Un camino sinuoso: la evolución histórica y la situación actual del marco regulatorio del Cannabis en Argentina.

A winding road: the historical evolution and current situation of the Cannabis regulatory framework in Argentina.

María Victoria Baca Paunero[1]

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo trabajar sobre la evolución histórico-jurídica a partir del año 2017 y la construcción del marco regulatorio vigente que rige la planta de cannabis y sus derivados en Argentina, atendiendo a sus diferentes destinos y particularidades. Se propone explorar descriptivamente los avances, los retrocesos y la complejidad de ese entramado legislativo conformado tanto por diferentes clases de normas jurídicas como por políticas públicas específicas puestas en práctica por distintas agencias del Estado Nacional.

Palabras clave: Cannabis; Estado Nacional; Derecho a la salud; Ley penal; Marco regulatorio

Abstract: This article aims to work on the legal historical evolution since 2017 and the construction of the current regulatory framework governing the cannabis plant and its derivatives in Argentina, considering its different destinations and particularities. It is proposed to explore descriptively the advances, setbacks and complexity of this legislative framework made up of both different kind of legal norms and specific public policies implemented by diverse agencies of the National State.

Keywords: Cannabis; National State; Health rights; Penal law; Regulatory framework

Recibido: 18 de octubre de 2022
Aprobado: 12 de enero de 2023

© 2023 María Victoria Baca Paunero. Este artículo se distribuye bajo una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0).

[1] Laboratorio de Estudios Interdisciplinarios sobre Cannabis, Enteógenos y Política de Drogas, -Depto. de Ciencias Sociales- Universidad Nacional de Quilmes (LINCEPD)/Centro de Estudios de la Cultura Cannábica (CECCa), ORCID: 0009-0004-7542-8455, mvbacapaunero@cecca.org

Introducción

Si bien Argentina no ha conformado un proceso regulatorio integral respecto de la planta de *Cannabis Sativa L.*, ni tampoco ha construido legislación de forma lineal, sí ha comenzado un camino de regulación parcial desde 2017 en adelante, generando el corrimiento del régimen exclusivamente punitivo que regía hasta ese momento pero sin modificarlo.

Asomarse al escenario jurídico vigente permite vislumbrar como esa regulación está formada por sistemas complejos y legislaciones imbricadas pero a su vez bien específicas según el ámbito de aplicación. Aún en el marco de esa complejidad, se ha avanzado en legalizar y regular la planta, sus diferentes usos y sus productos derivados de manera sucesiva dando respuesta a reclamos sociales públicamente visibilizados; se trata de un camino que ha sido sostenido a lo largo de los años siguientes al 2017 y en el cual se han involucrado distintos organismos de la órbita de Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo Nacional.

Este artículo trabaja sobre el recorrido de esa evolución histórica legislativa y realiza aportes descriptivos con el fin de mostrar distintas aristas del complejo sistema regulatorio actualmente vigente.

Distintas denominaciones para el Cannabis

Es necesario especificar que cuando se habla del cannabis en el presente artículo, siempre se hace referencia a la planta de *Cannabis Sativa Linneo.* Esta aclaración no resulta ociosa ya que, como más adelante se verá, aunque se trate de la misma planta, la legislación internacional y nacional la regula estableciendo categorías jurídicas diferenciadas según los usos o destinos de la planta, sus diferentes partes y los niveles de unos de sus componentes químicos, la molécula delta 9 tetrahidrocannabinol (THC) que contenga según mediciones. Lo mismo ocurre con sus componentes: semilla, raíz, tallo, rama, hojas, flores, sus extractos (resinas) y derivados, cuentan con distinta regulación legal según de que tipo de "cannabis" se trate.

Algunas de esas categorías jurídicas nacionales incluyen la palabra *cannabis* o *cannabis psicoactivo*, otras categorías usan la expresión *cáñamo* o *cáñamo industrial*, pero además, cabe aclarar que las clasificaciones de la legislación argentina no siempre coinciden en forma exacta con las plasmadas en las convenciones internacionales.

En este trabajo se usan también esas dos expresiones, partiendo de considerar que culturalmente se conoce por las denominaciones de "marihuana" al cannabis para consumo principalmente de sus flores o cogollos (uso recreativo, medicinal, ritual, etc.) y de "cáñamo" al cannabis destinado especialmente a la producción de fibra y grano o semilla para usos industriales.

Como se mencionó antes, es importante conocer estas distinciones ya que el cannabis es una de las tres plantas incluidas bajo el concepto de psicotrópicos o estupefacientes en el sistema internacional de fiscalización y control de tales sustancias, construido desde la aprobación de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961[2] en el seno de la

[2] https://www.unodc.org/documents/treaties/conventions/convention_1961_es.pdf

Organización de las Naciones Unidas y conformado por otros dos tratados internacionales posteriores. En esa primera convención, la planta de cannabis ya presenta distinta regulación según el destino para el cual se la cultive.

