

# LA REGULACIÓN DE LA MARIHUANA: DECISIONES CLAVES PARA UN MARCO REGULATORIO



La presentación de un proyecto de ley para regular la marihuana medicinal en Colombia ha abierto un debate no solo sobre si se debe avanzar o no por este camino, sino cómo hacerlo. El **MINISTERIO DE SALUD** manifestó su apoyo a la iniciativa, haciendo un llamado al Congreso para que incluya lineamientos generales en materia de regulación. De la misma manera, el **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO** expresó su interés en la iniciativa, formulando algunos cuestionamientos específicos.\*

El proyecto fue votado positivamente en la **COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO** y ahora tendrá que enfrentar tres debates más para convertirse en ley. El debate ha avanzado y cada vez son menos los cuestionamientos públicos al uso de la marihuana medicinal. Una encuesta realizada por Datexco para la **FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP)**, muestra un apoyo importante a la iniciativa, ya que el **64%** está a favor de la regulación de la marihuana para usos medicinales.

Sin embargo, hay preocupaciones respecto a la manera cómo se definirá la regulación y sobre quién debe asumir esa responsabilidad. El proyecto ha avanzado en precisiones, mientras que aún no aborda temas claves de la regulación, dejando buena parte de la responsabilidad en el Ejecutivo. La cuestión es que ‘el diablo’ está en los detalles y es fundamental que los legisladores y el Gobierno aborden los temas claves de la regulación. De esto dependerá, en gran parte, el éxito de la iniciativa.

Es importante mencionar que el proyecto de regulación se limita al uso con fines medicinales de la marihuana, basado en la **CONSTITUCIÓN Y LA LEGISLACIÓN** vigente, las cuales permiten el uso medicinal de esta sustancia, al igual que lo hacen las **CONVENCIÓNES INTERNACIONALES** para la fiscalización de las drogas. Desde esta perspectiva, su principal justificación es el acceso a esta sustancia por parte de **PACIENTES QUE PODRÍAN**

**BENEFICIARSE** de su uso. El impacto que puede tener la regulación de la marihuana medicinal en el debilitamiento de las organizaciones criminales es marginal. Sin embargo, abre una oportunidad para que sea **EL ESTADO Y NO LAS REDES DE NARCOTRÁFICO**, el que regule el acceso a esta sustancia.

No hay que desconocer que este es un debate cargado de **PREJUICIOS, MITOS Y DESINFORMACIÓN**, y que será difícil cambiar los esquemas mentales y culturales de los legisladores y funcionarios que tienen a su cargo esta materia. Pero hay maneras de lidiar con estos mitos y prejuicios, sin cerrar el paso a la regulación. Las alternativas de política pública son múltiples y pueden ser tan restrictivas o laxas como se requieran. Un modelo muy restrictivo –con demasiados trámites burocráticos o que incluya solo algunas formas de presentación o que tenga altos precios–, puede hacer que aumenten los incentivos para el crecimiento de un mercado negro. Sin embargo, un modelo demasiado abierto hará más difícil el control y probablemente derive en la exigencia de dar marcha atrás por parte de algunos sectores.<sup>1</sup>

El punto importante es que las **DECISIONES Y DEFINICIONES** estén **BASADAS EN EVIDENCIA Y ORIENTADOS A LA SALUD PÚBLICA**, lo cual incluye tener en cuenta la experiencia de países que ya tienen un camino avanzado en esta materia.

Con este objetivo, la Fundación Ideas para la Paz, invitó al reconocido experto **BEAU KILMER**, investigador senior de política y co-director del **CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE POLÍTICA DE DROGAS** de la prestigiosa corporación RAND, a compartir su experiencia y conocimiento sobre la regulación de la marihuana, a través de la publicación en español de su artículo **“7 PREGUNTAS CLAVE SOBRE LA LEGALIZACIÓN DE LA MARIHUANA”**. Este documento ha sido complementado con la presentación **“Nuevos enfoques para la legalización de la marihuana: la comprensión del contexto y el**

\* Documento preparado por Juan Carlos Garzón, Global Fellow del Woodrow Wilson Center e investigador asociado de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), @JCGarzonVergara y Katherine Aguirre, investigadora de la FIP.

