



## Proyecto de ley

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

### LEGALIZACIÓN Y REGULACIÓN DEL CANNABIS

#### TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

##### Capítulo I Principios generales

**Artículo 1º.– Objeto.** La presente ley tiene por objeto la regulación del cultivo, producción, comercialización, industrialización y distribución de plantas del género *Cannabis*, sus partes, derivados y productos elaborados con todos o algunos de sus componentes, a fin de alcanzar la erradicación del circuito ilegal y garantizar el respeto a la autonomía de las personas, su libertad de elegir un plan de vida y decidir sobre sus cuerpos y su derecho a la salud integral.

**Artículo 2º.– Alcance.** Las disposiciones de esta ley son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional.

**Artículo 3º.– Principios de aplicación e interpretación.** En la aplicación e interpretación de las disposiciones de esta ley deberán tenerse siempre presentes:

- a) el respeto a la autonomía y la libertad de las personas cultivadoras y consumidoras de cannabis;
- b) la protección del derecho a la salud integral de las personas, entendido como el derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, en los términos de los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional y de la Organización Mundial de la Salud;
- c) el principio «pro persona»;
- d) la jerarquía constitucional de los instrumentos internacionales de derechos humanos y su consecuente supremacía sobre cualquier otra norma nacional o internacional que impida o haya impedido el ejercicio de los derechos de las personas cultivadoras y usuarias de cannabis;
- e) los conocimientos de especialistas en la materia y de aquellas personas que tienen experiencia en la investigación o el cultivo de cannabis;
- f) que las costumbres, prácticas y conocimientos que rodean el cultivo y consumo de cannabis constituyen una legítima manifestación cultural, que incluye a las personas y a las organizaciones de la sociedad civil promotoras de los derechos de los/as usuarios/as;



## Proyecto de ley

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

- g) que las personas cultivadoras y usuarias de cannabis han sido históricamente estigmatizadas, discriminadas y criminalizadas;
- h) la perspectiva de reducción de la vulnerabilidad y de los daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales;
- i) que en el caso de las sustancias psicoactivas ilegales o aquellas que lo han sido, dicha vulnerabilidad y dichos daños son en parte consecuencia de las políticas prohibicionistas;
- j) la perspectiva de género y diversidad, y el enfoque interseccional, atendiendo a múltiples factores que impactan en formas entrecruzadas de discriminación y vulneración de derechos, tales como el origen étnico, la condición de migrante, el nivel socioeconómico, la edad, el género, la orientación sexual, identidad y expresión de género de las personas, entre otros.

**Artículo 4º.– Definiciones.** A los efectos de la aplicación de las disposiciones de esta ley y de la normativa reglamentaria que en su consecuencia se dicte, se entenderá por:

- a) cannabis psicoactivo: las plantas del género *Cannabis*, sus partes y sus productos derivados cuando contengan una concentración de tetrahidrocannabinol superior o igual al 1% de su volumen siempre que pueda ser utilizado de alguna manera para obtener efectos psicoactivos;
- b) cannabis no psicoactivo: las plantas del género *Cannabis*, sus partes y sus productos derivados cuando contengan una concentración de tetrahidrocannabinol inferior al 1% de su volumen o bien cuando, aun superando dicha concentración, no pueda ser utilizado para obtener efectos psicoactivos;
- c) uso industrial del cannabis: la utilización de cannabis como insumo, materia prima o herramienta en procesos productivos industriales;
- d) uso terapéutico del cannabis: la utilización de cannabis psicoactivo o no psicoactivo para el tratamiento de patologías u otras dolencias, ya sea en su forma natural o como materia prima en la producción de medicamentos, así como el uso del mismo destinado a la sustitución de otras sustancias o prácticas en el marco de políticas de reducción de daños;
- e) uso de cannabis con fines científicos: la utilización de cannabis psicoactivo o no psicoactivo con fines de investigación, experimentación, enseñanza, desarrollo técnico, o cualquier otro relacionado a actividades académicas o científicas;



## Proyecto de ley

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

f) uso recreativo del cannabis: la utilización de cannabis psicoactivo con fines no contemplados en los incisos c), d) y e).

### Capítulo II

#### **Legalización del cannabis y el tetrahidrocannabinol. Regulación estatal.**

**Artículo 5º.- Modificación del listado de estupefacientes.** Elimínanse del listado aprobado como Anexo I del Decreto PEN Nº 560/2019, las sustancias 165, «Cannabis y resina de cannabis y extractos y tinturas de cannabis», y 439, «Tetrahidrocannabinol». Dicho listado, con la modificación indicada, rige en lo subsiguiente y sólo puede modificarse por ley del Congreso de la Nación.

**Artículo 6º.- Cláusula derogatoria.** Deróganse el último párrafo del art. 2, y el art. 3 de la Ley Nº 27.669, que establece el “Marco Regulatorio para el Desarrollo de la Industria del Cannabis Medicinal y el Cáñamo Industrial”.

**Artículo 7º.- Forma de establecer el listado de estupefacientes.** Sustitúyese el párrafo noveno del art. 77 del Código Penal, modificado por el art. 40 de la Ley Nº 23.737, por el siguiente:

*«El término estupefacientes comprende las sustancias susceptibles de producir dependencia física o psíquica que se incluyan en las listas que se elaboren y actualicen periódicamente por ley del Congreso de la Nación».*

**Artículo 8º.- Control estatal del mercado de cannabis.** El Estado Nacional asume el control y la regulación de las actividades de importación, exportación, siembra, cultivo, cosecha, producción, entrega y adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y cualquier forma de distribución de plantas de cannabis, sus partes, derivados y productos elaborados con todos o algunos de sus componentes, según las disposiciones y a través de los organismos que determinan esta ley y las normas reglamentarias y concordantes.

**Artículo 9º.- Fiscalización internacional.** En todo lo relativo a los informes que el Estado Nacional brinde a organismos internacionales de fiscalización y órganos de tratados, el stock de cannabis existente en el territorio nacional en cada momento, producido y distribuido bajo las previsiones de esta ley, cuando no sea destinado a fines terapéuticos o científicos se computa como «existencias especiales», en tanto se encuentra, conforme el art. 8º, bajo control y regulación del Estado Nacional para fines oficiales especiales y para hacer frente a circunstancias excepcionales.



## Proyecto de ley

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

### TÍTULO SEGUNDO PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE CANNABIS

#### Capítulo I

##### Disposiciones generales relativas al cultivo, distribución y comercialización de cannabis

**Artículo 10.– Cultivo de cannabis.** Sólo tienen autorización para cultivar cannabis psicoactivo, en el marco de la regulación establecida por esta ley y sus disposiciones reglamentarias y concordantes:

- a) los clubes sociales de cultivo de cannabis legalmente constituidos según las disposiciones de esta ley;
- b) cualquier persona, en el ámbito de su vivienda, con fines de abastecimiento personal, de las personas físicas con las que convive y/o de su entorno social cercano;
- c) el Estado Nacional y los Estados subnacionales a través de los organismos o de las empresas de capital estatal habilitados a tal efecto, o los sujetos que el Poder Ejecutivo nacional excepcionalmente determine en los términos del último párrafo del art. 11, cuando el cumplimiento de los objetivos establecidos en el art. 1º así lo requiera.

La autoridad de aplicación puede —en caso de que fuera necesario en función de los objetivos de esta ley— determinar una cantidad máxima de plantas de cannabis que pueden cultivarse en los supuestos del inciso b). Dicha decisión debe fundarse debidamente y el límite mencionado no puede fijarse en una cantidad inferior a diez (10) plantas femeninas en flora por persona.

Sin perjuicio de ello, en ningún caso se procederá a la sanción ni al allanamiento o decomiso de cultivos sin pruebas complementarias y suficientes que indiquen que la cosecha será destinada a actividades no autorizadas por esta ley.

**Artículo 11.– Entrega de cannabis a título oneroso o gratuito.** Sólo tienen autorización para entregar cannabis psicoactivo, en el marco de la regulación establecida por esta ley y sus disposiciones reglamentarias y concordantes:

- a) los clubes sociales de cultivo de cannabis legalmente constituidos como tales, a sus socios/as, en función de las disposiciones de la presente ley y según lo previsto en sus estatutos;



## Proyecto de ley

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

b) los clubes sociales de cultivo de cannabis legalmente constituidos como tales, a título oneroso o gratuito, y siempre que sean titulares de una licencia para el expendio de cannabis, a:

- i) el Estado Nacional a través de los organismos o de las empresas de capital estatal que el Poder Ejecutivo determine;
- ii) a otros clubes sociales de cultivo;
- iii) a consumidores/as finales;

c) todas las personas físicas, a título gratuito, a otras personas físicas mayores de dieciocho (18) años, en circunstancias de consumo compartido u otras de carácter ocasional;

d) el Estado Nacional y los Estados subnacionales, a título oneroso o gratuito, a través de los organismos públicos o de las empresas de capital estatal que establezca la reglamentación.

Además, cuando el cumplimiento de los objetivos establecidos en el art. 1º así lo requiera, especialmente en función de la distribución geográfica de la oferta y la demanda de cannabis, la entrega de cannabis a título oneroso y/o gratuito puede realizarse a través de las personas físicas o jurídicas privadas sin fines de lucro que el Poder Ejecutivo determine en cada caso, previo otorgamiento de una licencia para el expendio de cannabis, bajo las condiciones que determine la reglamentación. A tales efectos, se priorizará la adopción de modelos asociativos de producción, distribución y comercialización con los clubes sociales de cultivo citados precedentemente y con entidades cooperativas que, en su calidad de personas jurídicas privadas sin fines de lucro constituidas como empresas, estarán habilitadas a estos fines en la medida en que estén legalmente constituidas ante el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), y sean categorizadas como cooperativas de pequeña escala, de conformidad con los criterios establecidos para las MIPYMES por la Ley N° 24.467, sus modificatorias y complementarias.

**Artículo 12.– Producción y comercialización de cannabis no psicoactivo.** La producción y comercialización de cannabis no psicoactivo se regirá por las disposiciones de la Ley N° 27.669 y su reglamentación o la normativa que en el futuro la reemplace.