En ese sentido, las distintas legislaciones adoptadas por Argentina respecto del cannabis, tanto administrativas como penales, se enmarcan en los lineamientos que establece ese sistema convencional internacional. Aunque, como ya se resaltó, en todos los casos se legislaron distinciones artificiales construidas con la lógica del encorsetamiento: siempre se trata de la misma planta.

Antecedentes jurídicos internacionales

En 1961 los redactores de la Convención Única establecieron en dicho tratado que se entiende por *cannabis* a las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de Cannabis Sativa L. (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades) de las cuales no se ha extraído la resina de cannabis, cualquiera sea el nombre con que se las designe.

Asimismo, en esa Convención se determinó la clasificación en listas, de la I a la IV, de las diferentes sustancias psicotrópicas cuya regulación incluye. En la primera de las listas se encuentran todas las sustancias abarcadas por el sistema de control y fiscalización; en el resto de las listas obra una clasificación relativa a los distintos grados o niveles de control que deben cumplir los estados adheridos a las convenciones respecto de cada sustancia, conforme razones de resguardo de la salud pública y de garantía de aprovisionamiento de materia prima para la industria farmacéutica mundial.

El cannabis está ubicado dentro de la Lista I y a la vez fue incluido en la Lista IV, la categoría más estricta del tratado, que enumera las sustancias consideradas como más adictivas, más susceptibles de uso indebido y/o de ser usadas como precursor para otras drogas; esa Lista IV incluye algunas de las sustancias de la Lista I que se consideran con escaso o nulo valor terapéutico o uso médico.

Párrafo aparte, es fundamental aclarar que en su artículo 28, apartado II, la Convención Única especifica que *"La presente Convención no se aplicará al cultivo de la planta de la cannabis destinado exclusivamente a fines industriales (fibra y semillas) u hortícolas"*.

Debido a esta expresa exclusión, el cáñamo destinado al uso industrial u hortícola se encuentra regulado en una gran mayoría de países como cualquier otro cultivo industrial fiscalizado.[3] En tales casos, los estados efectúan controles estrictos sobre toda la cadena de producción de las plantas, desde exigir que la siembra se efectúe a partir de semillas certificadas, hasta fiscalizar los niveles de THC que contengan las hojas y las flores que dichas plantas produzcan para así asegurarse que no se superen los límites de THC que cada legislación imponga como parámetro de distinción entre cannabis y cáñamo.

Es necesario destacar, que el cáñamo es la variedad del cannabis que precisamente no se cultiva con el objetivo de contar con plantas de alto contenido de THC, sino generalmente sucede lo contrario. Y, que la mención a niveles de THC se refiere a que, hasta el momento, los diferentes países en los que se produce cáñamo han regulado rangos permitidos que van de 0,2 % hasta 1% de límite máximo a través de su legislación interna. Argen-

[3] Cabe aclarar que existen regulaciones sobre cáñamo (o Hemp por su denominación en inglés) en Estados Unidos, Canadá, México, Colombia y Uruguay, por citar algunos países de América. A la vez que es un cultivo industrial extendido en Asia y Europa.

tina va camino a hacer lo mismo mediante la reglamentación de la ley 27.669, sobre la que más adelante se hablará.

Cualquier otro uso de la planta de cannabis, conforme el sistema convencional, sí se encuentran bajo estricta fiscalización de los estados con el objetivo de resguardar la salud pública, garantizar los insumos para la producción de medicamentos e impedir los circuitos ilícitos de circulación nacional e internacional. Y en esa línea, los destinados a la investigación científica y al uso medicinal, son los únicos usos lícitos para las sustancias psicotrópicas o estupefacientes incorporadas en el seno de las convenciones internacionales que conforman el sistema global de control y fiscalización.

Recorrido de la legislación nacional

Ahora bien, Argentina ha regulado las sustancias psicotrópicas en general, incluida la planta de cannabis y sus derivados, a partir de la adhesión a la Convención Única, desde 1963 en adelante, mediante diferentes normas de índole penal y de derecho administrativo. Aunque, corresponde aclarar, antes de la existencia de la mencionada convención, nuestro país ya contaba con legislaciones administrativas y de índole penal que preveían infracciones y delitos menores por realizar conductas con alcaloides y narcóticos sancionadas entre los años 1919 y 1926 (Corda, Cortés, Piñol Arraigada 2019).