1. Transform y México unido contra la delincuencia (2013). Cómo regular el cannabis. Una guía práctica. Disponible en: <http://www.tdpf.org.uk/resources/publications/cómo-regular-el-cannabis-una-gu%C3%ADa-práctica>

diseño de políticas”, realizada por Kilmer en el marco del Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas, organizado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y la FIP. En total, se señalan **NUEVE ÁREAS DE DECISIÓN CLAVE**, que determinan los posibles costos y beneficios de la regulación de la marihuana.

Aunque el texto de Kilmer se refiere a la regulación de la marihuana en general – no solo con fines medicinales–, los puntos que señala son igualmente relevantes para el actual debate en Colombia. La FIP agradece al autor su autorización para circular este artículo en español.

## 7 PREGUNTAS CLAVE SOBRE LA LEGALIZACIÓN DE LA MARIHUANA<sup>2</sup>

**BEAU KILMER.** Investigador senior de política y co-director del Centro de Investigación de Política de Drogas de la corporación RAND

**C**réanme, he oído **TODO TIPO DE BROMAS SOBRE LA MARIHUANA** y algunas de ellas son verdaderas. El apoyo público a la legalización del consumo de marihuana está en su punto más alto (en los Estados Unidos). Algunas leyes sobre la marihuana a nivel estatal están subiendo como humo. Y sí, los estados de Washington y Colorado se están embarcando en una empresa histórica conjunta.

Dejando los juegos de palabras a un lado, las discusiones sobre la legalización de la marihuana cada vez son más serias. En noviembre de **2012**, los votantes de **COLORADO Y WASHINGTON** tomaron la decisión sin precedentes de **PERMITIR LA PRODUCCIÓN COMERCIAL**, distribución y posesión de marihuana con fines no médicos. Ni siquiera los Países Bajos habían ido tan lejos.

Los formuladores de política de ambos estados se enfrentan a problemas nuevos y difíciles que nunca habían sido abordados. Para ellos y para cualquier persona que haya pensado en cambiar la legislación sobre la marihuana, aquí pueden encontrar **SIETE ÁREAS DE DECISIÓN CLAVE** que darán forma a los costos y beneficios de la legalización de la marihuana:

**1. PRODUCCIÓN** ¿Dónde se cultivará la marihuana legal? ¿Al aire libre, en granjas comerciales, al interior de espacios confinados, o hay algo intermedio? Investigaciones de RAND han encontrado que la legalización de la marihuana puede abaratar significativamente la producción, en primer lugar porque los productores ya no tienen que operar de forma encubierta y en segundo lugar porque los proveedores no tienen que ser compensados por correr el riesgo de ser arrestados, o incluso asaltados. Luego de que los legisladores decidan cómo se va a cultivar, los costos de producción se determinarán por el número de productores y otras regulaciones, tales como las pruebas a los productos.<sup>3</sup>

**2. FINES DE LUCRO** Si existiera una industria de la marihuana comercial, las empresas tendrían fuertes incentivos para crear y mantener el grupo de consumidores que usan esta droga intensamente, los cuales acaparan la mayor parte de la marihuana. Para tener una idea de lo que podría suceder, consideremos las industrias del alcohol y el tabaco, las cuales han encontrado maneras ingeniosas de enganchar y asegurar el uso de estas sustancias por parte de los consumidores que lo hacen frecuentemente. Entonces, ¿a las empresas privadas se les permitirá entrar al mercado de la marihuana?, o por otro lado, ¿los Estados lo limitarán a productores domésticos, grupos sin fines de lucro o cooperativas? Si un Estado insiste en tener el monopolio de la producción de marihuana, podría recibir una cantidad importante de ingresos, pero por ahora, esa posibilidad parece lejana en los Estados Unidos ya que la marihuana sigue siendo ilegal bajo la ley federal.

2. Texto original: 7 Key Questions on Marijuana Legalization. The RAND Blog. April 26, 2013

<http://www.rand.org/blog/2013/04/7-key-questions-on-marijuana-legalization.html>. Traducido al español por Katherine Aguirre, investigadora de la FIP.

3. En Colombia, de acuerdo al artículo 3 de la Ley 30 de 1982: “La producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, lo mismo que el cultivo de plantas de las cuales éstos se produzcan, se limitará a los fines médicos y científicos, conforme la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Salud”. Esta reglamentación aún no se ha hecho.

