

MODELO URUGUAYO EN EL TRATAMIENTO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

URUGUAYAN MODEL IN THE TREATMENT OF PSYCHOACTIVE SUBSTANCES

Sergio Sayas Simón
Doctor en Derecho
Universidad de las Palmas de Gran Canaria (España)

Fecha de recepción: 12 de mayo de 2023.

Fecha de aceptación: 8 de noviembre de 2023.

RESUMEN

Con la promulgación, el 10 de diciembre del 2013, de la Ley N°19172, Uruguay, se convirtió en el primer Estado soberano del mundo en regular un mercado lícito del cannabis. Con el tiempo, se ha ido verificando que la regulación y control del cannabis surte los efectos buscados, en relación con la minimización de los daños asociados a su consumo. Se planteó en Uruguay una regulación penal que, además de resultar más acorde con los valores fundamentales de su Constitución, resultara mucho más eficaz en la protección de la salud tanto individual como pública. Demostrándose así con este tipo de regulaciones en el tratamiento de las sustancias psicoactivas que resultan más eficientes las políticas públicas orientadas a regular y controlar, a aquellas otras que simplemente se centran en prohibir y reprimir penalmente.

ABSTRACT

With the promulgation, on December 10, 2014, of Law N° 19172, Uruguay, became the first sovereign State in the world to regulate a licit cannabis market. Over time, it has been verified that the regulation and control of cannabis has desired effects, in relation to the minimization of the damage associated with its consumption. Criminal protection was raised in Uruguay, in addition to being more in line with the fundamental values of its Constitution, it will be much more effective in protecting both individual and public health. Demonstrating that in the treatment of psychoactive substances they are more efficient public politics determined to regulate and control, which are simply focused on prohibiting and penalizing.

PALABRAS CLAVE

Uruguay, regulación, cannabis, salud pública

KEYWORDS

Uruguay, regulation, cannabis, public health

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN. 2. SITUACIÓN ANTERIOR A LA APROBACIÓN DE LA LEY Nº19172 DE 10/12/2013. 3. DEBATE PARLAMENTARIO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY Nº19172 DE REGULACIÓN DEL CANNABIS. 3.1. Argumentos a favor de la citada Ley. 3.2. Argumentos en contra de la citada Ley. 4. ANÁLISIS DE LA LEY Nº19172: GENERALIDADES Y FINALIDAD. 5. ANÁLISIS DEL DECRETO LEGISLATIVO DE CONTROL Y REGULACIÓN DEL CANNABIS, DE 6 DE MAYO DEL 2014. 6. ESTRATEGIA NACIONAL DE DROGAS EN URUGUAY PERIODO 2021/2025. 7. CONCLUSIONES. 8. BIBLIOGRAFIA

SUMMARY

1. INTRODUCTION. 2. SITUATION PRIOR TO THE APPROVAL OF LAW Nº19172 OF DECEMBER 10, 2013. 3. PARLIAMENTARY DEBATE AND STATEMENT OF REASONS FOR LAW Nº19172 ON CANNABIS REGULATION. 3.1. Arguments in favor of said law. 3.2. Arguments against said law. 4. ANALYSIS OF LAW Nº19172: GENERALITIES AND PURPOSE. 5. ANALYSIS OF THE LEGISLATIVA DECREE FOR THE CONTROL AND REGULATION OF CANNABIS, OF MAY 6, 2014. 6. NATIONAL DRUG STRATEGY IN URUGUAY PERIOD 2001/2025. 7. CONCLUSIONS. 8. BIBLIOGRAPHY.

1. INTRODUCCIÓN

La República Oriental de Uruguay se convirtió en el primer Estado soberano del mundo que se decidió a regular un mercado lícito para el cannabis de uso recreativo. Mediante la Ley Nº19172, de 10 de diciembre del 2013, el Estado uruguayo implementó un mercado legal para la marihuana, controlando desde su producción hasta su dispensación en farmacias para usuarios habilitados.

Si con la normativa relativa a sustancias psicoactivas se pretende proteger la salud de los ciudadanos, al amparo de lo establecido en el artículo 44 de la Constitución Uruguaya, esto debe ser interpretado en relación con el artículo 7 del mismo texto normativo, donde se establece que las personas tienen el derecho a ser protegidos en el goce de su vida. En este punto cabe cuestionarse ¿qué sucede si un ciudadano decide

que el goce de su vida pasa por ingerir una sustancia que aun siendo perjudicial para la salud es esa su elección? ¿tiene el Estado la legitimidad para prohibirla? Entendemos que la respuesta ha de ser negativa, al menos, desde el punto de vista de un derecho penal garantista propio de un Estado democrático de derecho¹.

El Derecho penal, en su cometido de protección de bienes jurídico-penales, no debe olvidar que, tan importante es la determinación del bien jurídico-penal a proteger, como la forma y extensión en que debe protegerse, es decir, utilizar la formulación más precisa posible en los tipos penales de las conductas que puedan lesionar o poner en peligro esos bienes jurídicos, así como respetar el principio de intervención mínima².

El propósito de la mera prohibición, en materia de sustancias psicoactivas, ha sido tratar de reducir su oferta, y no se existen datos que indiquen que se haya logrado tal objetivo. Valdría la pena analizar si la aplicación sistemática de políticas fundadas en datos probatorios podría haber producido mejores resultados. Los datos científicos podrían ser un poderoso aliado de los dirigentes políticos de los distintos países que tengan el valor, la creatividad y la convicción para crear una política de drogas más efectiva³.

Además, el principio de proporcionalidad penal supone una exigencia ineludible en cualquier tipo de intervención estatal de carácter penal, y por consiguiente restrictiva de derechos individuales. Toda actuación pública proporcionada ha de tener en cuenta todos los rasgos del Derecho penal garantista, es decir un Derecho penal de corte preventivo, mínimo, fragmentario y subsidiario, capaz y necesario para ofrecer una tutela eficaz a aquellos intereses que la merezcan, que obligan a un replanteamiento de lo que supone la idea de proporción⁴.

El principio de proporcionalidad se desprende de la dignidad de la persona humana, del Estado social y democrático de Derecho, y de la aplicación al ordenamiento jurídico penal de los valores de justicia, libertad e igualdad⁵. El valor fundamental “*dignidad de la persona humana*”, en su función limitadora del poder punitivo estatal

¹ ALLER MAISONNAVE, “*Política sobre drogas prohibidas*” en Cuestiones Dogmáticas, Político- Criminales y Criminológicas, 2011, pp. 138-139.

² MUÑOZ CONDE, “*Protección de bienes jurídicos como límite constitucional del Derecho penal*”. El nuevo Derecho penal español. Estudios Penales en Memoria del Profesor Valle Muñiz, 2001, pp. 568- 573, hace notar que el Derecho penal moderno se concibe más como un instrumento político de dirección social que como un mecanismo de protección jurídica subsidiario de las otras ramas del ordenamiento jurídico, lo que produce cierto debilitamiento de algunos de los principios básicos y garantías del Derecho penal clásico, resultando frecuente la utilización de leyes en las que se utilizan conceptos vagos y cláusulas generales de difícil interpretación, dejando en manos del juzgador la solución final.

³ BABOR y otros. La política de drogas y el bien público. Organización Panamericana de la Salud, 2010, p. 270. En este sentido afirma, con acierto, QUERALT JIMENEZ, Derecho penal español. 2010, p. 981: “*Todo ello a la espera de que se inicie el proceso inverso del hasta ahora seguido que no ha hecho sino aumentar el tráfico y la delincuencia él asociado y de él derivado, es decir, a la espera de que se inicie el camino de una paulatina y razonable despenalización del tráfico de drogas, para irlo acomodando a una normalización, que, a medio plazo supondrá restarle el morbo a lo prohibido, la enorme rentabilidad que lo prohibido ejerce, cuando es masivamente consumido y pueda absorberse el costo de las secuelas físicas y psíquicas que deja la droga. Todo ello sin desprestigiar la abundante corrupción pública y privada que el tráfico de drogas genera en cualquier orden*”.

⁴ DE LA MATA BARRANCO, El principio de proporcionalidad penal, 2007, p.13.

⁵ URQUIZO OLAECHEA, La ciencia del Derecho penal ante el nuevo siglo, 2003, p.209.

obliga a una aplicación limitada y absolutamente necesaria de su arsenal punitivo. La actividad coactiva del Estado debe buscar límites concretos que no se conviertan en violatorios de la dignidad de la persona humana, ambas necesidades pueden compatibilizarse⁶.

Además, si se exige que la actuación penal resulte necesaria, el fin de la protección perseguida no puede ser conseguido con un menor coste en afectación de derechos, esto es, no pueden existir alternativas menos gravosas que ésta. Una vez comprobada la idoneidad y la necesidad de la intervención penal, aún falta comprobar que el coste de la actuación penal, representado por la limitación de derechos que supone, no sea mayor que el beneficio que con ella se pretende conseguir. Cabe aquí exigir que el interés que se espera proteger sea proporcionado a la gravedad de la actuación penal, de modo que ésta no sea más grave que el mal que se trata de evitar. En la medida en que la intervención penal afecte a derechos fundamentales, sólo resultará proporcionada si trata de evitar lesiones de derechos igualmente fundamentales. A medida que aumente la gravedad de la intervención penal mayor habrá de ser la importancia del bien jurídico-penal que se espera proteger con ella⁷.

Como analizaremos en las siguientes páginas, la actual regulación del delito de tráfico de drogas, en el ámbito internacional, no solo no ha frenado el tráfico y consumo de drogas, sino que se ha ido incrementando paulatinamente conforme aumentaba la represión penal, y para colmo, ha creado problemas para la humanidad mucho más graves que el propio consumo y difusión de drogas. Por tanto, la norma penal en la materia jamás ha conseguido ni conseguirá el objetivo que se proponía consistente, fundamentalmente, en acabar con la oferta de drogas. Este hecho, demostrable empíricamente, derrumba el principio de proporcionalidad penal, entendido éste, en sentido amplio, como la necesidad de proporcionalidad entre la gravedad de la pena y la gravedad del ataque o la puesta en peligro del bien jurídico-penal protegido.

En estos últimos años se han producido una serie de acontecimientos que permiten ser algo optimista en cuanto a la regulación de mercados lícitos nacionales de cannabis, especialmente para usos médicos. Así, en el Informe de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) del 2020, es importante que, mediante la primera recomendación, la OMS reconozca de forma expresa las propiedades curativas del cánnabis de forma que sean retiradas de la Lista IV que contiene las sustancias más peligrosas con propiedades consideradas particularmente dañinas y de utilidad médica o terapéutica extremadamente limitada. Si se aprobará esta recomendación supondría terminar con la contradicción existente entre la realidad de algunas legislaciones nacionales que reconocen las propiedades medicinales o curativas del cánnabis y la normativa internacional que la niega⁸.

La OMS no recomienda la reclasificación del cánnabis, por tanto, seguirá estando en la Lista I de la Convención de 1961 junto, entre otras, con la heroína y la cocaína, lo que supone que mantendrá el mismo nivel de fiscalización internacional. Esta decisión

⁶ URQUIZO OLAECHEA, La ciencia, op. cit. p. 196.

⁷ MIR PUIG, Constitución y Principios del Derecho penal: Algunas bases constitucionales, 2010, pp.76-78.

⁸ CARPIO DELGADO, “¿Hacia la legalización del cannabis? su (re) clasificación en los Tratados Internacionales”, Revista General del Derecho Penal, nº34, p. 34, 2020.

no se basa en el «*criterio de similitud*» que la OMS está obligada a utilizar al formular sus recomendaciones, sino en otros como la elevada incidencia en la salud pública y su alcance mundial, que no se contempla en el mencionado tratado⁹.

En España, se está debatiendo en la actualidad un Proyecto de Ley en las Cortes Generales con la finalidad de analizar experiencias de regulación del cannabis para uso medicinal, tratando de explorar fórmulas que permitan la disponibilidad en el mercado farmacéutico de extractos y preparados estandarizados del cannabis, que hoy no cuentan con autorización, estudiando mecanismos para que se pueda dar una respuesta legislativa a aquellos colectivos de la sociedad que necesitan hacer uso de esta sustancia para usos médicos¹⁰.