Pero, una vez adherido nuestro país tanto a la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 mediante el Decreto Ley 7672 (1963), como al Convenio de 1971 sobre Sustancias Sicotrópicas a través de la ley 21.704 (1977), se dictaron las leyes 17.818 (1968) y 19.303 (1977) para la regulación administrativa de algunas de las sustancias psicotrópicas allí abarcadas.[4]

Ahora bien, desde 1974 comenzó el endurecimiento de las leyes que abarcan sustancias clasificadas como estupefacientes con la sanción de la primera ley penal 20.771, en el marco de la adopción en nuestro país de los lineamientos de la llamada "guerra contra las drogas"[5] lanzada por el Presidente de turno en Estados Unidos (Tokatlian 2017, Corda, Cortés, Piñol Arraigada 2019, Baca Paunero 2019, Cutrona 2021). En esa lógica se incluyó y aún incluye la planta de cannabis y sus derivados.

Sobre esa base, los referentes de la última dictadura emitieron la ley 21.671[6] en 1977, mediante la cual se prohibió *"la siembra, plantación, cultivo y cosecha del Cáñamo (Cannabis sativa L.)"* …y *…" la tenencia, comercialización, importación, exportación y tránsito a través del territorio nacional de la Cannabis (marihuana), sus aceites y resinas (Haschisch) y sus semillas"*.

Más adelante, mediante la adhesión a la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y a la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 se sancionaron las leyes penales sobre estupefacientes complementarias del Código Penal de la Nación. Así, la actual ley penal de estupefacientes 23.737 sancionada en 1989, completó el esquema legal restrictivo y fuertemente punitivo vigente, que abarcó y

[4] La expresión "dictaron" hace referencia a que no se trató de leyes votadas por el Congreso de la Nación, sino decididas por autoridades de gobiernos de facto. Pero a la vez, corresponde mencionar estas normas porque se encuentran vigentes hoy en día.

[5] Concepto acuñado por el presidente estadounidense Richard Nixon en 1971.

[6] www.argentina.gob.ar/normativa/ley-21671-1977

abarca a la totalidad de la planta de cannabis, todas sus partes, sus derivados y a cualquiera de sus posibles usos.

En ese sentido, es posible advertir que en Argentina se reguló de manera más estricta en su sistema legal interno que lo que el sistema convencional internacional exige. Tal es así, que hasta el cultivo y la producción de cáñamo en Argentina estuvieron prohibidos hasta el año 2022 en que se sancionó la ley 27.669, pese a no estar incluidos en dicho sistema de control desde la expresa exclusión prevista por la Convención Única de 1961 ya mencionada. En igual sentido, en Argentina la semilla de cannabis también está incluida en el concepto de estupefaciente del Código Penal.

Por otra parte, analizando la ley penal vigente 23.737, es necesario referir que no especifica sustancias más allá de lo previsto en su artículo 40, pero sí remite a la categoría jurídica "estupefaciente" que se encuentra definida por el artículo 77 del Código Penal.[7] El contenido de la categoría está abarcado no sólo por sustancias con capacidad de producir efectos psicotrópicos, sino que a su vez, se integra con la enumeración del listado que periódicamente actualiza el Poder Ejecutivo Nacional. Actualmente rige el decreto PEN Nro. 560/19 dictado el mes de agosto de 2019 y que, al igual que los que lo antecedieran, incorpora todas las sustancias enumeradas en las Listas I y IV de la Convención Única de 1961 y las que se fueron agregando con posterioridad al sistema.

Ahora bien, en el año 2017 y con la sanción de la ley 27.350 de Investigación Médica y Científica del Uso Medicinal de la Planta de Cannabis y sus derivados, por primera vez se modificó el paradigma punitivo vigente para empezar a tratar el cannabis dentro del paradigma de la salud pública.

Dicha norma se trata de la primera legislación federal administrativa regulatoria[8] de la planta de cannabis, sus extractos y derivados, que reconoce usos en favor de la salud de las personas humanas[9], así como regula posibles vías de acceso al cannabis e impulsa la investigación científica sin realizar distinción alguna respecto de niveles de THC.

En ese sentido, la ley crea el Programa Nacional para el Estudio y la Investigación del Uso Medicinal de la Planta de Cannabis, sus derivados y tratamientos no convencionales, en la órbita del Ministerio de Salud de la Nación y faculta a dicha autoridad de aplicación a autorizar el cultivo de cannabis por parte del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) con fines de investigación médica y/o científica, así como para elaborar a través de la red de la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos (ANLAP), dicha sustancia para el tratamiento que suministrará el programa a quienes lo requieran.