**Artículo 13.– Producción y comercialización de cannabis con fines terapéuticos y científicos.** La producción y comercialización de cannabis con fines terapéuticos y científicos se regirá, en lo pertinente, por el marco regulatorio de la cadena de producción y comercialización de cannabis afectado al uso medicinal, incluyendo la investigación científica, dispuesto por la Ley N° 27.669 y su reglamentación o la normativa que en el futuro la reemplace, sin perjuicio de aquellos proyectos y cultivos previstos y autorizados en el marco de la Ley N° 27.350 y su reglamentación, y de lo establecido en los arts. 21, 22 inc. b y 30 de la presente ley.



## Proyecto de ley

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

**Artículo 14.– Prohibición de agregados adictivos.** Prohíbese la elaboración y venta de productos para uso recreativo elaborados a partir de *Cannabis sp.* con agregados cuyo principal objeto y/o efecto sea aumentar su capacidad de crear dependencia física o psíquica. Dicha conducta será pasible de las penas establecidas en el art. 200 del Código Penal de la Nación.

### Capítulo II

#### Clubes sociales de cultivo de cannabis

**Artículo 15.– Definición.** Los clubes sociales de cultivo de cannabis son asociaciones civiles sin fines de lucro, constituidas legalmente según la normativa vigente. Su objeto societario incluye el autoabastecimiento de cannabis de las personas asociadas, sin perjuicio de otros de carácter cultural, social o científico que guarden relación con el cultivo y consumo de cannabis.

Los clubes sociales de cultivo de cannabis, cuando sean titulares de una licencia para el expendio de cannabis, pueden comerciar con plantas de cannabis, sus partes, derivados y productos elaborados con cannabis, según las condiciones establecidas en esta ley. En tanto asociaciones civiles, todo resultado económico positivo debe ser incorporado al patrimonio del club y no puede ser distribuido entre los/as socios/as bajo ningún concepto.

**Artículo 16.– Inscripción y registro.** Los clubes sociales de cultivo de cannabis, para su funcionamiento, deben contar con la autorización de la autoridad de aplicación de esta ley y haber iniciado los trámites para la obtención de su personería jurídica, así como haber obtenido la habilitación por parte de la autoridad local competente de los espacios destinados al cultivo y a las demás actividades que realicen.

Los criterios establecidos por las normas locales en materia de habilitaciones para los clubes sociales de cultivo de cannabis no pueden ser más estrictos que los correspondientes a actividades análogas relacionadas al alcohol, al tabaco y a sus derivados.

**Artículo 17.– Estatuto.** El estatuto de un club social de cultivo de cannabis debe indicar, al menos:

- a) mecanismos y requisitos de admisión, permanencia y eventual expulsión de socios/as, los que no pueden contener criterios discriminatorios;
- b) criterios de distribución de la producción entre los/as socios/as;



## Proyecto de ley

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

c) criterios para fijar las cuotas que deben aportar los/as socios/as, las que no deben tener otro objeto que permitir el funcionamiento normal del club;

d) criterios para fijar cantidades destinadas a la venta, si el club fuera titular de una licencia para el expendio de cannabis;

e) los criterios, condiciones y mecanismos que permitan dar cumplimiento a lo establecido en el art. 21.

**Artículo 18.– Miembros.** Pueden ser miembros de un club social de cultivo de cannabis todas las personas físicas mayores de dieciocho (18) años, de nacionalidad argentina o con residencia permanente, temporaria o precaria en el territorio nacional.

El número de miembros de un club no puede ser superior a doscientos cincuenta (250).

**Artículo 19.– Protección de datos personales.** La identidad y demás datos personales de los/las miembros de un club social de cultivo de cannabis, su pertenencia al mismo y otros datos relacionados al cultivo o el consumo de cannabis, reciben el tratamiento previsto en la Ley 25.326 para los datos sensibles. Los clubes sociales de cultivo deben llevar un registro de sus miembros al que sólo pueden acceder los/as propios/as socios/as del club, o quien demuestre un interés legítimo y sea autorizado/a en consecuencia por autoridad judicial competente.

**Artículo 20.– Personal.** Los clubes sociales de cultivo de cannabis pueden contratar personal para la realización de las actividades de cultivo, administrativas y todas aquellas que sean necesarias para el normal funcionamiento del club, en cumplimiento de la normativa vigente en materia laboral.

**Artículo 21.– Socios/as no contribuyentes.** Se consideran socios/as no contribuyentes a aquellos/as que poseen una membresía pero no tienen obligación de realizar aportes al club social de cultivo de cannabis bajo ningún concepto. La incorporación de socios/as como no contribuyentes debe fundarse en necesidades terapéuticas o con fines de reducción de daños u otros de asistencia a personas en situación social de vulnerabilidad.

Los clubes sociales de cultivo de cannabis, cuando posean más de diez (10) miembros, deben admitir socios/as no contribuyentes en una proporción no inferior al cinco por ciento (5%) de su nómina de asociados/as y deben entregarles en total una proporción similar de la totalidad del cannabis distribuido, garantizando que la calidad y variedad del mismo sea adecuada a las necesidades de dichos/as socios/as.



## *Proyecto de ley*

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

**Artículo 22.— Destino de la producción de los clubes.** El cannabis producido por un club sólo puede ser destinado a:

- a) la entrega a sus socios, según las reglas establecidas en el estatuto del club;
- b) la venta —cuando el club sea titular de una licencia para el expendio de cannabis— a otros clubes, a consumidores/as finales, al Estado Nacional o a laboratorios o privados con fines científicos, con arreglo a las disposiciones de esta ley y normas reglamentarias y concordantes;
- c) otros destinos debidamente autorizados o establecidos por la autoridad de aplicación.

**Artículo 23.— Identificación de los productos.** Las plantas de cannabis, sus partes, derivados y los productos elaborados con cannabis que los clubes de cultivo de cannabis vendan o entreguen con arreglo a lo dispuesto en esta ley, deben identificarse con una etiqueta que incluya el nombre del club y las demás especificaciones que establezca la reglamentación.

**Artículo 24.— Documentación.** Los clubes sociales de cultivo deben elaborar, al menos una vez al año, un informe detallado de su producción del período anterior y de las previsiones para el período siguiente. El detalle y las formalidades de dichos informes serán establecidos por la autoridad de aplicación.

Todas las transacciones que involucren entrega de cannabis a título oneroso deben ser registradas mediante los documentos comerciales usuales más las especificaciones que establezca la autoridad de aplicación. Las que se hagan a título gratuito, con excepción de las autorizadas en el art. 11 inc. c), también deben ser registradas mediante los formularios que establezca la autoridad de aplicación.

Todos los documentos mencionados en este artículo deben ser entregados a la autoridad de aplicación en forma periódica con los plazos y formalidades que establezca la reglamentación.

**Artículo 25.— Autoabastecimiento de semillas.** Los clubes sociales de cultivo de cannabis, en su primer informe, propondrán un plan orientado al autoabastecimiento de semillas de cannabis en un plazo de cinco (5) años. Sin perjuicio de ello, pueden intercambiar semillas con otros clubes sociales de cultivo de cannabis legalmente constituidos en el país o en el exterior con el objeto de diversificar y modificar la genética de su producción.

La autoridad de aplicación debe garantizar la importación de semillas desde aquellos países en que la exportación de las mismas no esté prohibida.





## Proyecto de ley

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

**Artículo 26.– Licencias para el expendio de cannabis.** Los clubes sociales de cultivo de cannabis pueden ser titulares de una «licencia para el expendio de cannabis», que los habilita a vender plantas de cannabis, sus partes, derivados y productos elaborados con cannabis psicoactivo en las condiciones establecidas en el art. 22, inc b). La venta a consumidores/as finales sólo puede realizarse en puestos de expendio de cannabis, en las condiciones establecidas en el Capítulo III.

La titularidad de una licencia para el expendio de cannabis habilita la instalación de hasta cinco (5) puestos de expendio de cannabis.

**Art. 27.– Cultivo orgánico.** Las actividades realizadas por los clubes sociales de cultivo de cannabis deben respetar las pautas establecidas en la Ley N° 25.127.

### Capítulo III

#### Puestos de expendio de cannabis

**Artículo 28.– Definición.** Los puestos de expendio de cannabis son los únicos locales autorizados para la venta de plantas de cannabis, sus partes, derivados y productos elaborados con cannabis psicoactivo.

**Artículo 29.– Funcionamiento.** Los puestos de expendio de cannabis pueden funcionar en locales independientes o en el espacio físico de un club de cultivo de cannabis titular de la correspondiente licencia para el expendio de cannabis, siempre que tales espacios estén debidamente habilitados para realizar dicha actividad.

**Artículo 30.– Tipo de actividad.** Las únicas actividades comerciales permitidas en los puestos de expendio de cannabis son:

- a) la venta de plantas de cannabis, sus partes, derivados o productos elaborados con cannabis, a consumidores/as finales, a clubes sociales de cultivo de cannabis, al Estado Nacional, o a laboratorios o personas privadas con fines científicos;
- b) la venta de elementos destinados al consumo de cannabis, material informativo, publicaciones temáticas y otros productos relacionados al consumo y la cultura del cannabis.

**Artículo 31.– Control de precios.** Las actividades mencionadas en el inciso a) del art. 30 deben realizarse exclusivamente dentro de los precios límite mínimo y máximo fijados por la autoridad de aplicación para los diferentes productos y variedades comercializadas.



## *Proyecto de ley*

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

### **Capítulo IV**

#### **Intervención estatal en el mercado de cannabis**

**Artículo 32.– Producción y venta.** Cuando el cumplimiento de los objetivos establecidos en el art. 1º así lo requiera, el Estado Nacional y los Estados subnacionales pueden cultivar, distribuir, industrializar y comerciar interna o externamente con plantas de cannabis, sus partes, derivados y productos elaborados con cannabis, a través de los organismos públicos y/o empresas de capital estatal que defina la reglamentación. Esta facultad constituye una herramienta de política pública que debe orientarse siempre según los objetivos y principios de esta ley, y debe ser utilizada, en particular, para facilitar el control de precios y desincentivar la producción y comercio ilegal de cannabis, así como para evitar la cartelización o la concentración desproporcionada de la oferta de cannabis y procurando evitar los excesos de demanda, teniendo especialmente en cuenta consideraciones geográficas y estacionales.