**3. PUBLICIDAD** ¿Tratarán los Estados de limitar o contrarrestar los anuncios de venta de marihuana en comunidades y tiendas? La jurisprudencia estadounidense en contra de restringir lo que se conoce como “la libertad de expresión comercial”, podría hacer difícil la regulación de la publicidad de la marihuana. Mientras que un sistema de monopolio estatal podría ayudar a controlar la publicidad, los anuncios que se ven en el caso de las loterías estatales (en los Estados Unidos) deberían darnos qué pensar.<sup>4</sup>

**4. PREVENCIÓN** Si la marihuana es legal para los adultos, ¿cómo deben adaptar los mensajes las escuelas y los programas de prevención comunitaria para impedir el consumo infantil? Mientras que algunas de las propuestas para legalizar la marihuana podrían dirigir recursos fiscales para esfuerzos de prevención, el mensaje y la estrategia probablemente debería establecerse antes de que la marihuana legal llegue a las calles.

**5. POTENCIA** La potencia de la marihuana generalmente se mide por el contenido de tetrahidrocannabinol o THC —el compuesto químico es en gran parte responsable de crear la “traba” de la marihuana (drogarse), así como de aumentar el riesgo de ataques de pánico—. Gran parte de la marihuana que entra a los EE.UU. desde México tiene concentraciones de aproximadamente 6% de THC, mientras que la marihuana que se vende en los dispensarios médicos en California tiene entre 10% y 25% de THC. Mientras tanto, los holandeses están considerando limitar la marihuana que se vende en los famosos “coffee shops” a no más de 15% de THC. Mientras que el THC recibe la mayor parte de la atención, no se deben olvidar otros compuestos como el cannabidiol o CBD, que se cree puede contrarrestar algunos de los efectos del THC (calmando sus efectos).

**6. PRECIO** En el caso de la marihuana, así como con cualquier otra mercancía, el precio puede influir en el consumo y los ingresos. Un creciente conjunto de investigaciones sugiere que cuando los precios de la marihuana disminuyen, la probabilidad de que alguien pueda usar la marihuana aumenta. De esta manera, los precios de venta estarán en función de la demanda de los consumidores, de los costos de producción y de los impuestos. Si los impuestos son demasiado altos, la marihuana será lo suficientemente cara como para generar un incentivo para que exista un mercado ilícito —exactamente lo que la legalización está tratando de evitar—. La manera en que se establezcan los impuestos también tendrá un efecto en lo que se compra y se consume, es decir, determinar si la marihuana se grava por valor, peso total, por el contenido de THC u otras propiedades químicas.

**7. PERMANENCIA** Las primeras jurisdicciones en legalizar la marihuana probablemente experimentarán algunas dificultades iniciales y quieran hacer cambios más adelante. Sería conveniente establecer cierta flexibilidad en la tributación y el régimen regulatorio. Por ejemplo, si bien puede tener sentido gravar la marihuana en función de su relación THC/CBD, en los próximos diez años pueden haber investigaciones que sugieran una mejor forma de definir los impuestos. Sólo en el caso de que cambien de opinión, algunas jurisdicciones pioneras pueden incluir una “cláusula de suspensión”<sup>5</sup> que les daría una fórmula de escape, sin modificaciones significativas, para hacer frente al músculo del cabildeo de la industria legal, que sin duda hará todos los esfuerzos por mantenerse en el negocio. Cuando la fecha de expiración se aproxime, los legisladores o los votantes podrán elegir entre mantener su régimen de legalización o probar algo diferente.

Por supuesto, estas no son las únicas decisiones que enfrentan aquellos que están pensando en la legalización de la marihuana. Pero si queremos cambiar los juegos de palabras y discusiones abstractas por los debates políticos serios, **ESTAS “SIETE P” SON UN BUEN LUGAR PARA EMPEZAR.**

4. En Estados Unidos, las loterías estatales son famosas por sus anuncios publicitarios que instan a los consumidores con diferentes estrategias a comprar un boleto.