En España, la legislación nacional en materia de tráfico de drogas viene condicionada por su pertenencia a la Unión Europea. En la actualidad la Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga 2021-2025, publicada el 24 de marzo de 2021, se basa asimismo en el Derecho internacional, es decir, en las arriba mencionadas Convenciones pertinentes de las Naciones Unidas, que proporcionan el marco jurídico internacional para afrontar el fenómeno de las drogas ilegales, así como la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esta Estrategia de UE es permisiva con la finalidad de analizar experiencias de regulación del cannabis para uso medicinal, de hecho, países como, por ejemplo, Portugal y Luxemburgo desde 2018 ya lo tienen regulado para uso medicinal y con la voluntad política de regularlo también para usos recreativos, en el corto plazo. Recientemente, en Alemania, estado miembro de la Unión Europea, se discuten proyectos legislativos que pretenden regular progresivamente el mercado legal del cannabis¹¹.

Actualmente, más de 50 países han adoptado programas de cannabis medicinal, mientras que Canadá, Uruguay y 15 estados de Estados Unidos han legalizado su uso recreativo¹².

2. SITUACIÓN ANTERIOR EN URUGUAY A LA APROBACIÓN DE LA LEY Nº19172 DE 10/12/2013

El primer antecedente significativo de la punición de conductas relacionadas con

⁹ CARPIO DELGADO, “¿Hacia la legalización?, op, cit p. 34, señala la autora que: “la OMS haya aclarado expresamente que el CBD no reúne las características de ninguna de las sustancias sometidas a fiscalización internacional y, por ende, no puede ser calificado como estupefaciente o sustancia psicotrópica, es especialmente importante”.

¹⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados celebrada el 27 de junio del 2022. XIV Legislatura, nº719, p. 2 y ss, se plantea la “creación de una agencia del cannabis específica para dar cumplimiento al programa del cannabis y a todo lo que se materialice en este informe, sobre todo para darle transparencia a todo el tema de concesión de licencias, para la producción del cannabis en el ámbito farmacéutico, para obtener un seguimiento claro del proceso y de las concesiones en pequeñas y medianas empresas, así como en cooperativas, y también para ofrecer a pacientes con receta información concreta y garantizar que estos pacientes puedan tener acceso a estos medicamentos”...” propuesta del informe, haya financiación que se destine a la subvención de la investigación científica y a la producción por parte del sector público”.

¹¹ Publicado en Diario Canarias 7, con fecha 12 de abril de 2023. En www.canarias7.es

¹² Naciones Unidas. Noticias ONU, publicado 3 de diciembre de 2020.

el tráfico de sustancias psicoactivas en Uruguay hay que buscarlo en el año 1.934, donde el legislador penal dedicaba una única disposición al tema, en concreto, en el artículo 223, donde se castigaba con pena de seis meses a cinco años de prisión al que *“fuera de la circunstancias previstas reglamentariamente, ejerciere el comercio de sustancias estupefacientes, tuviere en su poder o fuera depositario de las mismas”*. Resulta significativo que el anterior Código Penal de 1889 no contuviera disposiciones concretas referidas a drogas, sino solamente algunas previsiones referidas a la salud y alimentación pública, refiriéndose genéricamente a *“sustancias alimenticias o mercancías peligrosas para la salud”*¹³.

Posteriormente, y para adecuar la legislación interna a los Tratados Internacionales sobre la materia, se dicta la Ley Nº9.692, de 11 de septiembre de 1937, y tras el Convenio de Viena de 21 de febrero de 1971, sobre sustancias psicotrópicas, la Ley Nº14.294 derogó la Ley antes citada, para adecuarla al citado Convenio de Viena, constando de 52 artículos, siendo la primera ley con regulación específica en esta materia¹⁴.

Este Decreto-ley Nº14294, de 31 de octubre de 1974, inicia la escalada de represión penal de las actividades relacionadas con drogas prohibidas, respondiendo el Uruguay con su aprobación (de modo similar al resto de dictaduras militares en Latinoamérica), con la *“complaciente ratificación de las Convenciones de Naciones Unidas, al mandato de guerra a las drogas proveniente de los Estados Unidos”*¹⁵.

Ya con fecha 22 de octubre de 1998, se promulgó la Ley Nº17.016, que reformó en parte la Ley Nº14.294 incorporando cinco capítulos nuevos, quedando vigente el resto de ésta. Esta norma rebajó las penas previstas por la norma anterior para los delitos relacionados con el tráfico y producción de drogas, pasando a ser los mínimos de pena de prisión, siempre que no concurren agravantes.

Pero la reforma más significativa de la Ley Nº17.016 fue la sustitución de la expresión *“cantidad mínima”* por la *“cantidad razonable”*, con relación a la cantidad de sustancia psicoactiva que se le permite poseer al individuo para considerar que dicha sustancia está destinada al autoconsumo o no al tráfico, sin que cometa por tanto delito¹⁶. La modificación planteó serios problemas de aplicación para los operadores jurídicos dado que la *“cantidad razonable”* es un concepto indeterminado y vago, que conculcaría el principio de *lex stricta*, y se podía dar la circunstancia que una cantidad que antes no era mínima, tras la reforma, pudiera ser considerada de razonable. En

¹³ SILVA FORNÉ, Regulación de la marihuana, 2018, p. 210.

¹⁴ ALLER MAISONNAVE, *“Política sobre”*, op. cit., p.134. Señala este autor que esta Ley obedecía a los criterios fijados internacionalmente para el tema del tráfico de drogas, fue de alguna forma dulcificada, pues a diferencia de otros países del entorno, no se sancionó el mero consumo. No obstante, podría suponer una contradicción jurídica no castigar el consumo o la tenencia dirigida a éste y, al mismo tiempo, sancionar penalmente todas las conductas tendentes a la adquisición de la sustancia.

¹⁵ SILVA FORNÉ, Regulación, op. cit. p. 211. Destaca este autor que la legislación que emergió de ese marco se caracterizó por la dureza de las penas de los delitos castigando prácticamente todas las conductas relativas a drogas.

¹⁶ En este sentido, RUIZ DELGADO, *“El delito de tráfico de pequeñas cantidades de droga. Un problema concursual de la ley 20.000”*, Política criminal, Nº8, 2009, señala que en este análisis no se puede dejar de atender a las circunstancias personales del autor, como son su grado de dependencia, la cantidad de sustancia psicoactiva ingerida, la habitualidad, el tipo de sustancia psicoactivas y sus características intrínsecas, etc. Se trata de elementos que permiten llenar de contenido el elemento *“destinación al consumo”* pero no buscan llenar de contenido directamente al elemento *“pequeña cantidad”*.

definitiva, se dejaba al criterio del juzgador el determinar si existía o no delito¹⁷. Evidentemente un sistema como el descrito de “*convicción moral*”, atentaba contra la seguridad jurídica y así se demostró a lo largo de los años, asistiéndose a soluciones jurisprudenciales distintas ante casos similares debido a la enorme discrecionalidad que se les otorgaba a los órganos judiciales¹⁸.

Pero, el problema de la inseguridad jurídica en la aplicación jurisprudencial de las distintas normativas penales en materia de tráfico de drogas no es solo propia España o Uruguay, sino que es una constante que se aprecia en otros Ordenamientos. Esto es así, debido a la complejidad técnica de regular bienes jurídico-penales colectivos, haciendo difícil controlar los resultados a los que se tienen que orientar la legislación penal, tal como sucedería con la protección de la salud pública. De esta manera, los legisladores se ven abocados a usar formulaciones típicas amplias, o a configurarlas como delitos de peligro abstracto, que otorgue una mayor flexibilidad al Estado en la punición del fenómeno a reprimir¹⁹.

En definitiva, la legislación penal uruguaya había seguido los pasos del prohibicionismo planetario impuesto por los Convenios Internacionales en la materia, en su utópico afán de suprimir la oferta de sustancias psicoactivas, en este punto y como señala POSADA ACOSTA, este sistema punitivo se apoya en el Derecho penal, en exclusiva, tratando de eliminar todo tipo de consumo de determinadas sustancias psicoactivas, consideradas “*dañinas o pecaminosas*”, pues el Estado considera que tiene derecho a “*imponer modelos de virtud, o al menos de salud, a sus ciudadanos*”²⁰.

En el mismo sentido, LANGON CURRAÑO indica como la escalada represiva no consiguió dar solución al problema, pues estas leyes contrastan con la conciencia jurídica de los jueces, que tienden a declarar impune la mera tenencia, en pequeñas cantidades, de sustancias psicoactivas prohibidas²¹.

La regulación legal anterior a la entrada en vigor del nuevo Proyecto de Ley pudo llegar a ser “*siniestra*”, ya que por un lado se sostenía que no se penalizaría el consumo

¹⁷En España, la doctrina y la jurisprudencia acuden a tres datos indiciarios: la cantidad de droga intervenida; el consumo diario del poseedor; y la cantidad que se considera de razonable previsión para el consumo durante un número de días. Además, se utilizan otros indicios como que el acusado tenga o no un medio lícito para cubrir sus necesidades, o el hallazgo de instrumentos relacionados con conductas de difusión de la sustancia. STS de 1020/2009, de 9 de octubre. En este sentido vid. MOLINA MANSILLA, El delito de tráfico de drogas: análisis detallado y nueva perspectiva, 2021, p. 34.

¹⁸ POSADA ACOSTA, “*Proyecto de ley sobre autocultivo, tenencia y consumo de marihuana. Hacia una política de reducción de daños*”. Revista de Legislación Uruguaya. Tomo 241, 2013, p. 1.

¹⁹ SANTANA VEGA, La protección penal de los bienes jurídicos colectivos, 2000, p. 173. Afirma, que la razón de la incriminación de las conductas relacionadas con las sustancias psicoactivas ilegales podría estar en que, si bien cada una ellas, consideradas individualmente, resulta intrascendente para el derecho penal, de la suma de todas ellas si pudiera resultar cierto menoscabo para los bienes jurídicos colectivos como la salud pública. SANTANA VEGA, La protección, op. cit. p. 168.

²⁰ POSADA ACOSTA, “*Proyecto de ley*”, op. cit. p. 2.

²¹ LANGON CURRAÑO, “*El misterio público y la drogadicción: la cuestión de la necesidad de reprimir a los tenedores para combatir eficazmente a los traficantes*.” Revista de Legislación Uruguaya. Tomo 89, 2009, pp. 55-63. En este sentido, MODOLELL GONZALEZ, “*Poderes públicos y política criminal en materia de narcotráfico. El caso venezolano*”. En, Drogas Ilícitas y Narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina, 2017, pp. 474-475, señala, que, en Venezuela, el legislador indica unas cantidades mínimas para establecer distinción entre consumo y tráfico, como son hasta dos gramos para la posesión de cocaína y hasta 20 gramos para la posesión de cannabis sativa.

de sustancias psicoactivas ni la tenencia, con intención de consumo, de la mismas, pero, por otro lado, se castigaban todas aquellas conductas encaminadas al consumo. Es decir, plantar, comprar, incluso regalar, con lo que se pone al sujeto en la situación paradójica de tener que cometer algún delito para lograr esa finalidad “lícita” que se propone²².

Por tanto, se observa que, si bien, el autoconsumo de sustancias psicoactivas prohibidas no se castiga penalmente en el Uruguay, sí se persiguen las acciones o comportamientos dirigidos a la obtención de las sustancias ilícitas (distintas al cannabis) para consumo. Al no estar establecidas las cantidades de sustancia cuya tenencia será considerada como destinada para consumo personal, su determinación se lleva a cabo en base a la discrecionalidad judicial apoyada en el sistema de libre convicción como forma de valoración de la prueba. Lo que conduce a la lesión del principio de igualdad, además, de colocar a los ciudadanos que desean consumir en situación de incumplimiento de la ley penal ante la ausencia de mecanismos de acceso legal para sustancias distintas al cannabis²³.