Siguiendo ese orden de ideas, la ley dispone que la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) permitirá la importación de aceite de cannabis y sus derivados desde el exterior, cuando sea requerida por pacientes que pre-

---

[7] Artículo 40: Modifícase el último párrafo del art. 77 del Código Penal por el siguiente texto: El término estupefacientes comprende los estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias susceptibles de producir dependencia física o psíquica que se incluyan en las listas que se elaboren y actualicen periódicamente por decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

[8] Se aclara esto, porque para ese entonces ya existían regulaciones provinciales en Chubut y Santa Fe con relación al cannabis en favor de la salud.

[9] Obedece esta aclaración a que la ley 27.350 no incluye usos para animales o personas no humanas, que sí deberían ser habilitados por la autoridad administrativa respectiva (SENASA) una vez reglamentada la ley 27.669.

senten las patologías contempladas en el programa y cuenten con la indicación médica, así como que la provisión de esos derivados será gratuita para quienes se encuentren incorporados al programa.

Es fundamental entender que, a diferencia de la legislación construida en adaptación del paradigma de la "guerra contra las drogas" ya mencionado, nuestra ley de cannabis medicinal ha sido lograda a partir de la lucha de las familias de personas usuarias de cannabis en favor de la salud, acompañadas por integrantes del activismo cannábico. Fueron estas personas quienes instalaron el tema en la agenda pública a partir del año 2016 con tanta fuerza que logró los consensos sociales y políticos para su aprobación en el año 2017 (Corbelle 2018, Salech, 2018).

Así, explicaron que hasta la sanción de la ley, quienes necesitaban acceder a derivados de cannabis como herramienta terapéutica no contaban con regulación adecuada que los separe de la ley penal, ni vías de acceso suficiente para abastecerse. Lo hacían mediante la importación de productos foráneos, a través del autocultivo o del cultivo solidario por parte de terceras personas y del cultivo en red realizado por asociaciones civiles especializadas en la temática. Pero esto implicaba dos situaciones de desigualdad graves: por un lado los costos y la burocracia de la importación obstaculizaba el acceso al tratamiento, por otra parte, el cultivo está abarcado como conducta pasible de pena de prisión en la ley 23.737 (Corbelle, 2018, Salech, 2018, Baca Paunero, 2019,y Díaz, et al, 2021).

Efectivamente, nuestra ley penal prevé penas de prisión de variada pero muy grave extensión para quienes realicen determinadas conductas con esas sustancias estupefacientes, incluso las relacionadas exclusivamente al consumo personal -lo que ha sido declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación reiteradamente-[10].

Y, dentro de esa legislación penal es particularmente importante tener en cuenta que, el artículo 5° establece penas que van desde 4 a 15 años de prisión y multa de un mínimo de cuarenta y cinco unidades fijas[11] para quien …*" sin autorización o con destino ilegítimo…"* realice alguna de las conductas que a lo largo de cinco incisos se detallan, incluyendo la siembra y el cultivo de plantas, la guarda de semillas o la preparación y suministro de estupefacientes.

Justamente con relación a eso, es que el artículo 8 de la ley 27.350 prevé "*Registro. Créase en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación un registro nacional voluntario a los fines de autorizar en virtud de lo dispuesto por el artículo 5° de la ley 23.737 la inscripción de los pacientes y familiares de pacientes que, presentando las patologías incluidas en la reglamentación y/o prescriptas por médicos de hospitales públicos, sean usuarios de aceite de cáñamo y otros derivados de la planta de cannabis, con el resguardo de protección de confidencialidad de datos personales*."

Como es posible advertir, en respuesta a las necesidades de las personas de la sociedad civil que llevaron su reclamo al congreso con relación a las distintas conductas que deben realizar con la planta de cannabis y sus derivados para acceder a sus tratamientos para la salud, la Ley 27.350 de Investigación Médica y Científica del Uso Medicinal de la Planta de Cannabis y sus derivados establece la posibilidad de que el Ministerio de Salud otorgue autorizaciones administrativas para realizar esas conductas o llevar a cabo acciones que, en caso contrario podrían estar abarcadas por la ley penal ya mencionada. La misma

[10] Véase SAIJ - Arriola, Sebastián y otros s/ RECURSO DE HECHO causa n° 9080

[11] El valor "unidad fija" es una medida que se establece para el pago de penas de multa en el sistema penal argentino.

línea siguió, como más adelante se verá, la Ley 27.669 del Marco Regulatorio para la industria del cáñamo industrial y del cannabis medicinal sancionada en el mes de mayo del año 2022.

Capítulo aparte merece el relato de lo sucedido desde sancionada la ley de cannabis medicinal en 2017 y su reglamentación definitiva dictada en noviembre de 2020. Se trató de un lapso temporal complicado, que contó con algunos avances y varios retrocesos en términos de derechos para las personas que dieron la disputa por la ley en la arena pública.