**Artículo 33.– Impuestos sobre el mercado de cannabis.** Establécese un impuesto sobre el monto total de las transacciones comerciales de cannabis, cuya alícuota fija el Poder Ejecutivo nacional en un valor de entre el cero por ciento (0%) y el cincuenta por ciento (50%). El monto del impuesto es tributado por la persona jurídica titular de la licencia para el expendio de cannabis, según los mecanismos y formalidades que establezca la reglamentación.

El Poder Ejecutivo puede establecer alícuotas diferenciadas para cada uno de los tipos de transacciones autorizadas en el art. 11, inc. b).

En todos los casos, el Poder Ejecutivo determina las alícuotas mencionadas en este artículo orientándose por los objetivos y principios de esta ley.

### **TÍTULO TERCERO**

#### **SANCIONES**

##### **Capítulo Único**

**Artículo 34.– Sanciones administrativas.** El incumplimiento de las disposiciones de la presente ley, y en particular la producción y distribución de plantas de cannabis, sus partes, derivados y productos elaborados con cannabis por parte de personas físicas o jurídicas no expresamente autorizadas en esta ley o en condiciones o con fines distintos a lo previsto en ella y en su



## *Proyecto de ley*

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

reglamentación, será sancionado por la autoridad de aplicación con multa, inhabilitación para la producción o comercialización de cannabis y/o clausura de local, temporarias o permanentes, según corresponda.

Las sanciones mencionadas en este artículo son independientes de las que pudieran corresponder por infracción a cualquier norma subfederal no contraria a los principios de esta ley.

**Artículo 35.– Determinación de las sanciones.** La autoridad de aplicación, por la vía reglamentaria, debe establecer y actualizar periódicamente los montos y plazos de las sanciones establecidas para cada infracción, los que deberán tener un fin disuasivo del incumplimiento de las disposiciones de esta ley y sus normas complementarias y orientarse al cumplimiento de los objetivos establecidos en las mismas.

**Artículo 36.– Reiteraciones.** Salvo previsión en contrario en la reglamentación mencionada en el art. 35, el incumplimiento de las disposiciones de esta ley por parte de las personas físicas o jurídicas titulares de licencias para la venta de cannabis o por parte de los clubes de cultivo de cannabis, será sancionado:

- a) con multa en la primera ocasión;
- b) con multa con límites duplicados e inhabilitación y/o clausura temporaria en la segunda ocasión;
- c) con multa con límites triplicados e inhabilitación y/o clausura definitiva en la tercera ocasión.

**Artículo 37.– Sanciones a clubes sociales de cultivo.** Las eventuales sanciones de carácter pecuniario que pudiera recibir un club social de cultivo serán solventadas con el patrimonio del mismo, sin perjuicio de las sanciones que pudieran corresponder a las personas físicas directamente responsables de las infracciones.

**Artículo 38.– Materiales en infracción.** Las partes de plantas de cannabis, derivados y productos elaborados con cannabis producidos o distribuidos por fuera de las disposiciones de esta ley, en el marco de las correspondientes actuaciones administrativas y/o judiciales, deben analizarse para la elaboración de estadísticas y posteriormente son destruidas, a menos que de las pruebas realizadas pueda garantizarse su aptitud para el uso recreativo, científico, terapéutico o industrial, en cuyo caso el Estado nacional dispone de ellas en la forma que establezca la reglamentación; si no lo previera la reglamentación, la autoridad de aplicación debe decidir en cada caso.



## Proyecto de ley

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

Las plantas de cannabis vivas que no se encuentren autorizadas por las disposiciones de esta ley deben trasladarse a las instalaciones que determine la reglamentación y el Estado nacional dispone de ellas en la forma que establezca la reglamentación; si no lo previera la reglamentación, la autoridad de aplicación decide en cada caso. Si la supervivencia de las plantas al traslado fuera imposible, se cosechan y se procede como en el párrafo anterior.

### TÍTULO CUARTO INSTITUTO NACIONAL DEL CANNABIS

#### Capítulo I Creación y composición

**Artículo 39.– Creación.** Créase en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional como ente autárquico y descentralizado el Instituto Nacional del Cannabis (INACA).

**Artículo 40.– Autoridad de aplicación.** El INACA es la autoridad de aplicación de esta ley y absorberá las funciones de la Agencia Regulatoria de la Industria del Cáñamo y del Cannabis Medicinal (ARICCAME), creada por el artículo 4° de la Ley N° 27.669, que establece el “Marco Regulatorio para el Desarrollo de la Industria del Cannabis Medicinal y el Cáñamo Industrial”, además de las asignadas por la presente ley.

**Artículo 41.– Directorio.** El INACA es gobernado por un directorio integrado por un/a representante de cada uno de las siguientes áreas del Poder Ejecutivo:

- a) Agricultura, Ganadería y Pesca;
- b) Producción;
- c) Ciencia, Tecnología e Innovación;
- d) Seguridad;
- e) Salud;
- f) Educación;
- g) Justicia;



## Proyecto de ley

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

h) la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación (SEDRONAR), o el organismo que en el futuro la reemplace en materia de prevención, atención y abordaje de consumos problemáticos de sustancias psicoactivas;

i) la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), o el organismo que en el futuro la reemplace.

**Artículo 42.– Director/a ejecutivo/a.** La dirección general del INACA está a cargo de un/a Director/a Ejecutivo/a propuesto/a por el/la Presidente/a de la Nación con acuerdo del Congreso.

**Artículo 43.– Consejo Consultivo Honorario.** Un Consejo Consultivo Honorario integrado por representantes de clubes de cultivo de cannabis, licenciatarios/as de cannabis, investigadores/as, especialistas y organizaciones de promoción y defensa de los derechos de cultivadores/as y usuarios/as de cannabis, funciona en el ámbito del INACA y asesora al directorio y al/la Director/a Ejecutivo/a en todas las áreas de actuación.

El Consejo Consultivo Honorario se integra en la forma en que determine la reglamentación y se da su propio reglamento, debiendo garantizarse una composición de carácter federal. Sus integrantes se desempeñan ad honorem.

Artículo 44.– Plenario. Al menos una vez cada cuatro meses, el Directorio, el/la Director/a Ejecutivo/a y el Consejo Consultivo Honorario sesionan en reunión plenaria para evaluar el avance en el cumplimiento de los objetivos de esta ley, analizar su funcionamiento y el del instituto e intercambiar opiniones, sugerencias y propuestas de modificación a la legislación y su reglamentación.

**Artículo 45.– Funciones del Directorio.** Son funciones exclusivas del Directorio:

- a) dictar y modificar, por mayoría de sus miembros, su reglamento interno;
- b) dictar y modificar, por mayoría de dos tercios de sus miembros con previa consulta al Consejo Consultivo Honorario, el reglamento de funcionamiento del INACA;
- c) aprobar el presupuesto del INACA para su remisión al Poder Ejecutivo Nacional;
- d) todas las atribuciones que le asigne el reglamento de funcionamiento del INACA.



## *Proyecto de ley*

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

**Artículo 46.– Funciones del/la Director/a Ejecutivo/a.** Son funciones del/la Directora/a Ejecutivo/a:

- a) la administración general de los recursos y el personal del INACA;
- b) establecer precios límite, alícuotas y todos los parámetros técnicos involucrados en la aplicación de esta ley, previa consulta al Consejo Consultivo Honorario;
- c) la gestión general del INACA en toda materia no prevista explícitamente;
- d) todas las atribuciones que le asigne el reglamento de funcionamiento del INACA.

### **Capítulo II Funciones del INACA**

**Artículo 47.– Funciones.** Son funciones del INACA:

- a) realizar un seguimiento permanente de la producción y distribución de cannabis en el territorio nacional;
- b) establecer todos los mecanismos necesarios para garantizar la trazabilidad del cannabis producido en el territorio nacional en las condiciones de la presente ley;
- c) fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley, la Ley N° 27.669 y sus normas reglamentarias, así como el cumplimiento de las condiciones en que se autorice la producción, entrega o comercialización de cannabis;
- d) aplicar las sanciones administrativas contempladas en esta ley, la Ley N° 27.669 y sus normas reglamentarias, cuando corresponda;
- e) autorizar la conformación de clubes sociales de cultivo de cannabis;
- f) entregar licencias de venta de cannabis y demás mecanismos que habiliten el funcionamiento de puestos de expendio de cannabis;
- g) establecer los precios máximo y mínimo de venta de cannabis mencionados en el art. 31;



## *Proyecto de ley*

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

- h) dictar las normas complementarias que el Poder Ejecutivo le asigne, especialmente aquellas de carácter técnico o que requieran una frecuente revisión;
- i) llevar un registro actualizado de las variedades de cannabis que se cultivan en el territorio nacional;
- j) sistematizar y difundir datos estadísticos sobre la producción y distribución de cannabis en el territorio nacional;
- k) promover y llevar a cabo investigaciones sobre los usos terapéuticos e industriales del cannabis, para lo cual puede establecer convenios con universidades nacionales;
- l) todas las demás funciones que le correspondan como autoridad de aplicación de esta ley, la Ley N° 27.669 y las asignadas por la reglamentación.

**Artículo 48.– Fijación de parámetros técnicos. Criterios.** Todos los precios y cantidades límite, sanciones y demás parámetros técnicos y administrativos necesarios para la aplicación de esta ley y la regulación del mercado de cannabis deben ser fijados por el INACA. Dicha tarea se guiará siempre por los siguientes objetivos específicos:

- a) disuadir el cultivo, producción y comercio en condiciones no autorizadas expresamente por esta ley;
- b) disuadir a las personas consumidoras de acceder al cannabis por medios no autorizados expresamente por esta ley;
- c) evitar excesos de demanda prolongados o de gran magnitud de plantas de cannabis, sus partes, derivados y productos elaborados con cannabis, que puedan incentivar la formación de circuitos ilegales de producción o comercialización;
- d) evitar la concentración o la cartelización de la oferta o la demanda de cannabis en condiciones que permitan el ejercicio de un poder de mercado desproporcionado a cualquier persona jurídica privada;
- e) garantizar la disponibilidad de cannabis con fines terapéuticos y científicos;
- f) promover el uso industrial del cannabis y la investigación en esta materia.