Aunque la legislación penal uruguaya relativa a sustancias psicoactivas proclame teóricamente que el consumo no debe ser penalizado, al ser un acto que forma parte de la libertad individual del ciudadano sin que se ataque o ponga en peligro el orden público ni perjudicar a terceros, en el sentido de no castigar al drogodependiente. Sin embargo, todo esto se desvirtúa en la práctica diaria de los tribunales, así como señala acertadamente BARDAZANO, *“las prácticas interpretativas exhiben tratamientos jurídicos distintos a situaciones similares, a la vez que una fuerte reducción de los actos que se consideran no punibles, criminalizando de facto lo que se considera penalmente irrelevante de iure²⁴”*.

Cabe resaltar que con fecha 28 de noviembre de 2012 fue publicada la Ley 19.007, relativa a *“Delitos Contra la Administración Pública y de Tráfico de Pasta Base de Cocaína”*. Esta Ley agrava las penas relativas a conductas de tráfico realizadas por funcionarios públicos, así como aquellas conductas cuyo objeto material sea la pasta

²² POSADA ACOSTA, *“Proyecto de ley”*, op. cit. p. 3. En este sentido resaltar que duró poco el afán represivo de ese momento histórico, pues enfrentados los juzgadores a los casos concretos y por cuestiones de simple equidad, éstos dejaron de aplicar este estricto rigorismo legal que provocaba penas desproporcionadas, y pasaron a buscar un resquicio por el cual se pudiera mitigar y dulcificar, excarcelando cuando se estimara conveniente, y encontraron este resquicio en la normativa penal, en el artículo 35, que paso a ser el más aplicado, debido a que, aun siendo su descripción típica más generalista y elástica, al señalar *“violar las disposiciones de esta ley en materia de importación, exportación, producción, elaboración, comercialización o suministro”*, llevaba aparejada un límite de veinticuatro meses como mínimo, habilitando al juzgador la posibilidad excarcelaría.

²³ BARDAZANO, *“Respuestas estatales a los usuarios de sustancias psicoactivas en Uruguay: entre la alternativa y la profundización de la guerra contra las drogas”* en TNI, *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*, México, 2014, p. 138, analizando brevemente cómo ha evolucionado la práctica judicial en materia de tráfico de drogas en Uruguay, se observa que, en los primeros tiempos, la aplicación literal de las normativas se traduce en la aplicación de severas penas, en este momento las adicciones a sustancias psicoactivas no se percibían como un problema y erróneamente se pensaba que la amenaza del severo castigo penal era la más adecuada forma de prevención general. Con el tiempo, los distintos operadores jurídicos se dieron cuenta que en la mayoría de las ocasiones que se procesaba a un individuo, era por la posesión de una pequeña cantidad de sustancia psicoactiva, casi siempre marihuana, empezando a ser conscientes de las terribles consecuencias jurídico-sociales que una aplicación literal de la Ley penal suponía.

²⁴ BARDAZANO, *“Sobre la justificación de las decisiones judiciales relativas a la interpretación del artículo 31 del Decreto Ley 14.294 en su redacción dada por la Ley 17.016: se presume culpable”*. Disponible en: <http://www.sobredrogas.org.uy>.

base de la cocaína. Con esta norma se satisfacen las demandas de la ciudadanía de proceder a un mayor castigo a las conductas delictivas relativas a la pasta base de la cocaína. Sin embargo, la filosofía que inspira la ley que regula la marihuana choca frontalmente con la ley 19.007, que vuelve a virar hacia el prohibicionismo penal puro y duro²⁵.

En este sentido, afirmaba NEGRO FERNANDEZ, que el prohibicionismo se sigue fundamentando en un contexto tanto de naturaleza terapéutica y paternalismo estatal, que, en definitiva, no ha aportado resultados satisfactorios en la lucha contra el tráfico de drogas y el uso problemático de las drogas. Acierta el autor en resaltar que *“la ley 19.007 es una mala ley”*. Y lo es no sólo por su defectuosa técnica legislativa, al ser contradictoria en sí misma y con otras normas legales, sino por los propios objetivos que persigue, como es el utilizar la sanción penal como política pública para abordar un problema de salud como es el de abuso de sustancias psicoactivas ilegales²⁶.

El problema social que supone el abuso de sustancias psicoactivas ilegales es imposible que se pueda solucionar utilizando, especialmente, la vía represiva. Y esto se debe al hecho probado por las ciencias sociales de que la represión no funciona en la prevención de comportamientos que son expresión de la propia personalidad del individuo, ya que la indiferencia a la posibilidad de la punición es particularmente fuerte cuando el sujeto no considera que su conducta sea ilícita²⁷.

En este sentido, RETA ya destacaba que castigar penalmente la drogadicción no es un medio adecuado para acabar contra este fenómeno social. La imposición de una pena, por sí sola, no ha resultado eficaz para luchar contra la difusión del uso de sustancias psicoactivas con capacidad para generar dependencia, sería más conveniente atender a otros puntos de vista, especialmente el educacional²⁸. El problema radica, como afirmaba RETA, en la *“necesidad de salvaguardar la libertad humana contra*

²⁵ NEGRO FERNANDEZ, *“La nueva regulación de la pasta base de cocaína”*, en Revista de Derecho Penal N°21-2013, Montevideo, pp. 21-22. Señala el autor que: *“en el caso de la pasta base de la cocaína el legislador visualiza un nuevo y terrible enemigo al que opta por combatir frontalmente y lo hace a través de soluciones represivas agravando penas a guarismos propios de verdaderos crímenes”*.

²⁶ NEGRO FERNANDEZ, *“La nueva regulación”*, op. cit. p. 33. Realiza el autor un apunte importante al subrayar que: *“El potente efecto adictivo que produce la pasta base de cocaína se explica principalmente por la vía de administración en efecto de estudios de laboratorio arrojó que cuanto más rápido una droga alcanza el cerebro más potencial adictivo posee...la pasta base de la cocaína tiene un fuerte impacto a los 3 a 8 segundos y sus efectos se prolongan por no más de 5 minutos el consumidor de pasta base puede así llegar a consumir hasta 10 dosis de sustancia en una hora”*. NEGRO FERNANDEZ, *La nueva regulación*, op. cit. p. 29.

²⁷ GONZALEZ ZORRILLA, *“Política (s) criminal (es) en materia de drogas”*, en Política Criminal, 1999. p. 247. En ese sentido, sostiene ALLER MAISONNAVE, *“Acerca de las drogas prohibidas y la comunidad del derecho”*. Estudios de Criminología, 2008, p.256, que cuando hablamos del concepto salud, ésta no es solo la del individuo que decide usar o abusar de una sustancia psicoactiva, también hablamos de otra salud: de la comunidad y de la economía. Para defender esa salud tendríamos que empezar por atacar las causas y factores sociales que llevan a las personas al abuso de sustancias que le son perjudiciales a su salud.

²⁸ RETA, *“Análisis de los resultados de la aplicación de la Ley N°14.294 sobre estupefacientes y psicotrópicos”*. En Revista del Derecho penal n°3, 1981, pp. 41-42. Señalaba la autora, con acierto, que: *“existe acuerdo en cuanto a la necesidad de flexibilizar el sistema penal reservando las penas más severas a la producción y tráfico ilícitos y conceder a los jueces facultades suficientes para una adecuada individualización de la pena. Esta latitud judicial debe establecerse en una doble dimensión: mínimo y máximos de gran amplitud siendo los mínimos compasivos con el otorgamiento de la libertad provisional y diversidad de penas aplicables”*

concepciones mesiánicas que atribuyen al Estado poderes invasores de la esfera de la conciencia individual. Y una vez más el camino es el ponderado equilibrio de valores, presidido por la idea del hombre y de su destino individual²⁹”.

3. DEBATE PARLAMENTARIO Y “EXPOSICIÓN DE MOTIVOS” DE LA LEY Nº19172 DE CONTROL Y REGULACIÓN DE LA MARIHUANA

Con fecha 10 de diciembre del 2013 se celebraron en la República Oriental de Uruguay los debates en torno a la Ley de Control y Regulación de la Marihuana y sus derivados, recogidos en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, pertenecientes al cuarto periodo de la XLVII legislatura en su 63ª Sesión Ordinaria. En el presente apartado se recogerán los aspectos más importantes de dichos debates parlamentarios³⁰.

3.1 Argumentos a favor de la citada Ley

Se justificaba la necesidad de una regulación y control del mercado de la marihuana desde una doble perspectiva. De un lado, se afirma que una política basada en la regulación tendría consecuencias positivas tanto para la salud como para la seguridad pública, pues se podrían obtener mejores resultados poniendo el acento en la educación, la prevención, la información, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción, en relación con los “*usos problemáticos*” de esta sustancia psicoactiva. Las políticas basadas en la “*reducción de daños*” pueden ofrecer posibilidades a los Estados para tratar de reducir la oferta y la demanda de marihuana psicoactiva de forma más eficaz que hasta el momento.

En la medida que todo sistema regulado y reglado solo resulta eficaz en el momento en que resulten efectivos los mecanismos para hacerlo cumplir, en el modelo planteado, y al menos de inicio, tales controles serán estrictos³¹, para posteriormente, y según se vayan viendo los efectos inmediatos de la implementación estatal del mercado legal, poder ir moldeando los distintos mecanismos de control establecidos. Se trata de trabajar en la materia, siempre bajo un enfoque de protección de la salud tanto individual como colectiva, fundamentándose en la reducción de riesgos y daños asociados al consumo de estas sustancias.

En segundo lugar, el control y regulación del mercado de la marihuana por parte

²⁹ RETA, La culpabilidad, op. cit. p. 175.

³⁰ Diario de Sesiones de la República Oriental de Uruguay. Nº3874/2013. Cámara de Representantes. 35ª Sesión Extraordinaria, relativa al control y regulación de la marihuana y sus derivados. Montevideo, 31 de julio de 2013. Diario de Sesiones de la República Oriental de Uruguay. Nº962/2013. Cámara de Senadores, relativa al control y regulación de la marihuana y sus derivados. Montevideo, 10 de diciembre de 2013.

³¹ Tal exigencia viene determinada por la particular naturaleza de los riesgos asociados a las drogas, en comparación, con el resto de los productos de consumo existentes en el mercado legal, así como, por la posibilidad de que, en un principio de la implementación del modelo de control y regulación de drogas, éstas podrían ganar en popularidad al pasar de la clandestinidad a la legalidad. No obstante, aunque se produjera un aumento en los consumos éstos serían mucho más seguros. Además, se trata de proteger a los grupos con mayor vulnerabilidad frente al uso de tales sustancias como son los menores e incapaces. Al tratarse de sustancias con capacidad de crear adicción y de alterar la normalidad psicofísica de las personas se justifica una severa restricción de la libertad del consumidor. Lo deseable sería que tales controles se lleven a cabo caso por caso, como se desarrollará más adelante. AZA, JACOME, ALFONSO. “*Drogas y políticas públicas, ¿legalización o prohibición?*”, Universidad de la Sabana, Colombia, 2017.

del Estado es una forma eficaz de combatir el tráfico ilegal a gran escala³², como fuente del crimen organizado y de actividades delictivas que afectan la seguridad de la población.

Se subraya que la modalidad de control a través, únicamente, de la ley penal ha fracasado rotundamente, y ello por los siguientes motivos:

a) Tras muchas décadas de dura aplicación en el ámbito internacional, el consumo se ha extendido enormemente. Las incautaciones logradas son irrisorias en todo el mundo al compararlas con el gigantesco tamaño de los diversos mercados ilícitos de drogas. A modo de curiosidad, habría que recordar que en las décadas de los sesenta y setenta se produjo el mayor incremento del cultivo de la hoja de coca, exactamente en las décadas que surgieron los convenios internacionales de fiscalización de drogas³³.

b) La humanidad ha despilfarrado colosales recursos económicos y humanos en una guerra perdida de antemano³⁴, siendo los países pobres los que mayormente han gastado recursos que no tienen, dejando de aplicarlos en las necesidades básicas de sus pueblos.

c) Se han generado graves problemas sociales como la masificación de los centros penitenciarios y el desbordamiento de los Jueces y Tribunales, y lo que es más grave se acaba castigando una trágica condición personal de dependencia, agravando las condiciones de marginación de las capas más desprotegidas de la sociedad. De esta forma se aumenta la dependencia del adicto al mercado clandestino, al tiempo que se incrementa el poder de los narcotraficantes.

d) Al incidir sobre la oferta, se ha abandonado prácticamente la acción sobre la demanda, siendo escasos los recursos económicos y humanos que han sido destinados a combatir el consumo mediante acciones dirigidas a la prevención, información, reparación de daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas, y a la atención general e integral de los consumidores, y por supuesto, a la investigación.

e) El prohibicionismo ha dado origen a una suculenta “*reserva de mercado*”, auténtico monopolio de hecho para las actividades criminales. Un mercado obligatorio en el que se pagan por las drogas precios muy elevados con un bajo coste de producción, dejando así en manos de unas cada vez más poderosas asociaciones criminales y mafias,

³² Tal y como señala el actual secretario general de la Junta Nacional de Drogas, Daniel Radio: “...*el negocio del narcotráfico es muy grande y lucrativo, por tanto, los hacedores de este negocio, que son organizaciones criminales a las que nosotros más o menos inconscientemente les hemos entregado este negocio; son muy poderosas desde un punto de vista económico*”, en *Las drogasinfo, Nada que perder de M24*, m24.com.uy.22 febrero de 2022. En este sentido, BRETONES ALCARAZ, *El delito de tráfico de drogas*, 2020, pp. 54-55, destaca la mayor facilidad de las grandes organizaciones criminales para conseguir la impunidad o dificultar la acción del Estado, teniendo una mayor capacidad para atacar a la salud pública.