El primer Decreto Reglamentario 738/17, fue dictado en el mes de septiembre de 2017. Se trató de una norma sumamente restrictiva en relación con el espíritu de la ley, ya que únicamente la reglamentó en forma parcial -por ejemplo, el artículo 8 no fue reglamentado-, y, además, porque limitó a una única patología, la epilepsia refractaria, el acceso al programa de cannabis creado por la ley, exigiendo asimismo el acompañamiento médico de pacientes únicamente por parte de especialistas en neurología.

A su vez, dentro de ese limitado marco de situación, recién en febrero de 2019 se habilitó el primer proyecto de investigación y producción de cannabis medicinal en la provincia de Jujuy, únicamente para investigar el uso en epilepsia refractaria a través de la Sociedad del Estado Cannabis Avatara S.E.[12]; luego, en el mes de agosto del mismo año, se autorizó el primer Protocolo de Ensayo Clínico para evaluar el cannabis en adolescentes y adultos con epilepsia refractaria a realizarse en el Hospital "El cruce" Dr. Néstor Kirchner de Buenos Aires[13].

Esa reglamentación, claramente mezquina en relación con el espíritu general de la ley, sumada a la falta de producción de cannabis por parte del estado o de sus laboratorios públicos, dejó a miles de personas que lo necesitaban sin acceso al cannabis medicinal (Baca Paunero, 2019).

Una gran parte quedó excluida de acceder al tratamiento por padecer problemas de salud distintos de la única patología reconocida por el programa (epilepsia refractaria) e intentaron la vía judicial para que se incluyan otras vías de acceso.[14] Otras personas sencillamente no cumplían los requisitos legales por falta de acceso a un especialista en neurología que acompañe el tratamiento (Salech, 2018). En otros casos, hubo especialmente niños y niñas que, aun padeciendo epilepsia refractaria, quedaron fuera de lo previsto por dicho decreto reglamentario por cuanto la clase de derivados de cannabis suministrados a través del programa no resultaban efectivos para sus tratamientos; el caso de personas que necesitan otra variedad de derivados con mayor rango de THC, sin comercialización en Argentina (Salech, 2018).

Asimismo, los tiempos burocráticos y la mayoría de las obras sociales obstaculizaron el acceso a los derivados de cannabis importados autorizados por ley. Es por eso que en muchos de esos casos, hubo pacientes que, previo recurrir a la vía judicial del amparo por salud, lograron la importación y la cobertura por parte de obras sociales de algunos derivados a precios dolarizados.[15]

---

[12] Resolución 76/2019 y Resolución 1210/2019

[13] Resolución 156/2019

[14] fallos47678.pdf, en pensamientopenal.com.ar

[15] www.infobae.com/sociedad/2018/11/11tiene 3 años y sufre una extraña enfermedad y su obra social deberá cubrirle el tratamiento con cannabis - Infobae

Quedaron así también en condiciones de desigualdad, quienes no tuvieron la posibilidad económica de solventar esas importaciones o el acceso al patrocinio legal para impulsar juicios de ese tipo. Esta cuestión sería finalmente saldada por decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un fallo en el que resolvió contra una obra social que se negaba a cubrir el tratamiento de cannabis de una persona menor de edad.[16]

En todos los casos, los productos obtenidos por la vía importada se trataban de derivados con alto contenido del componente no psicoactivo del cannabis, el Cannabidiol (CBD) y escaso o nulo de THC, con lo que es lógico concluir que quienes necesitaban usar cannabis con mayores niveles de THC también quedaron fuera de la protección normativa (Baca Paunero, 2019).

En suma, la mayoría de estas personas excluidas por la norma hallaron en el autocultivo, en el cultivo solidario y en el trabajo de las asociaciones civiles de cultivadores, el acceso al cannabis y sus derivados que el programa nacional de cannabis no les brindó (Baca Paunero, 2019, Díaz, et al, 2021).

Llegado el año 2019, era posible observar que si bien existía la sanción de la ley que reconoció el uso del cannabis en favor de la salud, no sólo esta no se reglamentó de forma de garantizar el acceso a dicha sustancia para todas las personas que la requirieran, sino que tampoco se modificó la ley penal 23.737 para que las personas usuarias de cannabis para la salud no padecieran el riesgo de ser impactadas por las agencias penales del estado.[17] Por el contrario, manteniendo el criterio más restrictivo posible, se actualizó el decreto complementario de la ley penal 23.737 en el mes de agosto de 2019 sin excluir ninguna de las partes de la planta de cannabis, ni tampoco distinguir sus usos legalmente reconocidos por la ley 27.350.

