan de vida y adopte el modelo de virtud personal que considere válido, en tanto no afecte a los demás. Y ello va en línea, como sosteníamos, con la doctrina fijada por el máximo tribunal.

Existen ámbitos de la esfera privada de las personas –capacidad de asumir riesgos, disponibilidad de la propia salud- que, mientras no afecten a terceras personas, son derechos a ejercer, entendiendo el derecho a la salud integral como el que tienen todas las personas al disfrute del más alto nivel posible de su salud y bienestar, incluyendo los determinantes físicos, biológicos, psicológicos, socio-económicos y culturales a lo largo del curso de la vida.

Los principios, derechos y libertades establecidos en la Constitución y las convenciones internacionales de derechos humanos, además de tener un rango jerárquico superior, han de ser la base para interpretar el resto de las normas del ordenamiento jurídico, incluidas las exigencias de los Convenios Internacionales firmados por el Estado argentino en materia fiscalización de drogas.

En ese bloque de constitucionalidad se encuentran amparadas las personas consumidoras de sustancias psicoactivas. Sin embargo, con el actual estatus jurídico asignado al cannabis como sustancia prohibida, rige un doble estándar para los derechos de las personas usuarias según el consumo de sustancias que se realice. Así, mientras aquellas personas que consumen alcohol tienen derecho a la calidad de la sustancia y a su uso (tanto en público como en privado), con ciertas limitaciones, quienes consumen cannabis no gozan de los mismos derechos.

Se debe adoptar un enfoque diferente para abordar el tema, precisamente porque el objetivo no puede ser erradicar el consumo de una sustancia con tal prevalencia como la que tiene el cannabis, pues basta con constatar esta realidad incuestionable, sin que ello conlleve



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

estrategia alguna de promoción de esta sustancia. Por el contrario, un enfoque de salud pública, que anteponga el derecho a la autodeterminación y la salud del de las personas -con estrategias de reducción de riesgos y daños-, como principales ejes rectores de intervención, podrá atender el problema de forma eficaz y acorde a las necesidades de las personas usuarias.

Ahora bien, como sostiene Mariano Fusero, *el paradigma de los derechos humanos debe avanzar más allá de su mirada clásica referida a la privacidad, la libertad y la autodeterminación de las personas que hacen uso o abuso de cualquier sustancia, y observar cómo la punición de otras conductas relacionadas a toda la cadena de producción y distribución tienen el potencial de afectar los derechos de cada uno de los consumidores. Así, la permisón de consumo se presenta como incongruente a la prohibición del autocultivo, la prohibición de la tenencia, la necesidad ineludible de tener que adquirir las sustancias en manos del crimen organizado o la imposibilidad de ejercer el derecho a saber fehacientemente qué es lo que se está consumiendo, debido a la renuncia del Estado a su rol fiscalizador.*¹²

En este contexto, resulta imperioso diseñar estrategias alternativas para combatir el mercado ilícito en torno al cannabis y garantizar el acceso democrático a las personas usuarias; las que deben ser consecuentes con las obligaciones que ha adquirido el Estado argentino en materia de derechos humanos, cuya preeminencia frente a cualquier otro tratado internacional es incuestionable.

En el año 2019, asociaciones cannábicas y organizaciones de derechos humanos, ciencias sociales, seguridad, educación y salud mental celebraron el Acuerdo por la Regulación Legal del Cannabis, que consta de 5 puntos y busca generar un debate en torno al cannabis con base en la evidencia científica y sin prejuicios morales, y avanzar hacia una reforma profunda de las políticas de drogas, que ponga al sujeto en el centro de las acciones tendientes a mejorar la salud y la seguridad entendidas como derechos (<http://regulacionlegal.org>).

Las organizaciones firmantes del acuerdo son: CELS, Intercambios, Agrupación Marplatense de Cannabicultores, APDH, ACVI, Cogollos del Oeste, AUPAC, ILSED, CECCa, ARDA, RESET, AREC, Cannabicultores Necochea Quequén, Asociación Pensamiento Penal, Causas Comunes, Ciencia Sativa, MCVI, Mamá Cultiva, AASM, ANDHES, Miradas, INECIP, Enclaves, Cannabis Activa Olavarría, ACCC, INCAMED, Colectivo La Semilla, entre otras.