³³ CARO CORIA, *Análisis crítico de políticas criminales existentes en materia de drogas ilícitas en el Perú*, en *Drogas ilícitas y narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina*, 2017, pp. 172-175. En este sentido, GARCIA FALCONI, “*El Narcotráfico en Ecuador*”, en *Drogas ilícitas y narcotráfico nuevos desarrollos en América Latina*, 2017, p. 370, nos recuerda que: “El último informe emitido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) señala que cerca de 250 millones de personas en todo el mundo hacen uso indebido de estas sustancias, y pone de manifiesto que este tipo de criminalidad constituye una de las 20 mejores economías del mundo, lo que lleva a un incremento en el gasto sanitario y de seguridad pública”.

³⁴ El fracaso de una política-criminal de corte prohibicionista en materia de sustancias psicoactivas se ha demostrado que, lejos de funcionar, en el sentido de proteger la salud pública, ha provocado más y mayores problemas a nivel planetario, en este sentido vid. DÍEZ RIPOLLES, “*El control penal del abuso de drogas: una valoración político-criminal*” *Revista de derecho* Vol. XVIII, nº1. Julio 2005. pp. 199-212.

una gran rentabilidad sin ser gravado por impuesto alguno. Todo esto desemboca en que tal acumulación de capitales en manos de los grandes narcotraficantes produzca altos niveles de corrupción en cualquier nivel y actividad de la sociedad³⁵. Incluso en algunos países el Estado pierde soberanía práctica y queda en cierta forma sustituido o anulado, quedando la sociedad desestabilizada y en manos de bandas criminales, poniendo así en peligro, incluso, el sistema democrático³⁶. Especialmente en Latinoamérica, el avance imparable de las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas ilegales presupone, como denuncia MIZRAHI, *“la erosión de la estatalidad y de la cultura cívica democrática a partir de la colonización del aparato del Estado en manos del narcotráfico”*, constituyendo un *“serio peligro para la gobernabilidad democrática”* de la zona³⁷.

f) Es posible compatibilizar la aplicación de estas políticas de control y regulación por parte del Estado sobre el mercado de la marihuana en el ejercicio de su soberanía, con el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, entendiéndose que, si se tiene la posibilidad de utilizar medidas que protejan y mejoren su sociedad, no tiene derecho a postergarlas, arriesgando nuevas generaciones a la espera de un mayor consenso internacional. En este sentido, se reafirma desde la Organización de Estados Americanos (OEA) que la política relativa a sustancias psicoactivas es fundamentalmente un asunto interno de los países, y que, por tanto, éstos pueden implementar las políticas que consideren oportunas para combatir el consumo y tráfico ilícito de drogas. Sus únicos límites serán: el respeto por los Derechos Humanos, la democracia y los principios del derecho internacional³⁸.

g) Siendo en Latinoamérica donde el prohibicionismo selectivo sobre determinadas sustancias psicoactivas tiene sus más nefastas y devastadoras consecuencias, resulta lógico que sea, precisamente, en estos países donde surjan voces

³⁵ El enorme poder económico alcanzado por los narcotraficantes les facilita su intento de corromper instancias representativas, o instituciones financieras, floreciendo así la criminalidad financiera para el blanqueo de enormes capitales DÍEZ RIPOLLES, *“El control penal”*, op. cit. pp. 199-212. En ese sentido, GONZALEZ BUSTELO, *Narcotráfico y crimen organizado. ¿Hay alternativas?*, 2014, p. 40, que *“la organización del crimen organizado más capacitada para sobrevivir es aquella que tiene estructuras flexibles y fluidas y que puede adaptarse rápidamente a los cambios externos ya las presiones.”*

³⁶ En este sentido se hacía referencia también en los debates recogidos en el Diario de Sesiones de la República Oriental de Uruguay, N°3874/2013, de 31 de julio de 2013, que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito considera que el narcotráfico es el negocio más rentable a nivel internacional, pues representa aproximadamente el 1.5% del PBI mundial. Asimismo, se menciona la desoladora experiencia que tuvo en EE. UU. la aplicación de la llamada *“Ley Seca”* por la que se prohibía la producción y venta de alcohol, estableciéndose el siguiente razonamiento: *“se sabe que el alcohol causa la muerte de 2.500.000 de personas cada año, no obstante, no se prohíbe su producción, distribución, venta y consumo. ¿Por qué? Porque tendríamos más muertes, más mutilados, más encarcelados, más violencia y más corrupción a causa de la prohibición. Por eso, en lugar de prohibir, se opta por la regulación y el control.”*

³⁷ MIZRAHI, *“Narcotráfico y colonización del aparato estatal. Efectos funcionales de la corrupción estructural en los Estados contemporáneos”*, en *Drogas ilícitas y narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina*, 2017, p. 109.

³⁸ HERENCIA CARRASCO, *“¿Una organización regional para un problema regional? El papel de la Organización de los Estados Americanos en la articulación de un enfoque regional sobre las drogas”*, en *Drogas ilícitas y narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina*, 2017, pp. 99-100. Pone de manifiesto este autor que siempre que se respeten tales principios los distintos Estados están legitimados para adoptar las estrategias y el marco regulatorio que consideren oportuno, desde la posibilidad de que las Fuerzas Armadas asuman el control del orden interno en zonas dominadas por el narcotráfico, hasta la despenalización del consumo y marihuana, los Estados no están limitados en las opciones de sus políticas.

que expresan la necesidad de analizar los resultados de la actual política de drogas América Latina y donde se exploren nuevas alternativas que resulten más efectivas.

Así, ya en la VI Cumbre de las Américas los presidentes reunidos en Cartagena de Indias, el 15 de abril de 2012, dieron un mandato a la Organización de Estados Americanos (OEA) para tal fin, y la Organización emitió un informe, en el que hay que resaltar el punto 10.6 en donde establece: *“El problema de las drogas debe ser abordado de manera diferenciada y flexible entre nuestros países, en función de la forma como este los afecte en particular”*, más adelante, en el punto 10.6.3 del citado informe se señala. *“Una mayor flexibilidad podría llevar a aceptar la posibilidad de transformaciones de las legislaciones nacionales o de impulsar cambios en la legislación internacional”*.

Pero el informe aún iba más lejos y señalaba que: *“...corresponde evaluar los signos y tendencias existentes, que se inclinan a que la producción, venta y consumo de la marihuana puedan ser despenalizados o legalizados. Tarde o temprano deberán tomarse decisiones al respecto.”* Y eso es exactamente lo que se hizo en la República de Uruguay con la aprobación de la Ley N°19172 de regulación y control de la marihuana y sus derivados.

No hay que olvidar que la salud individual pertenece al ámbito privado siempre que no se ponga en peligro la de los demás. Las imposiciones coactivas estatales de modelos de vida parecen no tener cabida en las constituciones de Estados democráticos de Derecho, donde debe prevalecer la libertad individual, y, por tanto, el derecho a tomar las propias decisiones, aun cuando éstas supongan un perjuicio para la salud individual de la persona. De hecho, los sistemas de salud contemporáneos se fundamentan en el consentimiento informado y en las decisiones acordadas respecto a la salud del paciente, incluso éste tiene capacidad para negarse a recibir tratamiento, aunque suponga riesgo para su vida³⁹.

Se sostiene la necesidad de revisar una política de control penal sobre sustancias psicoactivas, pues la mera prohibición solo ha producido efectos colaterales más nocivos que el propio consumo de estas sustancias, produciendo perturbaciones sociales y sufrimientos individuales a gran escala⁴⁰.

Toda regulación jurídica debería respetar los principios jurídicos básicos que

³⁹ SILVA FORNÉ, *Drogas y Derecho Penal en el Uruguay*, 2017, p. 416. Concluye este autor, con acierto, al indicar que: *“El Derecho penal ya conocía esta perspectiva, en tanto la autolesión es una conducta atípica, así como el suicidio tentado, con lo que la disponibilidad sobre el propio cuerpo y la propia vida son nociones admitidas, si bien dejadas de lado oblicuamente en la praxis tratándose de drogas ilícitas”*.

⁴⁰ En relación, a los objetivos principales del levantamiento de la prohibición sobre las drogas, AZA, JACOME, ALFONSO. *“Drogas y políticas públicas”*, op. cit. p.28. Enumeran los autores los siguientes: debilitar la criminalidad relacionada con la prohibición a nivel mundial, descargar el sistema penal, eliminar los daños a la salud pública relacionados con el consumo en un contexto de prohibición y persecución penal, evitar daños colaterales de la prohibición (especialmente presente en los países productores o de tránsito, como son la corrupción de las instituciones del Estado y la violencia ejercida por organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilegal de drogas), fortalecimiento del Estado al gravar con impuestos el circuito legal de sustancias psicoactivas y bajar notablemente el gasto que supone la prohibición y la persecución penal, reducir los costes sociales ocasionado por el consumo de drogas: ruptura familiar, educación y laboral, reducir daños que se producen en el medio ambiente por la producción ilegal de drogas, minimizar la violencia y los problemas sociales que producen el uso y/o abuso de drogas, protección frente a las drogas de menores de edad e incapaces, mayores y mejores posibilidades de tratamientos de deshabituación al atraer al usuario al sistema legal, y que además éste cuente con más medios económicos para gestionar los problemas que ocasionan el consumo y/o abuso de sustancias psicoactivas.

deben presidir todo Estado de derecho⁴¹. La finalidad principal de la Ley fue, simplemente, tratar de reducir el daño de los consumidores de cannabis en la base de la asistencia en salud, y teniendo en cuenta todos los elementos de carácter educativo y de prevención, y al mismo tiempo, tratar de combatir el narcotráfico al restarle cuota de mercado⁴².

Los mercados regulados de sustancias psicoactivas⁴³ tratan de controlar la disponibilidad, manejando una información contrastable y veraz, que propicia que aumente la percepción de riesgo, y, por tanto, a disminuir el consumo (como ocurre con la regulación del tabaco)

3.2 Argumentos en contra de la citada Ley

Una vez expuesto, a grandes rasgos, cual es la posición y los argumentos de los proponentes de la Ley N°19172, se analizarán brevemente algunos de los argumentos más interesantes esgrimidos por parte de los detractores de ésta, que se pueden resumir, fundamentalmente en dos:

En primer lugar, se argumentaba que al ser el Estado quien controla el mercado de la marihuana se produciría un incremento de su consumo, debido a que se puede producir una disminución en la percepción del riesgo de consumir dicha sustancia psicoactiva. Frente a este argumento se señala que la Ley pretende justo lo contrario, es decir, aumentar la percepción del riesgo y restringir la disponibilidad. Como argumentan acertadamente los promotores de la Ley los mercados regulados (como ha ocurrido con el tabaco) donde se controla la disponibilidad, donde se maneja una información contrastable y veraz propicia que aumente la percepción de riesgo, y, por tanto, a

⁴¹ La prohibición menoscaba el Estado de Derecho. Los preceptos del CP que castigan las conductas relacionadas con sustancias psicoactivas prohibidas violan los principios de seguridad jurídica o de proporcionalidad de las penas, sin detenerse ante los principios que garantizan las libertades individuales y derechos públicos. El mantenimiento de la prohibición y la represión penal que la acompaña está haciendo tambalear los principios garantistas del Derecho penal. DIEZ RIPOLLÉS, *Delitos y penas*, op. cit. p. 166 y ss.