5. En la elaboración de políticas públicas, la “cláusula de suspensión” es usada como una medida dentro de la ley que le da una fecha de expiración específica, un límite de tiempo en el cual la norma deja de tener efecto, a menos que se hagan adiciones legislativas que amplíen su periodo.

Posteriormente a la publicación de este artículo, Kilmer agregó **DOS NUEVAS ÁREAS CLAVES DE DECISIÓN:**

**SANCIONES** De acuerdo al autor se debe considerar un sistema de sanciones y penalidades para aquellas personas o grupos que no sigan lo estipulado en la regulación. Por ejemplo, en el caso de que el uso de la marihuana no incluya a los menores de edad ¿cuál será la sanción para aquellos menores que rompan la ley, o para los adultos que les provean la sustancia? ¿Se permitirá el uso en lugares públicos? ¿Qué pasará con los conductores que manejen bajo los efectos de la marihuana?

**PUREZA** ¿Se permitirá el uso de aditivos o saborizantes? ¿Será posible mezclar productos derivados de la marihuana con nicotina o alcohol? ¿Cuáles son los niveles y proporciones de los agentes activos?

## CONSIDERACIONES FINALES

Es muy importante insistir en que estas áreas claves de decisión hacen referencia a la regulación de la marihuana en general, y en que varios de sus componentes no aplican en el caso de la marihuana con fines medicinales, la cual requiere la inclusión de criterios adicionales que tengan en cuenta las características y capacidades del propio país.

El Ministro de Salud, Alejandro Gaviria, en su intervención en la Comisión Primera del Senado, en el marco del foro “Del mito a la evidencia” realizado el 23 de octubre de 2014, señaló una serie de lineamientos para la regulación de la marihuana medicinal. El siguiente cuadro incluye algunos de esos puntos y otras consideraciones que deben ser parte de la discusión actual sobre el marco regulatorio.

**EL TIPO DE PACIENTES** ¿Quién califica como paciente para acceder a la marihuana y sus derivados? ¿Se incluirá a los menores de edad? ¿Para qué tipos de enfermedades y síntomas? ¿Cuál será el sistema de control?

**EL ROL DE LOS MÉDICOS** ¿Habrá especialistas o cualquier médico podría recetar la marihuana? ¿Cómo se incluirá la marihuana y sus usos terapéuticos en la formación de los médicos? ¿Quién determinará las dosis?

**LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO CIENTÍFICO** ¿Cuál será el uso de la evidencia actual? ¿Quién se encargará y autorizará investigaciones en este campo? ¿Qué protocolos se usarán?

**LOS REQUISITOS PARA SU ACEPTACIÓN Y REGISTRO COMO MEDICAMENTO** ¿Qué tratamiento se le dará a los componentes aislados químicamente? ¿Qué se hará en el caso de los materiales vegetales y extractos? ¿Quién garantizará la calidad? ¿Se limitará la cantidad que puede adquirir cada paciente mensual o anualmente?

**LOS LUGARES DE EXPENDIO** ¿Habrá un régimen especial para la marihuana y sus derivados? ¿Hará parte de los medicamentos de control especial (la “franja violenta”)? ¿Podrán ser adquiridos en cualquier farmacia o habrá dispensarios especializados?

**INSTITUCIÓN A CARGO Y ARTICULACIÓN CON LA LEGISLACIÓN VIGENTE** ¿La regulación será desarrollada y aplicada por la institucionalidad existente? ¿Qué competencias tendrán los distintos ministerios y oficinas de Gobierno? ¿Cómo se articulará la regulación con la legislación preexistente?

No hay una única respuesta a estas preguntas y los legisladores y el Ejecutivo tendrán que definir **CUÁL ES EL MEJOR MODELO POSIBLE** (el que reduzca al máximo los costos y aproveche de mejor manera los beneficios, teniendo en cuenta el contexto colombiano). No todo tiene que ser decidido en el debate en el Congreso. De hecho, la función legislativa debería concentrarse en **SEÑALAR LOS PRINCIPIOS Y PAUTAS GENERALES**. Una cuestión fundamental es vincular en este proceso no sólo a la comunidad científica y académica, sino también **ABRIR UN ESPACIO DE DIÁLOGO CON LAS INSTITUCIONES COMPETENTES**, los pacientes y las asociaciones médicas. En el caso específico de Colombia, además deberá considerarse que hay un mercado informal de productos derivados de la marihuana que ha operado en una zona gris, en ausencia de un marco regulatorio.<sup>6</sup> Además, existen prácticas artesanales y ancestrales al uso terapéutico y medicinal del cannabis, que deben ser consideradas en esta discusión.<sup>7</sup>

La improvisación puede tener consecuencias negativas y cerrar la puerta a una **POLÍTICA DE DROGAS MÁS BALANCEADA**. Mientras tanto, una regulación exitosa podría ser la respuesta para cientos de pacientes que se beneficiarían del uso medicinal de esta sustancia.