Desde ese espacio, tomando como ejemplos las regulaciones que ya funcionan en Uruguay, en Canadá y en una serie de Estados norteamericanos, se propone construir un marco legal basado en criterios de salud pública que prevea un sistema de producción, distribución y comercialización para el consumo responsable por personas mayores de edad, en donde se respeten las libertades individuales, no se criminalicen las conductas asociadas al consumo y se

¹² Fusero, M. (2016) *CONCEPTOS BÁSICOS PARA UN CAMBIO DE PARADIGMA POSIBLE EN LAS POLÍTICAS DE DROGAS*. Revista Pensamiento Penal.

<http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/03/doctrina39135.pdf>



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

democratice el acceso a la planta, no sólo a través de la producción estatal sino también de los clubes sociales, del autocultivo y las formas cooperativas.

Tal como señala el documento, *la producción, distribución, venta y consumo de cannabis son actividades que se han desarrollado históricamente en contextos de ilegalidad y clandestinidad, quedando de manifiesto en los últimos años la participación de funcionarixs políticxs, judiciales y agentes policiales en la regulación del mercado. En este mercado ilegal solo se busca maximizar las ganancias, sin reparar en los daños potenciales que pueda causar el consumo de esta y otras sustancias, la edad de las personas a las que se ofrece la sustancia, los lugares de venta o la calidad del producto. Además, la disputa por el territorio, las bocas de expendio y las rutas de distribución se resuelven muchas veces mediante el ejercicio de violencia social (<http://regulacionlegal.org>).*

A la luz de las experiencias internacionales en la materia y con el propósito de basar las decisiones en la mejor evidencia disponible, hemos concluido que la regulación legal integral es el paradigma más efectivo y acorde a un enfoque de derechos humanos, sustrayendo el cannabis de la órbita del sistema penal. Por oposición a la política prohibicionista que ha demostrado ser ineficaz a la hora de combatir el mercado ilícito en torno al cannabis, proponemos una regulación que contemple el ciclo completo de producción, distribución, comercialización y adquisición del cannabis psicoactivo por personas mayores de edad que permita erradicar esos nichos de comercio ilegal. Buscamos que sea el Estado el que efectivamente regule ese mercado, desplazando al mercado ilegal.

Desde una perspectiva de derechos humanos y de respeto a la autonomía de las personas, es necesario e inobjetable despenalizar el consumo. Pero con despenalizar no alcanza: el Estado debe garantizar las vías de acceso seguro que alejen a usuarios y usuarias del contacto con el narcotráfico. Es necesaria la regulación legal. Ya sea autorizando el autoabastecimiento a través del autocultivo en el hogar o los clubes de cultivo, como a través del acceso a un mercado regulado y con controles estrictos.

Esta regulación que proponemos, basada en el respeto irrestricto a los derechos humanos, prioriza el enfoque de salud pública por sobre cualquier interés comercial. Y en ese sentido, se busca minimizar riesgos y daños relacionados con el consumo de cannabis y bajo ningún punto de vista promover su uso, en contraposición a un modelo de producción y comercialización de libre mercado en el que sea el lucro el que dicte y controle el rumbo de la industria del cannabis por encima de consideraciones de salud pública.

Es importante aprender de los diferentes modelos de regulación y explorar las alternativas posibles para transitar nuestra propia experiencia.

Los primeros pasos de la experiencia canadiense, así como lo sucedido en diversos Estados de Estados Unidos que regularon el mercado del cannabis con fines no médicos, dan cuenta del riesgo actual de que las sociedades mercantiles terminen sustituyendo a los productores y productoras artesanales de cannabis.



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

En primer lugar, procuramos proteger las formas de autoabastecimiento como el autocultivo doméstico y los clubes sociales de cultivo (sin ánimo de lucro), *prácticas amparadas constitucionalmente que además posibilitan el acceso democrático y equilibran el precio de mercado* (<http://regulacionlegal.org>).

La autoorganización del consumo representa, sin dudas, una estrategia de reducción de daños, pues desvincula a la persona usuaria de los riesgos del mercado ilegal y de las adulteraciones del producto consumido, a través de la gestión de las propias personas consumidoras de todo el ciclo de producción y distribución de cannabis y en condiciones que garanticen que el cannabis no salga fuera del ámbito de la demanda de este colectivo cerrado y delimitado de personas.