⁴² La prohibición y a la persecución penal, eleva los márgenes comerciales que retribuyen los riesgos de traficar con un producto tan perseguido, lo que provoca la aparición de poderosos narcotraficantes que por su poder económico eluden la persecución penal. Al tiempo se agrava la situación de marginación social de aquellos adictos sin medios económicos para adquirir la sustancia que acaban delinquiendo. Por tanto aumentan las desigualdades sociales, pues la prohibición causa o agrava la marginación social de los usuarios crónicos que no poseen medios económicos para su adictivo consumo, ya que la existencia de la prohibición permite el establecimiento de altos precios de venta, viéndose avocados a la delincuencia, en muchos casos. DIEZ RIPOLLÉS, *“El control penal”*, op. cit. pp. 199-212. En este sentido, GONZALEZ BUSTELO, *Narcotráfico*, op. cit. p. 180, explica que la prohibición no solo produce una economía paralela e ilegal, sino que además deja en manos de los grupos del crimen organizado una ingente cantidad de beneficios, pues éstos son perfectamente conocedores de los mecanismos del mercado negro, en el sentido de que, si se aumenta el riesgo, también se encarecen los precios del producto para compensar ese mayor peligro. Ese encarecimiento enriquece aún más a los narcotraficantes.

⁴³ En este sentido, acierta DIEZ RIPOLLÉS, *Delitos*, op. cit. p. 166, al señalar que debemos insistir en poner de relieve cuáles son los efectos perniciosos que ejerce el prohibicionismo farmacológico sobre la salud de la comunidad. Al impedirse el control estatal sobre todo el proceso que va desde la producción hasta la dispensación de sustancias psicoactivas provoca que productos de consumo se muevan en la clandestinidad, con lo que resulta imposible un control efectivo y adecuado acerca de las características y calidad del producto. Esto origina daños importantes para la salud.

En segundo lugar, la citada Ley supone un incumplimiento de los Convenios Internacionales existentes en la materia y ratificados por Uruguay. De hecho, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) ya manifestó su preocupación y condena a la promulgación de la Ley Nº19172 de Regulación y Control del Cannabis y derivados. Ante lo que consideran los proponentes de la nueva Ley Nº19172 que ésta es perfectamente compatible con los contenidos de las distintas Convenciones Internacionales que fiscalizan las drogas prohibidas, y ello en base a que el artículo 3 de la Convención de 1988, establece: *“A reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico...”*. Esta cláusula implica que cualquier flexibilidad de la Convención no proviene exclusivamente de su propio texto, sino también de los principios constitucionales de cada país miembro.

En definitiva, puede llegar a ser comprensible que por parte de algunos sectores de la sociedad uruguaya existiera cierto temor a la regulación del mercado de la marihuana, pues se trataba de algo novedoso, y por tanto diferente, y en el tema de las sustancias psicoactivas existen muchos prejuicios morales, siendo necesario recordar los principios básicos que deben presidir todo Estado de derecho. La finalidad principal de la Ley es, simplemente, tratar de reducir el daño de los consumidores de cannabis en la base de la asistencia en salud, y teniendo en cuenta todos los elementos de carácter educativo⁴⁴ y de prevención.

4. ANÁLISIS DE LEY Nº19172: GENERALIDADES Y FINALIDAD

La Ley Nº19172 de Control y Regulación de la marihuana -que fue aprobada por el Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General el día 10 de noviembre de 2013- establecía las modificaciones legislativas a efectuar en la Ley Nº14294, que contiene la regulación básica y específica de los delitos relativos al tráfico de drogas, esta última también fue modificada por la Ley Nº19513, publicada el 8 de agosto del 2017, sobre la creación de la Comisión de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transfronterizo.

También, con fecha 7 de enero de 2020, y mediante la Ley Nº19845, se declaró de interés público la investigación sobre el cannabis y sus aplicaciones en todas las áreas del conocimiento científico. Lo que puede conducir a búsqueda de nuevas aplicaciones del cannabis para uso médico o terapéutico. Posteriormente, con fecha 8 de enero de 2020 se publicó la Ley Nº19847, que venía a declarar de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública mediante productos de calidad controlada y accesibles en base a cannabis o cannabinoides, así como el

⁴⁴ Es decir, una adecuada educación y formación sobre sustancias psicoactivas se hace necesaria, tal como señala VEGA FUENTE, *“La reducción de daños en la Política y Preventiva. Aproximación pedagógica”*. Globalización y Drogas. Políticas sobre drogas, derechos humanos y reducción de riesgos. 2.003, p. 278, es necesario para conseguir mejores resultados en las actividades educativas relacionadas con las drogas que existe un proyecto coherente y comprometido, lo que significa que se dediquen a la educación sobre drogas todos los recursos humanos y materiales necesarios, con la pretensión de que una adecuada acción educativa permita a los sujetos tomar decisiones saludables ante unas sustancias capaces de crear dependencia, así como otros problemas.

asesoramiento sobre los beneficios y los riesgos de su uso. Esta Ley fue reglamentada mediante Decreto N°56/023, publicada el 27 de febrero de 2023. Por tanto, en Uruguay primero se reguló legislativamente el uso recreativo o lúdico del cannabis para posteriormente regular su médico o terapéutico, tratándose de una peculiaridad importante de este país en el tratamiento de esta sustancia psicoactiva.

La Ley N°19172 adopta una postura de reducción de daños, en relación, al consumo de la citada sustancia psicoactiva, declarando de interés general *“las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública de la población”* (artículo 1). La regulación de un mercado lícito del cannabis tiene como eje central la protección de la salud pública de los usuarios de esta sustancia, que se puede ver afectada cuando estos se exponen al mercado negro, en el cual no existe ningún tipo de garantía respecto de la sustancia adquirida, pudiendo estar contaminada o adulterada, con el consiguiente riesgo para la salud. El control estatal sobre el contenido y calidad de la sustancia evita, de entrada, todos estos riesgos provenientes de insalubre mercado ilícito⁴⁵.

Al igual que ocurre con el tabaco y el alcohol, las sustancias psicoactivas serían gravadas con impuestos elevados revirtiéndose tales ganancias estatales en la maximización del bienestar social. Lo que unido al ahorro que supondrá parte del desmantelamiento del aparato represor del Estado (policial, judicial y penitenciario) en la materia, supondrá un fortalecimiento económico del aparato estatal⁴⁶.

Los precios de venta al público de sustancias psicoactivas para uso no terapéutico o lúdico y de carácter no problemático deberán ser desincentivadores, pero no superiores a los precios existentes en el mercado negro, pues se trata de alejar a los usuarios de éste para atraerlos al consumo legal y plenamente informado ofrecido por los poderes públicos⁴⁷. Esta postura de reducción de riesgos, parte del siguiente razonamiento: es imposible suprimir el consumo de cannabis, en consecuencia, sólo

⁴⁵ SILVA FORNÉ, Regulación, op. cit. p. 244. En este sentido, NEGRO FERNANDEZ, señala que la Ley 19172 de regulación de la marihuana establece un nuevo paradigma respecto del prohibicionismo puro y duro (reflejado en la Ley 19.007 relativa al tráfico ilícito de pasta base de cocaína), estableciendo un modelo de control estatal dirigido a la reducción de daños, así como a combatir al narcotráfico. Al mismo tiempo, se garantiza el ejercicio de derechos constitucionalmente protegidos, discriminando entre la salud pública y la individual o privada, protegiendo y promocionándola en un caso, respetándola en el otro. NEGRO FERNANDEZ, *“Aproximación a la Ley 19.172 sobre la regulación y control de las actividades relativas a la marihuana y sus derivados”*, en La Revista Jurídica Uruguaya, N°150, 2014, p. 49.

⁴⁶ ALFONSO, AZA, JACOME, *“Drogas y políticas”*, op. cit. En este sentido, en el Uruguay se estableció el precio de 1 dólar, aproximadamente, el gramo de marihuana legal dispensada estatalmente a través de farmacias. El precio se fijó en consonancia con el coste que la sustancia alcanzaba en el mercado negro, pero con una sustancial diferencia de calidad del producto en beneficio del Estado que controla cuidadosamente este aspecto (la marihuana obtenida en el Uruguay en el mercado negro antes de la regulación estatal del cannabis la llamaban “paraguaya”, sustancia de ínfima calidad que llegaba a contener hasta 70 sustancias nocivas para el cuerpo humano, sustancias que se añaden al producto natural con la finalidad de pasar fronteras sin ser detectadas por los cuerpos y fuerzas de seguridad).

⁴⁷ En este sentido, MANJÓN-CABEZA, La solución, 2012, p. 277, indica que en relación con el impuesto sobre la producción y la venta legal de sustancias psicoactivas para usos terapéuticos o recreativos que *“los estados deberían actuar inteligentemente, no repercutiendo una fuerte carga fiscal en el precio al principio, para animar al consumidor, atraído por un precio atractivo. Fidelizada la clientela y desaparecido el mercado negro –lo que podría llevar un tiempo-, entonces será posible empezar a jugar con el impuesto y su repercusión en el consumidor. Normalizada la situación y el mercado y conjurado el riesgo de ventas ilegales, pueden elevarse los precios para disuadir del consumo o reducirlo, tal y como se está haciendo en los últimos años con el tabaco”*.

puede aspirarse a reducir los daños asociados a los consumos problemáticos de esta sustancia. Tomando este fundamento como punto de partida, se considera necesario organizar los usos legales de la marihuana.

Los artículos 2 a 4 de la Ley son *normas programáticas*, donde se establece que se deberá promover la debida información, educación y prevención sobre los efectos perjudiciales del consumo de cannabis psicoactivo. De igual manera resultará necesario promover la salud, la prevención del uso problemático, así como establecer dispositivos adecuados para el *“asesoramiento, orientación y tratamiento de los usuarios que lo requieran”*. Como se observa en la Ley, el Estado pasa a asumir el control y regulación de las actividades de *“importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución del cannabis y sus derivados.”* Serán personas físicas o jurídicas, quienes se encargarán de la producción y distribución del cannabis psicoactivo⁴⁸ para su dispensación en farmacias, todo ello con los correspondientes controles estatales a través de un sistema de licencias y registros⁴⁹.

En el artículo 5 de la Ley Nº19.172 se establecen las *modificaciones legislativas que se han tenido que llevar a cabo en la Ley Nº14.294*, que contiene la regulación concreta relativa al tráfico de drogas, para hacer efectivo el control estatal sobre el mercado del cannabis. Así, se establece que quedan prohibidos la plantación, el cultivo, cosecha y comercialización de cualquier planta de la que puedan extraerse estupefacientes, con una serie excepciones que se exponen a continuación.

Cuando se realicen *con exclusivos fines de investigación científica o para la elaboración de productos terapéuticos de utilización médica*. En esta misma excepción se podía haber añadido también la industrialización para uso farmacéutico, pues se hace alusión a esto último en la excepción D) del art. 5 de la Ley Nº19172, entendiendo que era innecesario al poderse incluir todos los usos médicos y/o farmacéuticos en el mismo lugar, a fin de evitar confusiones. En todos estos casos será necesario contar con la autorización previa del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) quedando bajo su control directo.

En la letra E) del art. 5 de la Ley Nº19172 se alude al *autocultivo doméstico*, estableciéndose en la Ley una cantidad tasada de plantas que pasaría a estar exenta de responsabilidad. En concreto, se establece el límite *“de hasta seis plantas de cannabis”* y una *“recolección de dicha plantación de hasta la cantidad máxima de 480 gramos anuales”*, siempre que sea para *“consumo personal o compartido en el hogar”*. Es cierto que la tasación establecida otorga mayor seguridad jurídica que la que existía hasta ese momento, dado que el juzgador ya no se tendrá que crear una *“convicción moral”* al respecto, sino aplicar las reglas de la lógica y la experiencia. En consecuencia, en aquellos casos que, aun superando las cantidades establecidas legalmente, no se demuestre que haya existido difusión a terceros de la sustancia psicoactiva, se seguirá considerando que la finalidad perseguida por el sujeto era la del consumo personal o compartido, y no

⁴⁸ La Memoria Anual 2020 de la Junta Nacional de Drogas del Gobierno de Uruguay indicaba que, en tal fecha, existían 11 licencias de cultivo de cannabis psicoactivo, 15 licencias de industrialización, 19 licencias de investigación.