A manera de resumen, el siguiente cuadro presenta las **ÁREAS DE DECISIÓN CLAVE** que deben tenerse en cuenta en la regulación. La columna de la derecha señala aquellas que contiene el actual proyecto de ley. Una anotación importante es que no todas las áreas deben ser objeto de discusión en el Congreso. De hecho, muchas de ellas requerirán de instancias de diálogo y coordinación que involucren a **VARIAS INSTITUCIONES Y ACTORES CLAVES** en este proceso.

ÁREAS DE DECISIÓN	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN EL SENADO PROYECTO DE LEY NO.80 DE 2014
<b>PRODUCCIÓN</b>	Controlada y regulada por el Estado. El Gobierno Nacional podrá suscribir convenios con los resguardos, los territorios indígenas y con los consejos comunitarios. Deja sin vigencia las sanciones de la Ley 599 de 2000 para el uso medicinal o científico del cannabis. Está ley establece sanciones para cultivos mayores a veinte plantas. Lo mismo sucede en el caso de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.
<b>FINES DE LUCRO (PARTICIPACIÓN DE LOS PRIVADOS)</b>	Limitaciones a la importación: Los productos terapéuticos o medicinales que tengan como principio activo el THC u otros derivados del cannabis no podrán ser importados.
<b>PUBLICIDAD</b>	
<b>PREVENCIÓN</b>	Establece una Política Pública Nacional de Prevención en el ámbito escolar.
<b>CALIDAD Y POTENCIA</b>	
<b>PRECIOS Y MECANISMO TRIBUTARIO</b>	

6. Julián Quintero (2014). Consideraciones prácticas para legalizar el uso del cannabis en Colombia. Corporación Acción Técnica Social. Consultado el 8 de diciembre de 2014, disponible en:

<http://corporacion-ats.com/ats2015/consideraciones-practicas-para-legalizar-el-uso-del-cannabis-en-colombia/>

7. Ricardo Vargas (2014). El cannabis para uso terapéutico: desafíos para una regulación razonable en Colombia. Corporación Acción Técnica Social. Consultado el 8 de diciembre de 2014, disponible en:

<http://corporacion-ats.com/ats2015/el-cannabis-para-uso-terapeutico-desafios-para-una-regulacion-razonable-en-colombia/>

**PERMANENCIA (CLÁUSULA DE EXPIRACIÓN)****SANCIONES****SEGURIDAD (MEDIDAS PARA EVITAR LA DESVIACIÓN)****TIPO DE PACIENTES Y ENFERMEDADES – REQUISITOS**

En el caso de los menores de edad estipula: “Cuando el paciente sea menor de edad y una vez los padres o tutores hayan sido informados sobre los riesgos o beneficios del uso médico del cannabis por su médico tratante, tendrán la facultad de autorizar o negar la utilización de productos terapéuticos con componentes psicoactivos”.

**ROL DE LOS MÉDICOS****INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO**

A través de los Ministerios de Salud y Protección Social y de Justicia y del Derecho.

**REQUISITOS PARA SU ACEPTACIÓN Y REGISTRO COMO MEDICAMENTO****LÍMITE DE POSESIÓN****LUGARES DE EXPENDIO****ESTABLECIMIENTO DE UN PROGRAMA/INSTITUCIÓN ENCARGADA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REGULACIÓN****MONITOREO Y EVALUACIÓN**

Conforma una Comisión Técnica de Expertos, la cual tendrá como función primordial hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de la reglamentación sobre el cannabis con fines medicinales o científicos. También conforma una Comisión Legal de Seguimiento a la Implementación del Cannabis Medicinal.