## Proyecto de ley

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

### Capítulo III

#### Recursos

**Artículo 49.– Recursos del Instituto.** Los recursos del INACA están constituidos por:

- a) los que le asigne cada año la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional;
- b) la recaudación por los montos que el Instituto establezca y perciba para otorgar licencias y otros permisos en los términos de esta ley, así como la proveniente de las tasas y aranceles establecidos en virtud de la Ley N° 27.669;
- c) lo recaudado por el impuesto establecido en el art. 33;
- d) el producto de las multas y sanciones aplicadas en los términos de esta ley y la Ley N° 27.669;
- e) las donaciones que el Directorio acepte, las que deberán hacerse públicas en el sitio web del Instituto;
- f) todo otro recurso que se perciba por aplicación de esta ley y su reglamentación.

**Artículo 50.– Recursos con carga específica.** Al menos la mitad de la suma de los montos establecidos en el art. 49, incs. b), c) y d), debe ser destinada a campañas de educación y difusión sobre el uso problemático de sustancias psicoactivas legales e ilegales, así como a estrategias de reducción de la vulnerabilidad y los daños asociados al consumo de las mismas.

Las campañas mencionadas en el párrafo anterior deben brindar información clara, completa, científicamente fundada y actualizada sobre los efectos físicos y psíquicos, primarios y secundarios, a corto, mediano y largo plazo, riesgos, contraindicaciones, interacciones y forma de administración recomendada de sustancias psicoactivas legales e ilegales. Se debe privilegiar la adecuación de la información al grupo objeto de la campaña y la presentación de alternativas que reduzcan los riesgos y daños relativos tanto a los efectos de las sustancias en sí, como a sus agregados o excipientes usuales y su forma de administración. En todos los casos se debe evitar generar alarma en la población o promover estigmas o estereotipos sobre los/as consumidores/as, y se debe apelar a la concientización y el uso responsable. Particular énfasis debe ponerse en la concientización de niños, niñas y adolescentes.





## *Proyecto de ley*

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

### **TÍTULO QUINTO DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

#### **Capítulo I**

#### **Disposiciones relativas al consumo de cannabis en espacios de acceso al público**

**Artículo 51.– Prohibición de fumar.** Se prohíbe fumar cannabis 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;
- b) lugares cerrados de acceso público;
- c) centros de enseñanza de cualquier nivel, inclusive instituciones donde se realicen prácticas docentes en cualquiera de sus formas;
- d) establecimiento de salud, 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;
- 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;
- h) estaciones terminales de transporte;
- i) áreas en que fumar genere un alto riesgo de explosión por la presencia de materiales inflamables, estaciones de expendio de combustibles, sitios de almacenamiento de los mismos o materiales explosivos o similares;
- j) cualquier otro espacio cerrado destinado al acceso de público, en forma libre o restringida, paga o gratuita, no incluido en los incisos precedentes.

En los lugares en que rija la prohibición de fumar cannabis, deberán colocarse carteles que indiquen dicha prohibición. La respectiva leyenda deberá estar escrita en forma legible y



## *Proyecto de ley*

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

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. Dichos carteles podrán fusionarse con los previstos en el art. 25 de la Ley 26.687.

Toda persona puede exigir al/la propietario/a, representante legal, gerente/a, administrador/a o responsable a cualquier título del respectivo local o establecimiento, que conmine a la persona infractora a cesar en la conducta prohibida en los incisos anteriores.

**Artículo 52.— Excepciones a la prohibición de fumar.** Se exceptúan de la prohibición establecida en el art. 51:

- a) los patios, terrazas, balcones y demás áreas al aire libre de los espacios destinados al acceso de público en forma libre o restringida, paga o gratuita, mientras no se trate de establecimientos de atención de la salud o de enseñanza, excluidos los del ámbito universitario;
- b) los lugares de trabajo cerrados privados sin atención al público y sin empleados/as que cumplan funciones en esa misma dependencia;
- c) los clubes sociales de cultivo de cannabis, salvo en los espacios destinados a la venta al público.

**Artículo 53.— Facilidades para la denuncia.** La autoridad de aplicación, con la finalidad de facilitar las denuncias por incumplimiento de las disposiciones de la presente ley, habilitará como mínimo un (1) número telefónico gratuito y una (1) dirección de correo electrónico, que deberán ser difundidos a través de los medios masivos de comunicación y expuestos en forma visible en los puestos de expendio de cannabis y en aquellos lugares donde se prohíba fumar cannabis.

## **Capítulo II**

### **Disposiciones relativas a la promoción del consumo de cannabis y a la publicidad de productos elaborados con cannabis**



## Proyecto de ley

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

**Artículo 54.– Prohibición de promoción.** Prohíbese la publicidad, promoción y patrocinio del consumo de productos elaborados con cannabis, en forma directa o indirecta, a través de cualquier medio de difusión o comunicación.

**Artículo 55.– Excepciones a la prohibición de promoción.** Exceptúase de la prohibición establecida en el art. 54, la publicidad o promoción que se realice:

- a) en el interior de los puestos de expendio de cannabis y de los clubes sociales de cultivo de cannabis;
- b) en publicaciones comerciales destinadas exclusivamente a personas o instituciones que se encuentren involucradas en el cultivo, producción, comercialización o distribución de plantas de cannabis, sus partes, derivados y productos elaborados con cannabis;
- c) a través de comunicaciones directas a personas mayores de dieciocho (18) años de edad, siempre que se haya obtenido su consentimiento previo y se haya verificado su edad.

**Artículo 56.– Control en medios audiovisuales.** Encomiéndase a la autoridad de aplicación de la Ley 26.522 la fiscalización y verificación del cumplimiento de las disposiciones del presente capítulo por parte de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual y radiodifusión, en analogía a lo previsto en el art. 81, inciso j), de la ley 26.522. Dicha Autoridad debe disponer la aplicación de las sanciones que correspondan en caso de infracción, 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.

**Artículo 57.– Entrega a personas menores de dieciocho años.** Se prohíbe la venta, distribución, promoción, y entrega por cualquier título, de plantas de cannabis psicoactivo, sus partes, derivados y productos elaborados con cannabis psicoactivo, a personas menores de dieciocho (18) años para su consumo o para el de terceras personas. A tal fin, el/la vendedor/a o expendedor/a debe verificar la edad del/la comprador/a, para lo que debe exigir la exhibición del documento que la acredite.

No obstante lo establecido en el párrafo anterior, la autoridad de aplicación debe establecer los mecanismos y condiciones para el acceso de personas menores de dieciocho (18) años al cannabis con fines terapéuticos o de reducción de daños, bajo prescripción médica y a través de sus representantes legales.

**Artículo 58.– Cartel informativo.** En el interior de los puestos de expendio de cannabis deberá exhibirse en lugar visible un (1) cartel con la leyenda «*Prohibida la venta, distribución, promoción*



## Proyecto de ley

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

*o entrega, bajo cualquier concepto, de productos elaborados con cannabis psicoactivo a menores de dieciocho años», y el número de la presente ley. Dicho cartel podrá fusionarse con el previsto en el art. 20 de la Ley 26.687.*

**Artículo 59.– Prohibición de conducir.** 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 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.

### Capítulo III

#### Otras disposiciones complementarias

**Artículo 60.– Introducción de semillas.** La introducción no declarada de semillas de cannabis al territorio nacional no constituye por sí misma infracción, contravención o delito alguno. No obstante ello, las personas que las introduzcan, las comercien y/o las cultiven son responsables civil y penalmente de sus eventuales consecuencias fitosanitarias.

**Artículo 61.– Tratados de comercio.** El Poder Ejecutivo podrá realizar acuerdos bilaterales o multilaterales con países productores de cannabis legal para la exportación e importación de cannabis, así como para el cumplimiento en general de los objetivos de esta ley.

**Artículo 62.– Comercio internacional.** En lo relativo al ingreso y egreso de plantas de cannabis, sus partes, derivados y productos elaborados con cannabis por fuera de lo establecido en el art. 61, es aplicable la normativa vigente con respecto al ingreso y egreso de especies vegetales, sus partes y productos derivados, sin perjuicio de lo establecido en el art. 60.

**Artículo 63.– Comisión Bicameral.** Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la «Comisión Bicameral de Seguimiento y Control de la Regulación del Cannabis», que será integrada por seis (6) miembros de cada Cámara, respetando las proporciones de las fuerzas con representación parlamentaria.

El/la director/a Ejecutivo/a del INACA debe brindar a la Comisión informes verbales y escritos al menos una vez al año, sin perjuicio de la obligación de facilitar toda otra información que la Comisión pueda solicitar al Instituto.



## *Proyecto de ley*

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

**Artículo 64.– Amnistía.** Establécese una amnistía general para todas las personas denunciadas, procesadas y/o condenadas por delitos que pierdan su carácter de tales tras la entrada en vigencia de esta ley. Dicha amnistía extingue la pena y/o la acción penal en las causas motivadas por los delitos mencionados, sin perjuicio de la pena y/o acción penal motivada en otros delitos concurrentes.

La extinción de la pena y/o la acción penal importa la eliminación de todos los registros públicos relacionados con dichas causas.

Los/as magistrados/as actuantes deben confeccionar y remitir, sin necesidad de petición de parte, los pertinentes oficios comunicando la extinción de la acción penal a la Policía Federal, a la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior de la Nación, y al Registro Nacional de Reincidencia del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, expidiendo el certificado correspondiente al/la beneficiario/a.

**Artículo 65.–** Transfíranse al Instituto Nacional del Cannabis (INACA) que se crea por esta ley, la dotación de cargos, créditos presupuestarios y bienes patrimoniales, incluyendo la documentación y archivos pertinentes de la Agencia Regulatoria de la Industria del Cáñamo y del Cannabis Medicinal (ARICCAME), que fuera creada por el artículo 4° de la Ley 27.669 como organismo descentralizado en el ámbito del entonces Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. Las actuaciones en trámite ante dicha agencia serán resueltas y continuadas por el INACA.

**Artículo 66.–** El personal que actualmente cumple funciones en la ARICCAME será reasignado al INACA creado mediante la presente ley, garantizándose los derechos laborales, el reconocimiento de la antigüedad, remuneración percibida e iguales condiciones salariales que a la fecha de la sanción de la presente. Quedan exceptuados de lo dispuesto en este artículo aquellos/as funcionarios/as para cuyo cargo se prevea un mecanismo específico de designación.