⁴⁹ Según se dispone en Capítulo Tercero del Decreto de 6 de mayo de 2014.

la del tráfico ilícito. Por tanto, se trata de un sistema tasado pero flexible⁵⁰. A fin de evitar posibles confusiones en la aplicación de esta Ley por los operadores jurídicos, hubiese sido preferible no establecer un límite de plantas, siempre y cuando se entienda que deben estar adscritas al consumo del hogar y no se demuestre que ha existido difusión a terceros de la sustancia psicoactiva, sin importar que en el domicilio haya cuatro, seis u ocho plantas, siempre y cuando el producto total cosechado no exceda de los 480 gramos anuales marcados por la Ley. Hubiese sido más deseable distinguir entre consumo personal e individual en el hogar, por un lado, y consumo compartido en el hogar, por otro lado, estableciéndose un límite máximo anual de sustancia psicoactiva por usuario que cohabita en el domicilio, siendo ésta una fórmula más determinada y concreta, y, por tanto, más clarificadora para el juzgador a la hora de aplicar la norma.

En el apartado G) del art. 5 de la Ley Nº19172, se hace mención del “*expendio de cannabis psicoactivo*” para aquellos usuarios que no quieran o no puedan plantar en sus hogares. La dispensación de marihuana se está efectuando a través de las farmacias, que, mediante un sistema informatizado, controlan la cantidad mensual de cannabis que pueden dispensar a cada usuario para su consumo personal, siendo de un máximo de 40 gramos de marihuana mensuales o 10 gramos semanales. Es necesaria la previa inscripción del usuario de cannabis en un registro al efecto para poder obtener la sustancia psicoactiva en las farmacias destinadas para ello⁵¹.

No obstante, si se sobrepasa tales cantidades, el Juez valorará si aun así dicha cantidad continúa siendo destinada al autoconsumo, de acuerdo con la “*sana crítica*”. Se establece pues una modificación del artículo 31, determinando que: “*quedará exento de responsabilidad criminal el que trasportare, tuviere en su poder, fuere depositario, almacenare o poseyere una cantidad destinada al consumo personal.*”

Se planteaba, por los opositores a Ley en el debate parlamentario, que con este sistema será posible que un sujeto adquiera los 40 gramos mensuales de marihuana para uso personal para posteriormente revenderlo en el mercado negro. Asimismo, se criticaba que, con la aparición de la nueva Ley relativa al control de la marihuana, aparecerían sujetos que se dedicarían a “*alquilar*” o “*vender*” cédulas de ciudadanía de la República de Uruguay en las puertas de las farmacias para que así los turistas extranjeros puedan adquirir marihuana utilizando las citadas cédulas para este fin, pues en principio únicamente se dispensará a los uruguayos, para así evitar el turismo psicoactivo.

Evidentemente, este tipo de “*corruptelas*” existen pues son a priori inevitables. Pero se están y seguirán corrigiendo con el tiempo, dado que lo importante es la decisión política de controlar y regularizar el mercado de cannabis psicoactivo, con el fin de minimizar los riesgos y reducir los daños de su uso y/o abuso, haciendo frente efectivo al narcotráfico al mismo tiempo.

En el apartado F) del art. 5 de la Ley Nº19172 se trata el tema de los llamados “*clubes de membresía*”, conocidos en España como “*asociaciones cannábicas*”. Se establece en la Ley que podrán tener hasta quince socios y podrán plantar hasta un

⁵⁰ POSADA ACOSTA, “*Proyecto de Ley*”, op. cit. p. 4.

⁵¹ Según describía ya la Memoria Anual 2020 de la Junta Nacional de Drogas del Gobierno de Uruguay, en siete años se ha logrado el registro de 59.315 personas para acceder al cannabis psicoactivo por vía regulada, p. 2.

máximo de noventa plantas de cannabis psicoactivo y obtener como producto de la recolección un máximo de 7.200 gramos anuales para los socios, estableciéndose además que el producto no podrá ser prensado.

Estos clubes son autorizados y controlados por el IRCCA, donde se registran la cantidad de plantas que se cultivan. Este organismo se crea por la Ley como una persona de derecho público no estatal y será el órgano encargado de que se cumplan las disposiciones establecidas en la Ley, si bien se deja para su desarrollo reglamentario gran parte de su funcionamiento. Lo que si se establece en la Ley son sus funciones: “*regulación del cultivo, plantación, cosecha, producción, distribución y expendio de cannabis*”. Asimismo, le corresponde “*promover acciones tendentes a reducir los riesgos y daños asociados al consumo*”.

Por último, el apartado C) del art. 5 de la Ley N°19172 es el relativo a la plantación, cultivo, industrialización y comercialización del cannabis de uso no psicoactivo (como es el cáñamo). En este caso los cultivos deberán ser autorizados previamente por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, quedando bajo su control directo.

En el Título IV se crea el *Instituto de Regulación y Control del Cannabis psicoactivo (IRCCA)*, con personalidad jurídica de derecho público no estatal, este organismo es el encargado de llevar un registro de autocultivadores y clubes de membresía, y de autorizar previamente a su cultivo, y controlar todas las plantaciones o cultivos de cannabis, otorgando las licencias de expendio de cannabis psicoactivo en farmacias. Asimismo, este organismo decide sobre las potestades fiscalizadoras con relación al cumplimiento de la Ley, debiendo aplicar las sanciones pertinentes por infracciones a las normas que se establecen.

En el Capítulo I establece su creación; en el Capítulo II se configura su estructura orgánica; y el Capítulo III se refiere a sus atribuciones. No obstante, la Ley se limita a establecer los principios fundamentales en torno al IRCCA, es en el Reglamento que desarrolla la Ley, en concreto en su Título III, donde se detallan realmente todos los aspectos relativos al IRCCA, en concreto sus finalidades, composición, administración, funcionamiento y atribuciones.

La citada Ley se inclinó por el sistema de tasación de plantas y de cantidades en lugar de optar por penalizar simplemente los casos en que se pruebe que existe difusión de la sustancia psicoactiva más allá del simple consumo individual o compartido, siendo esta última opción la que mejor se hubiera adaptado a los principios del Derecho penal vigente⁵².

Lo más criticable de esta Ley, como considera POSADA ACOSTA, es el sistema algo “*engorroso de permisos, registros y controles*” que puede resultar invasivo por parte del Estado en la autonomía de la libertad individual, pues se genera el riesgo de que el consumidor pueda ver como “*demasiado problemático*” someterse al sistema implantado y opte por cultivar sin inscribirse o por seguir abasteciéndose en las cadenas ilegales de suministro⁵³.

5. ANÁLISIS DEL DECRETO LEGISLATIVO DE CONTROL Y REGULACIÓN DEL

⁵² POSADA ACOSTA, “*El proyecto*”, op. cit. p. 5.

⁵³ *Idem*, p. 6.

El 6 de mayo de 2014, el Gobierno de Uruguay, publicó el Decreto Legislativo que desarrolla la Ley Nº19172, estableciendo el marco jurídico aplicable dirigido al control y regulación, por parte del estado, de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización, distribución y uso del cannabis psicoactivo de uso no médico, dentro de las acciones tendentes a proteger, promover y mejorar la salud de la población.

El Título I del Decreto se divide en ocho capítulos y trata *“Del cannabis psicoactivo de uso no médico”*. El capítulo primero contiene la definición de cannabis psicoactivo considerándolo *“una especialidad vegetal controlada con acción psicoactiva”* (artículo 1º); el capítulo II trata sobre las actividades que se consideran permitidas y vienen enunciadas en el artículo 2º del Decreto y desarrolladas en los capítulos siguientes del Título I, pudiendo distinguir entre las siguientes actividades:

1) La plantación, cultivo, cosecha, acopio, distribución y dispensación de cannabis psicoactivo, siempre que se obtenga y se pague la correspondiente licencia que son concedidas por el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA). Realizándose por aquellas personas físicas o jurídicas que tendrán la condición de productores y distribuidores de cannabis para su dispensación por farmacias⁵⁴.

2) El Capítulo IV de este Título I versa sobre la *“producción doméstica de cannabis psicoactivo destinada a uso personal”* (artículos del 14º al 20º). Sólo podrán ser titulares de un cultivo doméstico, con los límites establecidos en la Ley (6 plantas por cada casa-habitación y que producto total de recolección no supere los 480 gramos anuales⁵⁵), personas mayores de edad, ciudadanos uruguayos naturales o legales, o quienes acrediten su residencia permanente en el país, y siempre y cuando, se encuentren inscritos en el Registro del Cannabis en la Sección Cultivo Doméstico de Cannabis Psicoactivo. No será posible realizar más de un cultivo en una misma vivienda, sin que importe el número de personas que integren el grupo familiar, y nadie podrá ser titular

⁵⁴ Tal y como se establece en el capítulo tercero del Decreto Legislativo analizado (artículos 5º al 13º) El IRCCA realizará un llamado a interesados donde se establecerán las condiciones y exigencias para cubrir la necesidad de abastecimiento de cannabis, quedando supeditada la concesión al pago de la licencia (artículo 5º) Se establecen los términos y condiciones generales a que quedará sujeta la plantación, cultivo y distribución de cannabis por parte de productores y distribuidores de cannabis.

Por tanto, la producción y distribución de cannabis para su dispensación a usuarios no se llevará a cabo directamente por el Estado, sino que se realizará a través de terceros que estarán controlados y supervisados por los poderes públicos, especialmente por el IRCCA, mediante un sistema de concesión por licencias que pretende garantizar la observancia del interés general y el cumplimiento de las condiciones exigidas. Esto supone una novedad con respecto a la Ley 19.172, pues, en un principio parecía que iba a ser el propio Estado el que, directamente, se iba a ocupar de la producción y distribución de cannabis, en cambio en el Decreto que desarrolla dicha Ley se opta por un sistema perfectamente reglado de concesión a terceros de la condición de productor y distribuidor de cannabis. Según establece el artículo 2º del Decreto y desarrolladas en los capítulos siguientes del Título I, de la citada Ley.

⁵⁵ Las limitaciones en las cantidades de cannabis que pueden llegar a producir y distribuir para sus socios ya venían establecidas en la Ley, estableciéndose un máximo de noventa y nueve plantas de cannabis, y un máximo de 480 gramos anuales por socio. Toda la producción deberá ser distribuida entre sus socios para su uso personal y deberá quedar constancia de las entregas realizadas a éstos pues, mensualmente, deberán informar al IRCCA de las mismas.

de más de un cultivo doméstico⁵⁶.

3º) Los Clubs de Membresía Cannábicos aparecen regulados en el capítulo V del título I (artículos del 21º al 31º). Su objeto será la plantación y cultivo de cannabis para satisfacer el consumo de sus miembros, así como actividades de divulgación, información y educación en el consumo responsable de esta sustancia, dirigidas exclusivamente a sus socios. Habrán de constituirse bajo la forma de Asociaciones Civiles, debiendo tramitar la aprobación de sus estatutos y reconociéndoles personalidad jurídica⁵⁷.

En España, este tipo de asociaciones proliferan de forma significativa, existiendo en la actualidad más de mil clubs sociales de cannabis, cuyo funcionamiento y organización cada vez es más sofisticado en su actividad centrada en el consumo compartido, cultivo y distribución de cannabis. En cambio, no existe una norma jurídica que regule su funcionamiento, produciéndose una grave tensión entre la realidad jurídica y la realidad social en torno a la existencia de este tipo de asociaciones, lo que constata una pronunciada inseguridad jurídica. En consecuencia, como denuncia FERNANDEZ BAUTISTA, *“lo que procede no es la exigencia de criterios interpretativos más permisivos, sino la demanda contundente de una regulación precisa y más ajustada a la realidad social actual”*. Efectivamente, como argumenta la autora, una regulación legal adecuada es la única opción que se ajusta a las exigencias derivadas del principio de legalidad propio de un Estado de Derecho⁵⁸.