Con relación a las cantidades máximas admitidas, si bien es diferente en cada persona, entendemos que el parámetro adoptado por Uruguay de 480 gramos anuales por persona es razonable y, en función de ello, fijamos la cantidad máxima de plantas de cannabis de efecto psicoactivo o de espacio cultivable, según el caso.

En segundo lugar, con el fin de proveer vías de acceso seguro al cannabis legal que logren abastecer la demanda de usuarios y usuarias, se promueve un sistema de producción, distribución y comercialización, en el que participen exclusivamente asociaciones, cooperativas y áreas de producción pública, fomentando el asociativismo y cooperativismo como las formas de responder a las necesidades y problemáticas colectivas de las personas y no a los intereses del mercado.

Una traducción libre del informe “Legalización del Cannabis - A un año” publicado el día 17 de octubre de 2019 por la Fundación en Política de Drogas “Transform”, publicada por Ileana Arduino y Marcos Torti Iermini (RESET), que revisa los primeros datos desde la legalización del cannabis en Canadá, advierte sobre la dinámica de captura corporativa y los riesgos de monopolización ante *un emergente mercado concentrado en una pequeña cantidad de grandes corporaciones*.¹³

Si bien señala las limitaciones de adoptar conclusiones definitivas, el informe revela que las exigencias de inversión y producción han dificultado la apertura del mercado a pequeños productores, favoreciendo a las grandes corporaciones que ahora dominan el mercado en un proceso caracterizado por una inversión cada vez más significativa de las corporaciones tabacaleras y del alcohol en el sector del cannabis.

¹³ Arduino, I. y Torti Iermini, M. (2019) *Lo que dejó la legalización del Cannabis en Canadá*. Traducción libre del Informe *Cannabis legalisation in Canada – One year on* de la Fundación en Política de Drogas “Transform” publicado originalmente en <https://transformdrugs.org/wp-content/uploads/2019/10/Canada-1-Year-onBriefing-2019.pdf>



Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

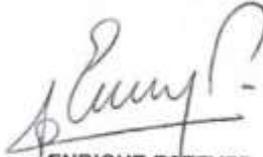
Dichas *lecciones* del modelo canadiense sirven de aprendizaje para aquellos países que optemos por avanzar hacia la regulación estricta y abonar a sostener el modelo de sistema de producción, distribución y comercialización propuesto en este proyecto.

Así es que en el instrumento de regulación aquí proyectado *el Estado decide quién vende qué, cuándo, dónde y a quién, impide la publicidad, determina los precios, otorga licencias de producción, establece su tributación y el destino de los recursos recaudados, además de posibilitar otras vías de acceso individuales y cooperativas, establecer campañas públicas de prevención, abordajes sanitarios, políticas de reducción de riesgos, daños y vulnerabilidades, etc.* (<http://regulacionlegal.org>).

A lo largo de todo el articulado, pretendemos asegurar que la estrategia de legalización controlada del cannabis esté atravesada por un enfoque de reducción de riesgos y daños asociados al consumo y de la vulnerabilidad de las personas usuarias, como en el caso del alcohol o el tabaco, con estándares de calidad y seguridad del producto, control de los volúmenes de producción, prohibiciones de promoción, publicidad y patrocinio del cannabis, restricciones específicas, protecciones a favor de las personas menores de edad, abstención de conducción de vehículos bajo influencia del cannabis, con las correspondientes infracciones y sanciones en caso de incumplimiento, así como protocolos de prevención en el ámbito laboral, políticas orientadas al retraso de la edad de inicio del consumo, al aumento de la percepción del riesgo del consumo abusivo y a la disminución de los consumos problemáticos. Deberá actuarse en forma articulada con los dispositivos de prevención, promoción de salud y acceso a abordajes integrales en consumos, acorde a las Leyes de Salud Mental, y del Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos (IACOP).

Por último, esta norma sienta las bases para avanzar en la investigación y producción de cáñamo con fines industriales, así como en el uso veterinario del cannabis y/o sus derivados.

Por las razones expuestas precedentemente y en el entendimiento de que es imperioso avanzar en una regulación integral del cannabis acorde a los principios y libertades de una sociedad democrática, solicito el acompañamiento y sanción del presente proyecto de ley.



ENRIQUE ESTEVEZ
DIPUTADO DE LA NACIÓN
PRESIDENTE BLOQUE SOCIALISTA