**Artículo 67.–** Toda referencia normativa a la Agencia Regulatoria de la Industria del Cáñamo y del Cannabis Medicinal, su competencia o sus autoridades que no se oponga a la presente ley, se considerará referida al Instituto que se crea por esta ley.

**Artículo 68.–** Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

**FIRMA: DIPUTADO ESTEBAN PAULÓN**  
**ACOMPaña: DIPUTADA MÓNICA FEIN**



## *Proyecto de ley*

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

### **FUNDAMENTOS**

Sr. Presidente:

Hace más de una década desde las organizaciones de la sociedad civil acercábamos a esta Cámara un anteproyecto de ley, que se fue nutriendo con la presentación de distintas iniciativas a lo largo de los sucesivos períodos parlamentarios. Se trata de un proyecto que establece la eliminación de la planta de cannabis o marihuana y de su principal componente psicoactivo, el Tetrahidrocannabinol (THC), y la consecuente legalización de dichas especies vegetales, proponiendo un marco normativo para la regulación de la producción y comercialización del cannabis por parte del Estado nacional.

A su vez, permite adecuar y actualizar la normativa en la materia en concordancia con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de los importantes cambios que han tenido lugar desde la sanción de la Ley N° 23.737.

A lo largo de estos años, por cierto, han ocurrido algunos hechos de suma relevancia a nivel mundial para la materia que aquí debatimos, hechos que no hacen más que reafirmar que el camino que planteábamos entonces era el camino que necesariamente el mundo empezaría a recorrer.

Es por ese motivo, que hoy impulsamos un proyecto específico de regulación de cannabis, independientemente de las modificaciones que este Congreso decida hacer a la Ley 23.737, que retoma la legalización del cannabis propuesta ya desde principios del año 2012, pero que, a su vez, establece claramente las bases y principios de regulación de las especies vegetales en cuestión.

#### **Antecedentes recientes.**

Cabe mencionar que, en el transcurso del año 2012, en la hermana República Oriental del Uruguay se planteó un debate tendiente a la legalización/regulación del Cannabis, que contó incluso con el apoyo del Poder Ejecutivo Nacional de ese país y que dio lugar a un proyecto de ley que fue finalmente sancionado, tras un intenso y productivo debate, a finales del año 2013. Nuestra propuesta retoma varios de los puntos de la legislación uruguaya, con un mayor detalle en algunas cuestiones que creemos deben ser



## *Proyecto de ley*

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

contempladas por la legislación, así como algunas diferencias, pero desde ya es de destacar el hecho de que en el ámbito regional comience a darse con fuerza y presencia pública un debate que hasta hace muy poco tiempo se invisibilizaba completamente.

Poco después de la presentación del proyecto de ley de Uruguay, tras las elecciones de los Estados Unidos del año 2012 —y como consecuencia de la voluntad popular— los estados de Washington y Colorado legalizaron el uso recreativo de la marihuana. A esta lista se sumaron en 2014, tras sendos referendos, los estados de Alaska y Oregon, y el Distrito de Columbia (Washington D.C.), y, en los años siguientes, Nevada, Massachusetts, Maine, California, Illinois, Michigan, Arizona, Montana, Nueva Jersey y Dakota del Sur. Además, desde hace décadas en varios estados es legal el uso del cannabis con fines terapéuticos.<sup>1</sup>

En el mismo sentido, se destaca la Cannabis Act, que terminó por legalizar integralmente la producción del cannabis en Canadá.

Tal vez lo más interesante sea —además de la enorme visibilidad que este debate ha adquirido en el último tiempo, pese a tratarse de un debate de larga data— el hecho de que estos avances se den a pesar de las normas internacionales que regulan la producción, distribución y tenencia de sustancias psicoactivas. Estos «compromisos internacionales» suelen ser citados sin mayor detalle en oposición a las propuestas de regulación y legalización de ciertas sustancias, motivo por el que resulta por demás sugerente que en el mismo país que fue el principal promotor de estas normas y de la denominada «guerra contra las drogas», se planteen legislaciones que contrarían los principios de aquellos instrumentos internacionales. Es más, lo que el gobierno federal de los EEUU alega es que dichas regulaciones internas contradicen la normativa federal en la materia, sin mencionar que sean contrarias a los «compromisos internacionales». En este punto pareciera ser que, al interior de EEUU, los tratados en materia de estupefacientes van camino a convertirse en letra muerta, al menos en lo relativo al cannabis.

A su vez, que países como Uruguay y Canadá hayan legislado en el mismo sentido, y varios Estados también debatan normativas de regulación de la producción de cannabis (y, en otro orden de cosas, sumando la denuncia de la Convención Única de 1961 que hace unos años hiciera el Estado Plurinacional de Bolivia y su posterior reincorporación con la

---

<sup>1</sup> «Política de drogas en Estados Unidos: más allá de la doble moral», Marcela Anzola. Razonpublica.com. <http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/3514-politica-de-drogas-en-estados-unidos-mas-alla-de-la-doble-moral-.html>



## *Proyecto de ley*

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

reserva hecha sobre el uso de la planta de coca) nos lleva a preguntarnos cuál será el futuro de las convenciones en materia de fiscalización de estupefacientes.

En cualquier caso, no puede obviarse el hecho de que lo dispuesto por tales convenciones —que datan de los años '60 y '70— debe ser compatibilizado con los principios, derechos y garantías con jerarquía constitucional que conforman nuestro bloque constitucional federal. En efecto, los instrumentos de fiscalización de drogas han de ser interpretados con el tamiz de estas normas de rango superior. Como es sabido, a partir de la reforma constitucional del año 1994 nuestro país otorgó jerarquía constitucional a diversos instrumentos internacionales que velan por derechos humanos de diversa índole, que pueden ser —y son de hecho— afectados diariamente por el prohibicionismo acrítico de la mentada «guerra contra las drogas». Así, el derecho a la vida, la integridad física, la salud, la seguridad, la privacidad, la libertad, la autodeterminación, a trabajar, entre otros, deben priorizarse —pues así lo definió el/la constituyente— a cualquier disposición contenida en los instrumentos internacionales prohibicionistas, en caso de que exista algún conflicto entre los mismos. Esto debido a la doble jerarquía que los tratados de derechos humanos tienen por sobre ellos: en rigor de la materia que regulan y en rigor de la propia jerarquía otorgada a los mismos por sobre los demás instrumentos internacionales, en concordancia con el art. 75, inc. 22, CN.

En tal sentido, el derecho a la dignidad y al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad y a la no discriminación son derechos fundamentales en un Estado democrático, en el que no cabe imponer ideal alguno de excelencia humana, sino garantizar el derecho de cada persona a elegir su propio plan de vida y adoptar el modelo de virtud personal que considere válido, en tanto no afecte a las demás personas.

Resulta necesario retomar dicho debate y que el mismo ocurra a la luz de los más recientes avances a nivel internacional, para que la nueva legislación que de allí resulte permita terminar efectivamente con las injustas situaciones que exponemos seguidamente.

### **La situación argentina. La Ley 23.737 y los tímidos avances en materia de regulación del cannabis para usos determinados.**

La Ley 23.737 es en parte producto de directivas establecidas en instrumentos internacionales, impulsados por los países centrales y, entre ellos, fundamentalmente los Estados Unidos. Resulta claro, sin embargo, que muchas de las disposiciones de la misma





## Proyecto de ley

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

han ido incluso más allá de lo que aquellos instrumentos obligaban y de lo que los mismos países promotores de dichas políticas han implementado en sus propios territorios.

El mecanismo adoptado por la ley es el siguiente: en función de la clasificación de determinadas sustancias prohibidas (drogas), se tipifican prácticamente todas aquellas conductas relacionadas con dichas sustancias, criminalizando incluso a las personas usuarias de las mismas. Así es que, a través de la incorporación del Cannabis, sus componentes y derivados, en las Listas de estupefacientes complementarias a la ley penal, toda actividad vinculada al circuito del Cannabis es pasible de persecución estatal en virtud de la ilicitud de la sustancia, incluyendo la tenencia destinada a consumo personal, que también queda bajo la órbita del sistema penal.

Más allá de estas consideraciones, los hechos contundentes de la realidad indican que en las últimas décadas el consumo de sustancias psicoactivas ilegales ha crecido en nuestro país y en el mundo a la vez que se ha diversificado. Lo propio ha ocurrido con el tráfico, la producción y la venta<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Sólo por citar algunos datos, más que contundentes, reproducimos el considerando 15) del voto de la mayoría, Corte Suprema de Justicia de la Nación, en «Arriola, Sebastián y otros s/ causa n° 9080»: «Que así la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) indica en el informe correspondiente al 2007 que Argentina ha cobrado importancia como país de tránsito, y que también hay indicios de producción local de cocaína. Allí se agrega que nuestro país lidera el ranking latinoamericano en "estudiantes secundarios" que consumen pasta base de cocaína conocida como "paco". También el consumo de paco ubica a Argentina, Chile y Bolivia como los países con más injerencia en la región y en el mundo (2007 World Drug Report. Naciones Unidas. Oficina de Drogas y Delito). »En el informe del año 2006 del mismo organismo se ha señalado que además de los tres grandes productores sudamericanos, en nuestro país se ha detectado cierta fabricación de productos derivados de la cocaína, y que se transformó en un importante lugar de tránsito de estupefacientes de la región andina hacia Europa (pág. 91); y que pese a la información oficial de cierto descenso del consumo de cocaína, el organismo internacional consideró que tal información obedecía a diferencias metodológicas para medir la estadística. Allí también se incluyó a la Argentina entre los países donde ha proliferado el éxtasis (pág. 129). En cuanto a las elevadas incautaciones de marihuana, el informe señala que no se compadecen con los niveles de consumo denunciados (pág. 164) (2006 World Drug Report. Naciones Unidas. Oficina de Drogas y Delito). En el mismo sentido se observa el informe correspondiente al año 2008, que da cuenta de un aumento del consumo de opio en el país (pág. 60); mayor importación de precursores (pág. 68); aumento de secuestro de cocaína han sido reportados [sic] por Bolivia, Chile, Uruguay y en menor medida por Argentina y Paraguay, lo que sugiere que el tráfico vía el cono sur ha aumentado (pág. 73); Argentina ocupa el séptimo lugar de los países americanos de donde proviene droga incautada en Europa (pág. 77). El país ocupa el segundo lugar de sudamérica [sic] en consumo de cocaína (págs. 88 y 275); aumentó el secuestro de resina de marihuana (pág. 103), así como su consumo (pág. 114). El país está entre los primeros puestos del ranking sudamericano en consumo de estimulantes (pág. 136) y de éxtasis (pág. 165).