4º) El Capítulo VI trata sobre la *“dispensación por farmacias de cannabis psicoactivo para uso personal”*⁵⁹.

5) En el capítulo VII del título I se recogen una serie de normas relativas al *“uso del cannabis psicoactivo”*, entendiéndose que estará autorizado su uso únicamente cuando este provenga del producido por el cultivo doméstico, del producido por los clubs cannábicos y el procedente de su dispensación en farmacias⁶⁰.

⁵⁶ Además, el IRCCA establecerá una serie de condiciones de seguridad aplicables a los cultivos domésticos en evitación de que menores, incapaces y terceros no autorizados puedan acceder a la zona de cultivo.

⁵⁷ Se establece que deberán tener un responsable técnico y aportar información al IRCCA cuando lo requiera. Artículos 21 al 31 del Decreto Legislativo de Control y Regulación del Cannabis y sus derivados, de 6 de mayo del 2014.

⁵⁸ FERNANDEZ BAUTISTA, Los clubes sociales de cannabis. Antijuridicidad e imputación personal. 2021, pp. 125-126. Acierta la autora al subrayar que: *“Si efectivamente la realidad social es tan poderosa que demuestra que la actividad llevada a cabo por los responsables de los clubs cannabis es inocua bajo determinadas circunstancias lo que procede no es crear materialmente espacios de atipicidad sino hacerlo a través de los mecanismos legales propios del Estado social y democrático de derecho”*.

⁵⁹ Como se establece en la Ley desarrollada por este Reglamento, este viene a declarar que: Aquellos usuarios de cannabis que no puedan o no quieran cultivar en su casa, o no se inscriban en un club cannábico para autoabastecerse podrán adquirir, siempre personalmente, hasta 10 gramos semanales o 40 gramos mensuales en las farmacias de primera categoría o comunitarias que hayan obtenido la correspondiente licencia por parte del IRCCA, inscribiéndose en la Sección Farmacias del Registro del Cannabis. Los requisitos que reunir por los adquirientes de cannabis vienen recogidos en el artículo 34º debiendo tratarse de personas mayores de 18 años y capaces, con ciudadanía uruguaya legal o natural o con residencia permanente acreditada, y, además, deberán encontrarse inscritas en la Sección Adquirientes de Cannabis del Registro de éste.

⁶⁰ Por tanto, el usuario tendrá que elegir solo una de las tres posibles formas de acceso legal a esta sustancia, siendo incompatible la obtención de cannabis de más de uno de los orígenes indicados.

Este capítulo VII contiene también una serie de exigencias similares a las que ya rigen en la República de Uruguay para el tabaco, como la prohibición de consumir en espacios cerrados o en el transporte público (artículo 40), se trata de prohibiciones dirigidas a implantar consumos responsables de cannabis y de

Asimismo, se prohíbe el consumo de cannabis psicoactivo durante la jornada de trabajo, pudiéndose establecerse, de oficio, “*controles aleatorios no invasivos de carácter preventivo*”⁶¹.

Finalmente, el capítulo VIII del título I se dedica a las “*semillas y esquejes de cannabis*” correspondiendo al IRCCA realizar, en exclusiva, la importación de semillas o esquejes para el cultivo de plantas de cannabis psicoactivo para ser destinada a los productores para su dispensación en farmacias, a los cultivadores domésticos y a los clubs cannábicos⁶².

El Título II se dedica al “*Registro del Cannabis*”, y está dividido en seis capítulos. Todas las actividades descritas en el título I se consideran legales siempre que sean inscritas en el correspondiente Registro del Cannabis, que será gestionado por el IRCCA, y que se divide en cinco secciones:

1) Sección Plantación, Producción y Distribución de Cannabis psicoactivo para dispensación en farmacias. Se regula en el capítulo II del título II, estableciéndose, que la inscripción será de oficio por el IRCCA, previa acreditación del pago de la correspondiente licencia por parte del interesado (artículo 62º).

2) Sección Cultivo Doméstico de Cannabis psicoactivo. Regulado en el capítulo III de este título II, deberán inscribirse aquellas personas que tengan proyectado cultivar y cosechar plantas de cannabis para uso personal o compartido en el hogar, es decir, antes mismo de ejecutar el acto del cultivo será necesario la inscripción en este Registro. El art. 64 dispone que las plantas ya existentes deberán inscribirse en el plazo de 180 días contados desde la puesta en funcionamiento del dicho registro⁶³.

3) Sección de *Clubes de Membresía Cannábicos*. Regulado en el capítulo IV del título II, deberán inscribirse en él las Asociaciones Civiles previamente autorizadas por el ministerio de Educación y Cultura cuyo objeto social sea la plantación y cosecha de plantas de cannabis psicoactivo para el exclusivo uso de sus miembros (artículo 68º). En el artículo 70 se establece la información necesaria que la asociación deberá proporcionar al Registro, distinguiendo entre miembros fundadores y miembros no

evitar consumos problemáticos. De esta forma, se establece la posibilidad de realizar controles a los conductores mediante test que determinan la cantidad de THC en el organismo inhabilitando para conducir a los que den positivo por considerar su capacidad se encuentra afectada.

⁶¹ De esta forma, y tal y como establece el artículo 42: El propio empleador o empresario podrá disponer del mismo tipo de controles para aquellos trabajadores que durante la jornada laboral “*tengan notoriamente afectada su capacidad para realizar tareas*”, previa comunicación a la comisión bipartita seguridad y salud u organización sindical. Cuando el trabajador realice tareas de riesgo que puedan suponer un peligro para su propia integridad física, la de otros trabajadores, o la de terceras personas, la citada comunicación podrá ser inmediatamente posterior, y si el resultado es positivo el trabajador deberá suspender sus tareas y retirarse del lugar de trabajo, aplicándole un protocolo de actuación de prevención de drogas en el ámbito laboral. No obstante, no le serán de aplicación sanciones disciplinarias si el trabajador no incurre en la comisión de alguna otra falta concreta sancionable derivada de las obligaciones de su contrato.

⁶² Los productores que obtengan la correspondiente licencia podrán también producir y dispensar semillas o esquejes para el cultivo de cannabis debiéndose inscribirse en el Registro General de Semilleristas. Los cultivadores domésticos y los clubs cannábicos también podrán producir semillas y esquejes, siempre y cuando se destinen para su propio autocultivo, debiéndose también inscribirse en el citado registro.

⁶³ Asimismo, se detalla en este capítulo (artículos 65º a 67º) que la documentación necesaria a proporcionar al Registro, señalando que los datos aportados tendrán la consideración de dato sensible quedando prohibido su tratamiento, salvo con el consentimiento del titular.

4) Sección de Adquirientes de Cannabis que viene recogida en el capítulo V de este título II, donde se han de registrar las personas físicas que deseen adquirir cannabis psicoactivo para uso personal. Los datos aquí recogidos también tienen la consideración de dato sensible. Considero que el registro previo a la adquisición en farmacias puede resultar desincentivador para el usuario por resultar demasiado invasivo, y no se debería anticipar la inscripción al acto mismo de dispensación, siendo suficiente inscribir al usuario en el momento que realiza la primera adquisición de cannabis dispensado en farmacias.

Hay que tratar de facilitar la integración del cambio de modelo en el tratamiento del cannabis en la sociedad, para alejar al consumidor de cannabis del mercado negro y acercarlo al mercado legal implementado por los poderes públicos.

5) Sección Farmacias donde se inscriben las personas físicas o jurídicas titulares de Farmacias autorizadas por el Ministerio de Salud Pública para dispensar cannabis destinado para uso personal de los adquirientes, regulado en el capítulo VI y último del título II. Los controles ejercidos por el IRCCA y los poderes públicos deben ser más exhaustivos para los Productores y Distribuidores de Cannabis, y para las propias Farmacias autorizadas para su dispensación, que para los adquirientes y cultivadores domésticos o clubs cannábicos, pues estos últimos se encuentran en el ámbito del autoconsumo organizado, es decir en el lado de la demanda, mientras que los Productores y Farmacias, se encuentran más en el ámbito de la oferta aunque esta sea legal y reglada⁶⁵.

El Título III está dedicado en exclusiva al IRCCA, creado por la Ley Nº19172 tiene por objeto el control y regulación de todos los aspectos relacionados con la plantación, cosecha, producción, elaboración, acopio, distribución y dispensación de cannabis, con la finalidad de promover y proponer acciones que reduzcan los daños y riesgos asociados al uso problemático de cannabis, así como fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley y en este Reglamento que la desarrolla. No obstante, la fijación de la política nacional en materia de cannabis es competencia de la Junta Nacional de Drogas, ejerciendo el IRACC funciones de asesoramiento (artículo 78).

El capítulo I de este Título III se refiere a la organización administrativa y a la estructura orgánica del IRCCA que goza de amplias facultades de investigación y fiscalización, y consta de tres órganos: la Junta Directiva⁶⁶ (artículos 80 a 82), la Dirección Ejecutiva (artículos 83 y 84), y el Consejo Nacional Honorario (artículos 85 a 87). El capítulo II está dedicado a las facultades de control y fiscalización del IRCCA, sobre todo, el proceso que va desde la plantación hasta su dispensación y modo de adquisición por los usuarios⁶⁷. Por último, el capítulo III regula la *“Fiscalización de la gestión financiera y*

⁶⁴ Establece este mismo precepto que tales datos también tendrán la consideración de dato sensible. El IRCCA deberá solicitar al Club información sobre las variedades a ser cultivadas y/o muestras de las plantas de su cultivo.

⁶⁵ El hecho de que se les exija a los Productores la acreditación de haber efectuado el pago de la licencia es un ejemplo de ese mayor control ejercido especialmente sobre los Productores y Distribuidores del cannabis para su dispensación en Farmacias.

⁶⁶ El artículo 80 del Decreto de 6 de mayo de 2014 que reglamenta la Ley Nº19.172 señala: *“La Junta Directiva es el órgano jerarca del IRCCA...”*

⁶⁷ Para permitir las funciones de control y fiscalización atribuidas al IRCCA, éste, *“implementará sistemas informáticos y procedimientos que permitan entre otros la trazabilidad y geo referenciación desde la*

contralor administrativo del IRCCA” que será ejercido por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Salud Pública⁶⁸.

El Título IV se encarga de regular el sistema de “Infracciones y Sanciones” para quienes infrinjan las normas contempladas en materia de licencias, tanto por no estar autorizado y/o registrado para plantar, cosechar, acopiar, distribuir, comercializar o expender cannabis; como ante la comprobación de cualquier incumplimiento de la normativa aplicable en materia de licencias⁶⁹.

Las posibles sanciones aplicables en materia de licencias serán: apercibimiento, multa desde veinte unidades reajustables hasta dos mil, decomiso de la mercadería o de los elementos utilizados para cometer la infracción, destrucción de la mercadería, suspensión del infractor en el registro correspondiente, inhabilitación temporal o permanente, clausura parcial o total, temporal o permanente, de los establecimientos y locales de los licenciarios (artículo 95). Las infracciones se calificarán como leves, graves o muy graves, estableciéndose, en el artículo 96, los criterios para su graduación⁷⁰.

Finalmente, el Título V se refiere a las “Disposiciones Tributarias” siendo lo más destacable la inclusión del cannabis psicoactivo en el régimen de tributación establecido en el artículo 141 del Decreto nº220/998, de 12 de agosto de 1998.

El Decreto analizado vino a desarrollar la Ley Nº19.172 de control estatal sobre el cannabis psicoactivo, estableciendo un entramado de licencias y registros para las distintas formas de abastecimiento legal para uso personal de marihuana en la República de Uruguay. El sistema de registros establecido para los distintos tipos de usuarios sí que me resulta en exceso estricto, lo que puede llegar a desincentivar a los consumidores de cannabis a acudir al mercado legal por resultar demasiado invasivo y complicado de llevar a la práctica.