Recién a partir del año 2020 el Poder Ejecutivo Nacional empezó a modificar esta situación y, para eso, la primera decisión que adoptó a primera de ellas fue dictar en el mes de noviembre el Decreto Reglamentario 883/20, derogando el anterior Decreto 738/17. [18]

Mediante esta nueva reglamentación y siguiendo lo previsto por artículo 8°, se creó el Registro del Programa de Cannabis (REPROCANN) conforme el cual toda persona que cuente con indicación médica -independientemente de la patología que padezca- y suscriba un consentimiento bilateral informado, podrá inscribirse en el programa para obtener una autorización por parte del estado que le permita acceder al cannabis y derivados para uso medicinal, terapéutico y/o paliativo del dolor.

Este sistema eliminó la mayoría de las restricciones burocráticas y desigualdades en términos económicos que generaba el anterior, abriendo a su vez el registro a través del cual el Ministerio de Salud de la Nación en su calidad de autoridad de aplicación de la ley 27.350 emite las autorizaciones administrativas en favor de las personas usuarias de cannabis para tratar la salud en los términos del artículo 5° de la ley 23.737; esto las ampara de la persecución penal al reconocer y autorizar con antelación la legitimidad de su uso del can-

---

[16] Resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en causa CSJ 417/2018/CS1 "B., C. B. y otro c/ IOSPER y otros s/ acción de amparo" (cij.gob.ar)

[17] www.infobae.com/sociedad/2019/11/20/Mamá Cultiva le pidió a Alberto Fernández y a Cristina Kirchner que regulen el autocultivo del cannabis: "Estamos en emergencia, nuestro dolor no espera" - Infobae

[18] Corresponde tener en cuenta que fue necesario reinstaurar el Ministerio de Salud que había sido reducido al rango de Secretaría durante el gobierno de Mauricio Macri, y también que en marzo de 2020 se disparó la pandemia mundial por Covid 19 obligando a dirigir los recursos del sistema de salud del estado al tratamiento y prevención de esa patología en particular.

nabis como herramienta terapéutica, el acceso al mismo través del cultivo y la posibilidad de transportarlo a través del territorio nacional. Y esto último, fue analizado exhaustivamente y ratificado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentando el respectivo precedente en el año 2022 (Baca Paunero, 2023)[19].

El nuevo decreto también abrió la puerta de la investigación a las universidades nacionales y a organismos científicos tales como el Conicet, impulsó la producción de derivados con aprobación de la ANMAT y la dispensa por intermedio del Banco Nacional de Drogas Oncológicas o de farmacias autorizadas.

En esa línea, el Ministerio de Salud aprobó más de cincuenta proyectos de investigación para el cultivo y producción de cannabis medicinal en diversas provincias llevados a cabo con apoyo de otros organismos nacionales (INTA, CONICET e Instituto Nacional de la Semilla -INASE) y en muchos casos, con integración de empresas privadas.

Desde entonces, el Ministerio de Salud de la Nación dictó una serie de resoluciones específicas con relación al contenido del Decreto Reglamentario citado. La primera, emitida en el mes de marzo del año 2021 es la Resolución 800/2021 que puso concretamente en marcha el REPROCANN, reglando en varios Anexos específicos los rangos de cultivo y de transporte permitidos.

Según lo allí previsto, quienes se inscriben en el registro del programa mencionado podrán contar con una autorización administrativa expresa que les permite para sí, para terceras personas o a través de Asociaciones Civiles especialmente autorizadas, cultivar en el interior de un domicilio declarado formalmente en un consentimiento informado entre 1 y 9 plantas florecidas, así como transportar por el territorio nacional llevando hasta 40 mg. de flor seca y hasta 6 frascos de 30 ml. de extracto de cannabis.

Para realizar dicha inscripción se exige contar con indicación médica u odontológica emitida por parte de un profesional con matrícula vigente y suscribir un consentimiento bilateral informado, que importa declaración jurada en cuanto a la información que allí se vierta.

Se trata de una política pública que ha dado una fuerte respuesta al reclamo social previo con relación a la falta de vías de acceso al cannabis y al acompañamiento médico para los tratamientos; tal es así, que el REPROCANN cuenta con aproximadamente miles personas autorizadas, según surge del informe de gestión respectivo elaborado por quienes integran el Programa de cannabis en el Ministerio de Salud de la Nación.

Entre los meses de marzo y abril del año 2022, el Ministerio de Salud nacional emitió otras dos resoluciones complementarias relativas a los rangos de cultivo autorizados en el marco del REPROCANN tanto para el autocultivo, el cultivo solidario y el cultivo en red por intermedio de asociaciones civiles, que fueron incorporadas al sistema.