## Proyecto de ley

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

En relación con los informes sobre prevalencia del consumo, hay evidencias que muestran que, pese a que se fortalecen cada vez más las políticas represivas, los patrones de consumo se incrementan.

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.<sup>3</sup>

---

»El informe del año 2004 también señala que en el país se ha elevado el consumo de opiáceos (pág. 103), y que se ha detectado capacidad de producción de cocaína (pág. 116); y que el uso indebido de cocaína era superior al nivel medio de las estadísticas (pág. 123). También se pone de relieve que el país denunció un aumento continuo del uso indebido de cannabis en los años 2000, 2001 y 2002, el informe pone de relieve que el uso indebido de tal estupefaciente era superior al de Brasil. Allí también se refiere que en contraste con las tendencias globales de América del Norte, en el 2002 hubo en el país un aumento del uso indebido de anfetaminas (pág. 203) (2004 World Drug Report. Naciones Unidas. Oficina de Drogas y Delito).

»Por su parte el reporte de 2002 ya señalaba el aumento del uso de opio en el país, y que el porcentaje de población que usa cocaína está entre los más elevados de Sudamérica, aunque su tendencia se estabiliza así como el de las anfetaminas, aunque verifica un aumento en el uso de éxtasis (págs. 247 y 269) (2002 World Drug Report. Naciones Unidas. Oficina de Drogas y Delito). En el reporte del año 2001 también se señala el aumento del uso de la heroína y el elevado porcentaje de consumo de cocaína respecto de los otros países sudamericanos (págs. 241, 247 y 269) (2001 World Drug Report. Naciones Unidas. Oficina de Drogas y Delito).

»Esta tendencia que informa las Naciones Unidas también es confirmada por estadísticas nacionales oficiales. Así en la Segunda Encuesta Nacional a Estudiantes de Enseñanza Media 2005, se ha realizado un análisis comparativo 2001- 2005, cuyas conclusiones señalan que el consumo de psicofármacos sin prescripción médica y de solventes e inhalantes se ha incrementado. Puntualmente, el incremento en el consumo de tranquilizantes sin prescripción médica es del 6.1% y de estimulantes creció un 44.4%. El incremento mayor se observa en solventes e inhalables, con el 380%, explicado por un fuerte aumento tanto en varones como en mujeres. Dentro de las drogas ilícitas, la de mayor incremento en el consumo es la pasta base, con un aumento del 200%, explicado fundamentalmente por el mayor consumo de las mujeres; le sigue la cocaína, con un 120%, donde la diferencia entre sexos es menor, y por último la marihuana, con el aumento del 67.6%, explicado por el incremento del 100% en las mujeres frente al 50% de los varones (Segunda Encuesta Nacional a Estudiantes de Enseñanza Media 2005, Informe Final de Resultados Área de Investigaciones, Enero 2006, SEDRONAR, Presidencia de la Nación).

»A similares conclusiones arriba el informe del Observatorio Interamericano sobre Drogas en el 2006. Allí se expone el importante incremento de consumo de drogas ilícitas en nuestro país, así como su liderazgo respecto de otros países de Latinoamérica en el consumo de diferentes estupefacientes, especialmente entre la juventud (Primer Estudio Comparativo sobre Uso de Drogas en Población Escolar Secundaria de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay)».

<sup>3</sup> 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>



## Proyecto de ley

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

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%).<sup>4</sup>

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 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.

Si bien no puede deducirse inmediatamente que la propia norma haya sido la causante de la situación descrita —lo cual no quita que un análisis más profundo pueda eventualmente llegar a dicha conclusión—, lo cierto es que lejos estuvo de cumplir con sus objetivos. En particular, vio frustrado su objetivo fundamental: la protección de la «salud pública».

*«Recordemos que el bien jurídico protegido por la Ley N° 23.737, a partir del cambio de paradigma de su antecesora Ley 20.771 que tutelaba supuestamente “la seguridad nacional” mediante una postura beligerante aún mucho más arraigada (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), es actualmente “la salud pública”. La exposición de motivos de las comisiones informantes en motivo del debate de la ley, dejaron*

---

<sup>4</sup> 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](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.*

*en claro que con la norma en cuestión se estaba ejerciendo un rol fundamental “el Estado no resigna su obligación primaria (...) la de proteger la salud pública”<sup>5</sup>.*

Sin embargo, como explica Vázquez Acuña, *«no obstante surgir de la ley actual, 23.737, como función manifiesta la protección de la salud pública, la política estatal en lugar de ubicar la cuestión “drogas” como preocupación sanitaria, la convierte en foco de atención de la seguridad ciudadana»<sup>6</sup>. «Este quizás sea uno de los aspectos más vulnerables que podemos encontrar cuando analizamos las consecuencias de la aplicación de la ley. Es, a esta altura de la experiencia, indiscutible que la incriminación de la tenencia de drogas para uso personal conlleva muchísimos daños a la salud pública».*

Silvia Inchaurrega y Gustavo Hurtado, de la Asociación de Reducción de Daños de la Argentina (ARDA), son contundentes respecto de ello. Aseguran que *“esta respuesta penal condiciona el contacto del usuario de drogas con las instituciones de salud en razón de representarse la posibilidad cierta de ser detenidos...”, ratificando [...] la existencia de una conducta discriminatoria para con dichos/as usuarios/as de drogas conforme el Art. 1 de la Ley 23.592»<sup>7</sup>.* De modo tal, que la criminalización obstaculiza cualquier abordaje sanitario, ante el temor de las personas a ser perseguidas penalmente

Pero la Ley 23.737 no sólo ha fracasado catastróficamente en la protección del bien jurídico que pretendía proteger, sino que ha generado una serie de daños colaterales de enorme gravedad.

Además de la afectación inconstitucional de la autonomía personal causada por varios de los tipos penales establecidos por la Ley 23.737, sobre la que argumentaremos a continuación, los excesos del/la legislador/a derivaron en graves situaciones de estigmatización y discriminación, a la vez que generaron una saturación de los sistemas penal y penitenciario con causas por delitos que nunca debieron ser considerados tales, más aun contando a la fecha de su sanción con los antecedentes «Bazterrica» y «Capalbo» de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1986). En efecto, esta ley incrementó las penas respecto a su antecesora y mantuvo la penalización de la tenencia de estupefacientes, desdoblado la figura en tenencia simple y tenencia para consumo personal, cuya penalización había sido considerada por la CSJN *violatoria del artículo 19 de la Constitución*

---

<sup>5</sup> «Recomendación general nº 3, en materia de discriminación a consumidores/as de drogas prohibidas», Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). 2008, párrafo 2.44.1.

<sup>6</sup> «El usuario en la actual política de drogas», Vázquez Acuña, Martín, pág. 74.

<sup>7</sup> INADI: op. cit., párrafos 2.44.3 y 2.44.4



## *Proyecto de ley*

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

*Nacional, en la medida en que invade los ámbitos de libertad personal, exentos de la autoridad de los órganos estatales.*

La inconstitucionalidad de diversos fragmentos del articulado de la Ley 23.737 fue declarada expresamente 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 la doctrina “Bazterrica” y resolvió por unanimidad declarar la inconstitucionalidad de la criminalización de las personas que consumen drogas, por tratarse de una conducta privada 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 el sentido señalado, las cifras sobre causas relacionadas a la Ley 23.737 son más que elocuentes a la hora de mostrar, no sólo el grave daño moral causado a las personas que se ven llevadas al sistema penal por la práctica de acciones de su esfera privada, sino también el enorme dispendio de recursos procesales, tanto humanos como presupuestarios.

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% fueron 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. Según los registros de ese año, 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.



## Proyecto de ley

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

La PROCUNAR ha advertido en los sucesivos informes sobre la gran incidencia que tiene la persecución de delitos menores y la necesidad de reflexionar acerca del grado de eficacia y eficiencia de la persecución penal en materia de drogas.

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.<sup>8</sup>

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 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”).<sup>9</sup>

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. Pese a que ello resulta evidente, 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.

Por cierto, no sólo es estigmatizado/a el/la procesado/a o condenado/a, sino que *«la familia es también victimizada por la prohibición, ya que la estigmatización social y legal no sólo señala al/la imputado/a, condenado/a, “enfermo/a” o “drogadicto/a”, sino a la*

---

<sup>8</sup> 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>

<sup>9</sup> “A 10 AÑOS DE ARRIOLA”. Organizaciones Firmantes: RESET - CELS - Servicio Público Provincial de Defensa Penal de Santa Fe - INECIP - INTERCAMBIOS - WOLA - IDPC - ILSER - MIRADAS - ENCLAVES - AASM - CELIV – FAT- ACVI - ARDA - Revista THC – FOCA- Mamá Cultiva Argentina). <http://resetdrogas.com.ar/index.php/a-10-anos-de-arriola>



## Proyecto de ley

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

*familia toda a la cual se hace responsable solidaria de las “falencias morales” de su hijo/a, hermano/a, sobrino/a, etc.»<sup>10</sup>.*

Dicha discriminación se ve además potenciada por otros pretextos, fundamentalmente el socioeconómico, puesto que *«la diferenciación al acceso a una defensa técnica conforme el poder adquisitivo de los/as imputados/as y la propia selectividad del derecho penal hacia los grupos vulnerados, se refleja [...] en una mayor criminalización y prisionización de las personas en situación socio-económica de pobreza, lo que significa una conducta discriminatoria para con ellos/as»<sup>11</sup>.*

Organizaciones de la sociedad civil señalan que las personas criminalizadas por las fuerzas federales con motivo de tener escasa cantidad de sustancias para su propio consumo, detenidas principalmente por tenencia de cannabis, son, 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 (Declaración conjunta de las organizaciones “A 10 AÑOS DE ARRIOLA”).

A su vez, las organizaciones advierten que durante los últimos años hubo un aumento en la persecución de cultivos para consumo personal. Estas causas han captado en gran medida a personas y familias que intentan sortear el mercado ilegal para acceder al cannabis con fines terapéuticos.