Finalmente, con fecha 20 de abril de 2023, se aprobó la resolución 766/23 mediante la cual el plazo de validez de la autorización emitida por el REPROCANN se extendió a tres años a partir de la fecha de su emisión. Con ello, se mejoraron las condiciones de las personas usuarias de cannabis en favor de la salud al reducir el obstáculo burocrático que implicaba el deber de renovar anualmente la autorización emitida en el marco del registro como se previó en un primer momento.

---

[19] SAIJ - Asociación Civil Macame y otros c/ Estado Nacional Argentino - P.E.N. s/ amparo Ley 16.986

Por otra parte, a la par del avance de estas decisiones en materia de salud, el Decreto Reglamentario PEN 883/20 introdujo la participación del INASE al proceso productivo del cannabis siguiendo los lineamientos de la ley 27.350.

El INASE, autoridad de aplicación de la ley nacional de semillas y creaciones fitogenéticas 20.247, es un organismo descentralizado dentro de la órbita de la Secretaría de Agricultura dependiente del Ministerio de Economía de la Nación. Es el ente que autoriza la difusión, propagación y manejo de variedades de órganos de propagación vegetal, ante el cual se inscriben, caracterizan, analizan, relevan y registran las creaciones fitogenéticas, así como su propiedad para fines comerciales y/o de exportación.

Previamente, el propio INASE mediante la resolución 59/19 y ante la sanción de la ley 27.350, ya había dispuesto un reglamento para las actividades de producción, difusión, manejo y acondicionamiento con Cannabis Sativa L. en invernáculos y predios para acompañar así los proyectos de investigación que se aprobaran por parte de la autoridad de aplicación.

No obstante, una vez habilitada expresamente su intervención a través del decreto reglamentario ya citado, se dictó la resolución conjunta entre Ministerio de Salud e INASE 5/21, conforme la cual se autorizó por primera vez la inscripción de variedades de Cannabis Sativa L. ante el Registro Nacional de Cultivares y ante el Registro Nacional de Propiedad de Cultivares.

Posteriormente, las Resoluciones 140/21 y 143/21 dispusieron las condiciones bajo las cuales se deba llevar a cabo la identificación, caracterización y eventual registro de variedades nacionales de Cannabis Sativa L.; un paso fundamental en términos de soberanía y a la vez, una oportunidad fundamental para que quienes ya realizaban cultivos en nuestro país puedan legitimar su trabajo y registrar las variedades que fueron desarrollando con el tiempo.

En igual sentido, a través de la Resolución 260/22 se abrió paso a la comercialización a personas expresamente autorizadas en el marco del REPROCANN de semillas y plantines de hasta 25 centímetros de altura correspondientes a las variedades debidamente registradas, conforme la normativa antes citada.

De esta manera, actualmente en Argentina existen personas habilitadas por el INASE como A-criaderos para realizar fitomejoramiento de variedades de Cannabis Sativa L. tendientes a su caracterización y posterior registro; a la vez existen algunas variedades ya identificadas y registradas dispuestas a la venta en los locales comerciales también habilitados por parte del INASE, a quienes se encuentren registrados ante el REPROCANN.

El impulso al sector productivo y la reintroducción del cáñamo

Sin perjuicio del recorrido antes descripto, lo que no fue contemplado ni incluido en el marco de la ley de cannabis medicinal es la posibilidad de contar con una cadena productiva integral con la cual abastecer mercados nacionales o internacionales. Claramente surge de la lectura de la ley 27.350 que se trata de legislación de salud y para la investigación científica, pero no prevé lo relativo a cuestiones productivas o comerciales.

Ampliando entonces el marco de la discusión, en el mes de julio de 2022 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 27.669 para el Marco Regulatorio del Cannabis Medicinal y del Cáñamo Industrial; legislación que tiene por fin de habilitar y regular íntegramente la

cadena productiva de derivados de cannabis medicinal, terapéutico y/o paliativo, así como reintroducir el cultivo del cáñamo en el país con diversos fines productivos y comerciales.

Surge así la industria de la planta de Cannabis Sativa L. en sus diferentes usos y posibles destinos de orden lícito conforme el marco convencional internacional vigente.

La ley crea una agencia federal regulatoria que funciona en la órbita de la Secretaria de Producción del Ministerio de Economía de la Nación (ARICCAME). Tiene por objeto habilitar, regular y controlar toda la cadena de producción tanto del cannabis medicinal como del cáñamo industrial.

Con esto, no sólo se abre reguladamente la puerta al sector privado y al público para una nueva industria, sino que se rehabilita mediante su legalización el cultivo y la producción de cáñamo industrial; esto resulta más coherente en términos jurídicos con lo previsto por la Convención Única como se mencionó anteriormente que expresamente excluye al cáñamo del concepto de psicotrópico.