La legislación argentina ha sido más restrictiva con la planta del cannabis y las sustancias psicoactivas que contiene, que lo que el propio país que impulsó la «guerra contra las drogas» ha sido jamás, al punto que el cultivo, la siembra y la tenencia de la planta o cualquiera de sus partes han constituido infracción a la ley penal bajo cualquier circunstancia, incluso con fines médicos o científicos.

Recién en los últimos años, en forma incipiente, se han registrado algunos avances en la regulación del cannabis con fines no recreativos.

La sanción de la Ley 27.350, de Investigación médica y científica del uso medicinal del Cannabis y sus derivados, representó sólo un primer paso para atender a las problemáticas de personas usuarias de cannabis con fines medicinales, terapéuticos y/o paliativos del dolor, aunque deficitaria e insuficiente en materia de regulación de la producción –sólo prevista a los fines experimentales de investigación científica-, vías de

---

<sup>10</sup> INADI: op. cit., párrafo 2.41

<sup>11</sup> INADI: op. cit., párrafo 2.39



## *Proyecto de ley*

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

acceso, autocultivo, cultivo solidario, con defectos y obstáculos que se van subsanando a medida que se avanza en el proceso de implementación y las sucesivas reglamentaciones de la norma, que en sus inicios han sido extremadamente restrictivas.

Luego, con la reciente aprobación de la Ley 27.669, “Marco Regulatorio para el Desarrollo de la Industria del Cannabis Medicinal y el Cáñamo Industrial”, se estableció un nuevo marco normativo para la cadena de producción, industrialización y comercialización de la planta de cannabis, sus semillas y sus productos derivados para uso industrial y/o medicinal, bajo un régimen de autorizaciones y licencias habilitantes, con un esquema diferenciado y simplificado en el caso del cáñamo industrial.

La legalización, regulación y promoción de la industria del cáñamo, implicó restablecer la legalidad de una actividad productiva que se desarrolló en la Argentina hasta su prohibición por un decreto-ley de la última dictadura y que incluso nada tiene que ver con los usos controlados por las convenciones del Sistema Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, con múltiples usos en materia textil, cosmética, alimentaria, energética, etc.

En el caso del cannabis para uso medicinal, la norma vino a complementar la Ley 27.350, promoviendo el desarrollo de una producción en escala.

Presentada como una oportunidad para posicionar y proyectar a la Argentina en un mercado emergente a nivel global, la Ley 27.669 excluyó de su ámbito de aplicación al cannabis de uso recreacional. La oportunidad que lamentablemente se perdió fue la de avanzar en una agenda mucho más amplia, con una regulación integral del cannabis en sus diversos usos como alternativa a la prohibición, para desplazar al mercado ilegal, terminar con el modelo de criminalización de las personas usuarias y cultivadoras y hacer efectivo el mandato de “Arriola” a más de una década del fallo de la CSJN.

Lo cierto es que, pese a estos tímidos avances en la regulación, al día de hoy el cannabis, sus componentes y derivados, continúan integrando las listas de estupefacientes a los efectos de que les sea 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.

**La planta de Cannabis, el THC y los cannabinoides.**





## *Proyecto de ley*

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

El THC, presente fundamentalmente en las inflorescencias de la planta de marihuana, es en nuestro país y en la mayor parte del mundo la sustancia psicoactiva ilegal de uso más extendido, usualmente administrado por vía respiratoria —fumando las hojas o flores en cigarrillos o en pipas, así como por medio de vaporizadores—, pero también por vía intestinal, ingiriéndolo en preparaciones alimenticias.

El THC, junto con otras sustancias psicoactivas presentes en la planta de marihuana —genéricamente denominadas «cannabinoides»— posee propiedades analgésicas, broncodilatadoras, orexígenas, ansiolíticas, entre otras. Se utiliza en muchos lugares del mundo con éxito en terapias y tratamiento sintomático de distintas afecciones como el glaucoma, la esclerosis múltiple o contra los efectos secundarios de la quimioterapia y otros tratamientos invasivos.

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 2007 se publicó en el Reino Unido un estudio científico interdisciplinario<sup>12</sup> —cuya lectura detallada sugerimos enfáticamente a fines de conocer los detalles metodológicos— que comparó mediante tres factores principales —daño físico, capacidad de generar dependencia y daño social— el grado de riesgo de veinte sustancias psicoactivas, seis de ellas legales a la fecha de realización del trabajo (incluyendo alcohol y tabaco).

Las conclusiones del trabajo son sorprendentes y alarmantes a la vez: en la media consolidada de riesgo (basada en los tres factores), el alcohol y el tabaco están muy por encima del Cannabis, e incluso de otras sustancias ilegales como el LSD o la MDMA (éxtasis). Las sustancias más riesgosas resultaron ser la heroína (en gran medida debido a los riesgos propios de la administración por vía parenteral) y la cocaína (cuyo puntaje se vio elevado por tratarse en forma indistinta la cocaína pura y compuestos de muy inferior calidad, como el crack). Más en general, el informe muestra que no existe una relación sistemática (ni nada

---

<sup>12</sup> «Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse», Nutt D. et alii, Psychopharmacology Unit, University of Bristol, Bristol; Forensic Science Service, London; Police Foundation, London; Medical Research Council, London; y Department of Physiology, Anatomy and Genetics, Oxford; 2007.



## Proyecto de ley

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

que se le parezca) entre las conclusiones de los/as expertos/as del equipo interdisciplinario que participaron del informe y la clasificación utilizada en el Reino Unido para indicar los grados de peligrosidad de las sustancias ilegales, ni tampoco relación con la división entre sustancias legales e ilegales.

Si bien es cierto que la comparación directa entre sustancias legales e ilegales merece sumo cuidado, en tanto la mayor disponibilidad de las primeras aumenta su capacidad de producir «daño social» (medido en términos de costos para la salud pública, así como daños a bienes y derechos de terceros/as), también es cierto que las sustancias ilegales conllevan riesgos propios de su calidad de tales. Y resulta también un dato interesante que las últimas posiciones en la escala la ocupen otras sustancias que en el Reino Unido son legales, pero se encuentran prohibidas en nuestro país (los nitritos de alquilo — comúnmente conocidos como «poppers»— o el qat, por ejemplo).

En este sentido, los autores indican que tales «hallazgos plantean preguntas acerca de la validez de la actual clasificación de la Ley de Abuso de Drogas, a pesar del hecho de que la misma está nominalmente basada en la valoración de su riesgo para los usuarios y la sociedad»<sup>13</sup>. (La traducción es propia.)

Agregan además que los «resultados también enfatizan que la exclusión del alcohol y el tabaco de la Ley de Abuso de Drogas es, desde una perspectiva científica, arbitraria. No vemos distinción clara entre las sustancias socialmente aceptadas y las ilícitas. El hecho de que las dos drogas legales más ampliamente usadas ocupen la mitad superior del ranking de daño es con seguridad un dato importante que debería ser tenido en cuenta en el debate público sobre el uso ilegal de drogas. Las discusiones basadas en una valoración formal del daño más que en prejuicios y suposiciones deberían ayudar a la sociedad a involucrarse en un debate más racional sobre los riesgos relativos y los daños de las drogas»<sup>14</sup>. (La traducción es propia.)

Cabe destacar que también al analizar cada factor en forma separada se obtienen conclusiones similares en cuanto a la posición relativa del alcohol, el tabaco y el cannabis. Sólo en riesgo social, el cannabis fue categorizado levemente por encima del tabaco, en parte —explican los/as autores/as— por la baja o nula capacidad del tabaco de generar daños en bienes de terceros. En los demás casos, el tabaco quedó claramente por encima del cannabis, y el alcohol claramente por encima del cannabis en todos los casos.

---

<sup>13</sup> Ver nota xiv.

<sup>14</sup> Ver nota xiv.



## Proyecto de ley

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

Evidentemente, todo esto (que no viene sino a confirmar lo que muchos/as expertos/as ya suponían) pone en tela de juicio la prohibición del cannabis frente a la legalidad del alcohol y el tabaco. También para otras sustancias (si no todas) quedaría bajo sospecha la pertinencia de mantener su carácter ilegal, siendo particularmente claro el caso del LSD y el éxtasis, o el *popper* para el caso argentino.

Sin embargo, el caso del cannabis se destaca claramente por lo extendido de su uso, por tratarse de una simple especie vegetal, por sus numerosos usos industriales, históricos y modernos, entre otros motivos. Estamos convencidos y convencidas de que la legalización plena del cannabis es un acto de justicia para con sus usuarios/as, y una política de salud pública que se verá complementada con los nuevos lineamientos de reducción de la vulnerabilidad y de los daños y con los resultados de futuras investigaciones, sin perjuicio de los beneficios económicos que la explotación industrial del cáñamo pueda ofrecer a futuro.

Todos estos datos ponen en tela de juicio la mayoría de los prejuicios usuales con respecto al consumo de drogas y, en particular, a la mismísima clasificación entre drogas legales e ilegales que tan radicalmente marca el mapa del consumo de sustancias psicoactivas en nuestro país, fundamentalmente en lo relativo al cannabis.

Otros estudios sobre patrones de consumo, frecuencia, capacidad adictiva, entre otros parámetros, contradicen de igual modo las ideas que públicamente se han difundido en las últimas décadas sobre el consumo de sustancias legales e ilegales. Entre ellos, es de destacar un reciente estudio conducido por miembros de universidades y de organismos del sistema de salud pública de EEUU<sup>15</sup>, que cuestiona la clasificación de la marihuana establecida por la DEA. Entre sus conclusiones expresan: «La clasificación de la marihuana como una droga del Listado I, así como la persistente controversia sobre si el cannabis tiene o no valor medicinal, son obstáculos al progreso médico en el área. Basándonos en la evidencia actual, su clasificación en el Listado I no es sostenible; no es preciso decir que el cannabis no tenga valor medicinal, o que falte información sobre su seguridad. (...) Esperamos que el persistente conflicto entre la evidencia científica y la ideología política pueda ser zanjado judicialmente». (La traducción es propia.

La escasez de estudios de este tipo en nuestro país es una consecuencia directa de las políticas prohibicionistas surgidas de la ley 23.737, en muchos aspectos más duras que

---

<sup>15</sup> «Medical Marijuana: Clearing Away the Smoke», Grant et alii. Center for Medicinal Cannabis Research, University of California; Psychiatry Service, VA San Diego Healthcare System; y Department of Physical Medicine and Rehabilitation, University of California. 2012.