No obstante ello, a la fecha se redacción del presente artículo y a más de un año de sancionada la ley 27.669, el Poder Ejecutivo Nacional aún no emitió la reglamentación para poner efectivamente en marcha el contenido de esa legislación. Y por eso, aún no es posible conocer, mucho menos analizar, las características o los efectos de las políticas públicas que se implementen desde la Agencia Federal Regulatoria.

Conclusiones

Argentina no ha conformado un proceso regulatorio integral respecto de todos los usos posibles de la planta de *Cannabis Sativa L.*, sino que se está produciendo en forma parcial pero sostenida desde el año 2017.

Mantiene, no obstante, intacta la ley penal de estupefacientes 23.737 sancionada en 1989, cuyo decreto complementario incorpora al concepto de estupefaciente a la planta mencionada, a todas sus partes y a sus derivados sin distinción sobre clases de usos o destino.

Sin embargo, sí el camino ya recorrido de regulación parcial a partir del año 2017 en adelante ha generado el corrimiento del régimen exclusivamente punitivo que regía hasta ese momento, al reconocer los destinos lícitos admitidos por el sistema internacional de fiscalización y control de sustancias psicotrópicas: los usos médicos, la investigación científica y el cáñamo industrial.

Asomarse al escenario jurídico vigente permite vislumbrar como esa regulación parcial nacional está formada por sistemas complejos y legislaciones imbricadas, pero a su vez bien específicas según sus ámbitos de aplicación.

Leyes nacionales, decretos reglamentarios, resoluciones y disposiciones forman este entreverado universo. Y aún en el marco de esa complejidad, se ha avanzado en legalizar y regular la planta, sus diferentes usos y sus productos derivados de manera sucesiva; se trata de un camino que ha sido sostenido a lo largo de los años siguientes al 2017.

Describir el recorrido de esa evolución histórica legislativa y realizar algunos aportes descriptivos, no sólo permite mostrar este complejo sistema regulatorio que actualmente rige, sino comprender algunas de sus aristas, explicar la intervención de distintos organismos con competencias específicas y como se han desarrollado políticas públicas tendiente a

dar algunas respuestas a los reclamos sociales pública e incansablemente visibilizados por parte de pacientes, de sus familias y de quienes cultivan y producen cannabis para la salud.

Finalmente, también ilustra los avances, los retrocesos y las piezas aún faltantes de un camino sinuoso que, aun tendiendo al cuidado de la salud y al desarrollo de un nuevo sector productivo, mantiene la amenaza del sistema penal y de las agencias estatales que lo efectivizan sobre las plantas de cannabis y sobre las personas que la producen y necesitan para tratar la salud.

Bibliografía:

Asturias, M. A. (2019). *Estupefacientes. Tráfico, suministro y uso indebido.* Hammurabi.
Baca Paunero, M. V. (2019). *Cannabis para la salud y discurso jurídico penal.* Di Plácido.
(2023). *Cannabis para la salud: algunos aportes críticos sobre el precedente de la Corte Suprema "Asociación Civil MACAME y otros c. Estado Nacional Argentino s/Amparo".* En Plitevnik, L., Muñoz, D. *Jurisprudencia penal de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Volumen 33.* Hammurabi.
Corbelle, F. (2018). *El activismo político de los usuarios de drogas. De la clandestinidad al Congreso nacional.* Teseo.
Corda, A., Cortés, E., Piñol Arriagada, D. (2019). *Cannabis en Latinoamérica: la ola verde y los resto hacia la regulación.* Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
Cutrona, S. (2021). *Drogas, política y actores sociales en la Argentina democrática.* Eudeba.
Díaz, M. C., Aguilar, O., Romero, L. (2021). *Coproducción de activismos, experticias y redes en la regulación del cannabis medicinal en Argentina. Ucronías*, (4). UNPaz.
Riquert, M. A. (2018). *Código Penal de la Nación. Comentado y anotado.* Erreius.
Salech, V. (2018). *La historia de Mamá Cultiva Argentina*. Ediciones B.
Soriano, F. (2018). *Tiene 3 años, sufre una extraña enfermedad y su obra social deberá cubrirle el tratamiento de cannabis.* Infobae.
(2019). *Mamá Cultiva le pidió a Alberto Fernández y a Cristina Kirchner que regulen el autocultivo del cannabis: "Estamos en emergencia, nuestro dolor no espera".* Infobae
Tokatlian, J. G. (2017). *Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados.* Siglo XXI.
Villarreal, G. (2018). *Josefina, la historia de la nena que impulsó el debate por el cannabis medicinal.* Clarín.