## *Proyecto de ley*

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

las leyes de los EEUU, principal impulsor de la «Guerra contra las Drogas» y de las convenciones internacionales en la materia. Este efecto de las políticas prohibicionistas debe ser contrarrestado para contar con información precisa, actualizada y basada en la evidencia científica antes que en los prejuicios y estereotipos sostenidos por décadas sin mayor revisión, para poder diseñar políticas públicas que se ajusten a la realidad de nuestra Nación.

Tampoco puede dejarse de mencionar, una vez dicho todo lo anterior, los beneficios que para el propio Estado representa en términos fiscales la legalización y regulación de un mercado que en la clandestinidad mueve enormes sumas de dinero. Es hora de que el Estado termine con los beneficios extraordinarios que las organizaciones del narcotráfico obtienen de la producción y comercialización de marihuana y se apropie de dichos excedentes para destinarlos a la protección real de la salud pública y a las tan necesarias campañas de concientización y reducción de la vulnerabilidad y de los daños.

Recomendamos la replicación en nuestro país de estudios como el que se cita con el fin de obtener información orientada según las especificidades locales, que permitan orientar a futuro las decisiones de política pública en materia de sustancias psicoactivas.

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.

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



## *Proyecto de ley*

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

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.<sup>16</sup>

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 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 (<http://regulacionlegal.org>).

### **Legalización y regulación del cannabis.**

Por todo lo anterior, entendemos necesario proponer la legalización de la producción, comercialización y demás actividades desarrolladas en torno a las plantas de cannabis, sus partes y los productos derivados de las mismas. La enorme cantidad de causas judiciales, detenciones arbitrarias y extorsiones a las que son sometidos/as sus usuarios/as, sumado a lo extendido de su consumo en nuestro país, junto a todas las consideraciones que muestran lo absurdo y arbitrario de darles a dichas plantas un estatus de ilegalidad mientras otras plantas con capacidad psicoactiva y tantas sustancias que generan graves perjuicios a la salud de la personas se mantienen en la legalidad —eso sí, en algunos casos con fuertes regulaciones—, nos llevan a la conclusión de que es necesario avanzar en este sentido. Más aún, los recientes avances en la hermana República Oriental del Uruguay, en varios estados de Estados Unidos y en Canadá en el mismo sentido, refuerzan la convicción que venimos sosteniendo hace años.

Por eso acercamos este proyecto que propone no sólo la legalización de las plantas de cannabis y de sus componentes psicoactivos, sino una fuerte regulación de toda la cadena de producción y comercialización. Como en tantas otras situaciones similares, entendemos que la prohibición es la renuncia del Estado a hacerse presente y tomar las

---

<sup>16</sup> 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. Disponible en <http://regulacionlegal.org>



## *Proyecto de ley*

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

decisiones necesarias para proteger la salud y la seguridad de las personas, sin interferir en el pleno ejercicio de la autonomía personal y en la libertad de decidir el propio plan de vida.

Por eso proponemos una regulación completa de la cadena productiva, tomando en gran medida los antecedentes mencionados, y muy especialmente la cercana experiencia de Uruguay, según los lineamientos que se exponen a continuación.

### **Lineamientos generales del marco regulatorio propuesto.**

Según el marco regulatorio propuesto, el cultivo y producción pueden realizarlo:

– Clubes sociales de cultivo;

– Personas físicas para su consumo personal;

– Subsidiariamente, el Estado Nacional o los Estados subnacionales, a través de organismos públicos o empresas de capital exclusivamente estatal.

Si bien no creemos que esta última opción deba ser la preferida, entendemos que la norma debe tener la flexibilidad suficiente para permitirle a la autoridad de aplicación intervenir directamente en el mercado de manera de corregir desequilibrios que incentiven la formación de circuitos ilegales de producción y comercialización.

Por otro lado, la entrega o venta de cannabis puede ser:

– De los clubes a sus socios/as, en función de las disposiciones de la ley y según lo previsto en sus estatutos;

– De los clubes, siempre que sean titulares de una licencia para el expendio de cannabis, a:

i) el Estado Nacional a través de los organismos o de las empresas de capital estatal que el Poder Ejecutivo defina;

ii) otros clubes sociales de cultivo;

iii) consumidores/as finales;



## *Proyecto de ley*

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

—Subsidiariamente, del Estado Nacional a consumidores/as finales, a título oneroso o gratuito, a través de los organismos públicos o de las empresas de capital estatal que establezca la reglamentación, o, en su caso, de las formas asociativas que se autoricen en los términos de este proyecto de ley.

En todos los casos, las transacciones se hacen en un mercado con precios y cantidades fuertemente reguladas. La determinación de tales precios y cantidades y las decisiones sobre eventuales intervenciones directas del Estado en la cadena de producción y comercialización las lleva adelante un órgano regulador estatal creado por ley (el Instituto Nacional del Cannabis), que incluye participación y control de la sociedad civil. Se busca que los parámetros específicos (precios máximos y mínimos, especificaciones de calidad, eventuales límites de producción y distribución, etc.) sean establecidos por esta vía administrativa para que la política reguladora sea lo suficientemente flexible como para adaptarse a un mercado complejo, en transición y —debe decirse— relativamente impredecible.

En cualquier caso, la regulación debe estar orientada a proteger los derechos humanos de los/as usuarios/as y a hacer progresivamente inviable el circuito ilegal. Todas las acciones de la autoridad de aplicación deben estar orientadas en el sentido de proteger a los/as consumidores/as y a desincentivar la producción y tráfico de cannabis por fuera de los mecanismos establecidos por la ley.

Por otro lado, se establece un sistema relativamente libre para el cannabis no psicoactivo y se promueve la investigación de sus usos industriales. También se incluyen normas de regulación del consumo similares a las existentes para el alcohol o el tabaco.

Sumando a todas las competencias mencionadas, la norma propuesta refuerza la presencia del Estado a partir de la creación de un impuesto sobre las transacciones comerciales que involucren productos derivados del cannabis. Lejos de ser una propuesta con un fin meramente recaudatorio, se trata de un mecanismo más de intervención estatal para regular el mercado mediante la política tributaria. Y en cualquier caso, se dispone en la misma norma que al menos la mitad de lo recaudado por dicho impuesto deba ser aplicado en campañas de prevención de las adicciones y otros consumos problemáticos, así como en políticas de reducción de los daños y de la vulnerabilidad de usuarios/as.

Finalmente, es importante destacar que en este esquema las infracciones a la regulación quedan fuera del ámbito penal y constituyen faltas administrativas. El órgano regulador tiene amplias facultades sancionatorias para evitar infracciones que puedan



## *Proyecto de ley*

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

frustrar los objetivos de la norma, pero dichas facultades tienen un fin fundamentalmente disuasivo.

Por otro lado, debe recordarse que actualmente el listado de sustancias consideradas como «estupefacientes» a los fines penales —según lo establece el art. 77 CP— es determinado y actualizado por decreto del Poder Ejecutivo. Afirmamos que dicha tarea debe realizarla necesariamente el Poder Legislativo, no sólo por constituir un ámbito que facilita la publicidad y pluralidad del debate, sino fundamentalmente porque el mecanismo actual implica una delegación en materia penal al Poder Ejecutivo, algo inadmisibles en nuestro sistema jurídico.

Con el sistema actual, todos los tipos penales cuya definición utiliza el término «estupefaciente» constituyen figuras abiertas, cuya especificación fue encomendada al Poder Ejecutivo. De este modo, algo que hoy no es considerado delito, puede serlo mañana por simple decreto del/la Presidente/a de la Nación, con penas que en algunos casos pueden alcanzar los veinte años de prisión o reclusión (cabe recordar que la materia penal le está explícitamente vedada al Poder Ejecutivo incluso en casos de necesidad y urgencia [ver art. 75, inc.12; art. 76; y art. 99, inc. 3 de la CN]). Claramente, la gravedad de esta situación está muy por encima de otras figuras «penales» abiertas de por sí cuestionadas, como las que figuran en códigos contravencionales y de faltas provinciales. Por este motivo, promovemos enfáticamente que la elaboración de dichos listados sea realizada por ley del Congreso, como no puede ser de otra manera por la materia de que se trata (estableciéndose provisoriamente, también por ley, el uso del listado vigente a la fecha, excepción hecha acerca de la marihuana y el THC).

Por último, en función de las modificaciones previstas en este proyecto, y teniendo en cuenta el grave diagnóstico presentado sobre el sistema penitenciario y judicial en relación a usuarios/as de cannabis en nuestro país, consideramos una cuestión tanto humanitaria como de política judicial y penitenciaria la declaración de una amnistía general que termine las causas por delitos que dejan de ser tales tras la legalización del cannabis y que extinga también las condenas firmes. Aun cuando entendemos que la sola aprobación de esta ley debería tener dicho efecto por aplicación del principio general de la «ley penal más benigna», impulsamos esta acción en forma explícita dada la extensión y gravedad de la situación abarcada. Además, no deberán quedar registro de dichos delitos, en tanto estos constituyen una de las principales dificultades de acceso al mercado laboral y de integración social en general.





## *Proyecto de ley*

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

En suma, entendemos que se trata de darle al Estado las competencias y herramientas para tomar el control de un mercado que nunca debió dejar en manos del crimen organizado internacional. En ese orden, este proyecto propone 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, basada 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 y 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.

Por todo lo expuesto, solicitamos la aprobación de este proyecto de ley<sup>17</sup>.

**FIRMA: DIPUTADO ESTEBAN PAULÓN**  
**ACOMPaña: DIPUTADA MÓNICA FEIN**

---

<sup>17</sup> Se agradecen los aportes de las personas y organizaciones que colaboraron con la redacción y revisión de las iniciativas que dieron lugar a este proyecto de Ley integral: el Lic. Alejandro Nasif Salum, la Agrupación Agricultores Canábicos Argentinos (AACA), la asociación cultural cannábica «El jardín del unicornio», los y las militantes de la Mesa Nacional por la Igualdad, e integrantes de la Asociación de Usuarios y Profesionales para el Abordaje del Cannabis (AUPAC) y de la organización RESET – Política de Drogas y Derechos Humanos.