No obstante, dada la mala calidad de la marihuana ofertada por el mercado negro, y el control de calidad que se llevará a cabo para la marihuana legal, unido a un sistema de precios en el mercado legal asequibles para el usuario, pueden contrarrestar el exceso de burocratización desplegado en el Decreto. En este punto cabe recordar, siguiendo a SILVA FORNÉ, que el expendio controlado a personas adultas de cannabis con fines recreativo, aun cuando sean posibles consecuencias negativas para su salud, se ubica en el ámbito de la salud privada de los consumidores, y no en el ámbito de tutela de la salud pública asignada a la ley penal⁷¹.

plantación hasta la dispensación del Cannabis psicoactivo” Artículo 89 párrafo segundo del Decreto de 6 de mayo de 2014 que reglamenta la Ley Nº19.172.

⁶⁸ El artículo 92, del citado Decreto, señala en su párrafo segundo y tercero que: “Dicho contralor se ejercerá tanto por razones de juridicidad, como de oportunidad o conveniencia. A tal efecto, el Poder Ejecutivo podrá formular las observaciones que crea pertinente, así como proponer la suspensión de los actos observados y los correctivos o remociones que considere del caso”.

⁶⁹ Además, las infracciones vinculadas a la defensa de los derechos de los consumidores serán también sancionadas por el IRCCA, sin perjuicio de la competencia de otros órganos o entidades públicas. Artículo 93 del citado Reglamento.

⁷⁰ Estos criterios consistirán en: riesgo para la salud de la población; la posición en el mercado; la capacidad económica del infractor; la cantidad de producto comprometido en la infracción; el grado de intencionalidad; cuantía del beneficio obtenido; la generalización de la infracción y la reincidencia. En los artículos 99 y siguientes establecen el procedimiento sancionador a seguir en la tramitación de estas infracciones.

⁷¹ SILVA FORNÉ, Regulación, op. cit. p. 246. Señala este autor que: “El consumo de drogas ilegales es una actividad lícita, a pesar de que pueda acarrear daños a la salud, así como los pueden generar el consumo

En este sentido, he de señalar que resulta comprensible que el ejecutivo de la República Oriental de Uruguay haya tratado de *“dejar todo bien atado”*, pues no hay que olvidar, que fue la primera vez en la historia que un Estado soberano se decidía a establecer un mercado lícito para los usuarios de esta sustancia prohibida, y que los ojos de todo el mundo, con cierto interés en la materia, estaban puestos sobre él, de ahí la tendencia a no dejar cabos sueltos en la regulación.

Aun así, la implementación de un mercado legal de marihuana en el Uruguay se ha encontrado en el camino diversos obstáculos. En primer lugar, la actuación del propio Poder Ejecutivo al desarrollar reglamentariamente la Ley de la forma más restrictiva posible, incluso llegando a excederse en su potestad reglamentaria y llevándose a cabo procedimientos policiales abusivos⁷².

El expendio en las farmacias se inició en julio de 2017, en mayo del mismo año se abrió el registro de usuarios para adquirir marihuana en las farmacias (16 farmacias habilitadas en todo el territorio estatal). En un principio estas entidades dudaban, por motivos de seguridad, respecto a la viabilidad del sistema temiendo eventuales atracos, lo que no ha sucedido hasta la fecha, además, el producto puesto a disposición del usuario en dos variedades, y en envases de cinco gramos, fue muy bien recibido por los consumidores, lo que aumentó el número de usuarios registrados, que cuadruplicó para finales de 2017⁷³.

También cabe destacar algunos obstáculos provenientes del exterior, así, las autoridades norteamericanas, conforme a su legislación federal, ya anunciaron, en su día, a las entidades del sistema financiero que operan en el Uruguay que procederían a cerrar sus sucursales en los Estados Unidos a aquellas que mantuvieran cuentas bancarias de clientes que comerciaran con marihuana. Lo que provocó que tanto la banca privada como el banco estatal uruguayo manifestaran a las farmacias que tenían cuentas bancarias, que iban a ser clausuradas en el plazo de un mes si no dejaban de expedir marihuana, lo que propició que algunas farmacias desistieran del expendio de cannabis⁷⁴.

6. ESTRATEGIA NACIONAL DE DROGAS EN URUGUAY PERIODO 2021-2025

En primer lugar, resaltar que en las elecciones de 2019 hubo un cambio de gobierno en la República de Uruguay, con la victoria del Partido Nacional, que desbancó al Frente Amplio. Hay que recordar que fue el Frente Amplio quien promovió, en su día, la regulación de un mercado legal del cannabis, y el gobierno actual, de signo político distinto, ha mantenido este tipo de políticas en materia de sustancias psicoactivas.

Partiendo de las bases fundamentales ya establecidas en la Estrategia Nacional de Drogas anterior (Período 2016-2020), establecidas por la Junta Nacional de Drogas, la nueva Estrategia sigue incidiendo en dos aspectos fundamentales, como son:

Por un lado, el respeto a la libertad inherente a toda persona, de forma que las políticas sobre drogas *“jamás puedan interferir con lo esencial de ser persona evitando*

de tabaco, de alcohol, de psicofármacos, de cloruro de sodio o de alimentos ricos en colesterol o en grasas trans.”.

⁷² *Idem*, pp. 307-308

⁷³ SILVA FORNÉ, Regulación, op. cit. pp. 308-309

⁷⁴ *Idem*. p. 309.

*incurrir en intervenciones que promuevan la desnaturalización de la condición humana como tal*⁷⁵”.

Y, por otro lado, una perspectiva fundamentada en la reducción de riesgos y daños asociados al uso y/o abuso de sustancias psicoactivas⁷⁶.

En definitiva, se trata de optar por una visión de carácter integral de las políticas relativas a drogas, siempre con perspectiva de Derechos Humanos, desarrollando modelos de regulación y control de determinados mercados de sustancias psicoactivas, siempre partiendo de la gestión de riesgos y reducción de daños.

Cabe destacar de la meritada Estrategia Nacional de Drogas 2021-2025, los siguientes principios inspiradores de este tipo de políticas:

- 1) Integrar los principios contenidos en las Declaraciones de Derechos Humanos en las políticas sobre sustancias psicoactivas.
- 2) Poner el acento en las poblaciones más desfavorecidas económicamente, y por lo tanto más vulnerables al abuso de drogas ilegales, en base al principio de equidad.
- 3) Ante un problema complejo, transversal y multidimensional, como es el problema en torno a las sustancias psicoactivas, se exigen soluciones de carácter global, multilaterales, y en un régimen de corresponsabilidad de todos los agentes sociales.
- 4) Intervenciones políticas fundamentadas en la evidencia científica, con plena transparencia y rendición de cuentas⁷⁷.

Uno de los lineamientos estratégicos recogido en el documento analizado, y que me parece fundamental, es el tema de la comunicación. Se trata de desarrollar distintos procesos de comunicación dirigidos al público en general, pero también a diversas poblaciones específicas. De esta forma se promueve una mayor y mejor información y comprensión ciudadana sobre el tema de las sustancias psicoactivas, facilitando programas de prevención, tratamiento e inserción social⁷⁸.

⁷⁵ Estrategia Nacional de Drogas 2021-2025. Junta Nacional de Drogas. Presidencia de Uruguay, p. 9. En este sentido, GROSMAN, “Autonomía y Drogas”, Revista de Economía y Derecho, vol. 9, nº35, 2012, pp. 75-76. Señala, con acierto, el autor que si el Estado obliga al consumidor a recurrir al mercado ilegal como único medio está lejos de proteger adecuadamente este derecho de autonomía personal, y, por tanto, sostener que exista un derecho a consumir sustancias psicoactivas prohibidas, y al mismo tiempo, incautar y destruir tales sustancias destinadas al autoconsumo, resulta, cuanto menos, una gran hipocresía

⁷⁶ Se subraya que “estamos enfrentando un panorama complejo resultado de una interacción con las drogas con la que toda la humanidad convive desde hace varios milenios; y con la que, además, continuará conviviendo” Estrategia Nacional de Drogas 2021-2025. Junta Nacional de Drogas. Presidencia de Uruguay, p. 10

⁷⁷ Estrategia Nacional de Drogas 2021-2025. Junta Nacional de Drogas. Presidencia de Uruguay, p. 16. Se trata, en definitiva, de promover un concepto de sociedad que supere los actuales estigmas sociales que llevan aparejados el uso y/o abuso de determinadas drogas (como es el caso de la pasta base de la cocaína en Uruguay), siendo necesario para ello respuestas de carácter transversal y coordinadas, poniendo el énfasis en satisfacer, en la medida de lo posible, las necesidades de las poblaciones más vulnerables. Estrategia Nacional de Drogas 2021-2025. Junta Nacional de Drogas. Presidencia de Uruguay, p. 17

⁷⁸ Estrategia Nacional de Drogas 2021-2025. Junta Nacional de Drogas. Presidencia de Uruguay, p. 21. Para tal fin el Sistema de Alerta Temprana puede suponer una herramienta para el monitoreo de consumos de alto riesgo, posibles adulteraciones y detección de nuevas sustancias psicoactivas, así como el registro en centro de tratamiento. Y especialmente, difundiendo la evidencia científica ya generada en este contexto frente al oscurantismo e hipocresía que impera en las políticas sobre drogas netamente prohibicionistas y represivas penalmente, que seleccionan, sin fundamento científico alguno, que sustancias psicoactivas

Para llevar a cabo este tipo de políticas de carácter asistencial y tratamental, es necesario que el Estado uruguayo disponga de partidas presupuestarias suficientes para su efectiva implementación y ejecución. En este sentido, cobra especial relevancia el Fondo de Bienes Decomisados cuya función es la recuperación y liquidación de bienes procedentes del narcotráfico y que se reinvierten en recursos destinados a la política sobre drogas⁷⁹. Es fundamental que el Estado le vaya ganando mercado a las organizaciones criminales del narcotráfico⁸⁰. Un Estado soberano con mayor poder económico puede llevar a cabo más y mejores políticas en este ámbito, y, al mismo tiempo, se combate el grave problema social que supone el narcotráfico organizado⁸¹.

Pero sin duda lo más relevante de la Estrategia analizada es lo relativo a los distintos mercados legales de sustancias psicoactivas, como son el del alcohol, el tabaco, los psicofármacos, y especialmente, el del cannabis. El control y regulación estatal de estos mercados legales suponen una oportunidad para desarrollar políticas que, de forma efectiva, mejoren la salud de las personas, pues este contexto legal otorga al Estado instrumentos de supervisión y control, facilitando así una intervención efectiva y positiva⁸². Entendemos que en el tratamiento jurídico de las sustancias psicoactivas el primer objetivo debería ser la protección sanitaria de los consumidores de éstas, y esto solo se consigue mediante la instauración de un mercado regulado por el Estado y, por tanto, lícito y controlado.

Mediante la creación de un mercado legal y regulado por el Estado de las sustancias psicoactivas más demandadas por la población se otorgaría un enfoque de auténtica protección de la salud y de respeto a los derechos humanos. Con ello se garantizaría unos estándares mínimos de calidad de las sustancias y medidas de protección a los usuarios de éstas⁸³.

El mercado negro e ilegal garantiza una oferta que satisface ampliamente la demanda. Todas las actuaciones de carácter represivo ejecutadas por el Estado, con su correspondiente gasto presupuestario, resultan ineficaces, incluso tienen un efecto desmoralizante, ya que por más droga que se incaute, no frena ni menoscaba la enorme oferta existente en el mercado ilegal, y consecuentemente, todo el esfuerzo que se

prohíbe cuales no (recordar que el tabaco y el alcohol son sustancias psicoactivas adictivas y más perjudiciales para la salud que otras proscritas)

⁷⁹ Estrategia Nacional de Drogas 2021-2025. Junta Nacional de Drogas. Presidencia de Uruguay, p. 22

⁸⁰ En este sentido, LISSARDY, *“Uruguay: cuanto realmente ha cambiado el mercado de las drogas en el país con la legalización de la marihuana”* BBC Mundo, 19 diciembre 2019, señala que estimaciones oficiales divulgadas en enero de 2019 establecen que la regulación del cannabis con fines recreativos le quitó al mercado ilegal ganancias por más de US\$22, millones.

⁸¹ El enorme poder económico alcanzado por los narcotraficantes les facilita su intento de corromper instancias representativas, o instituciones financieras, floreciendo así la criminalidad financiera para el blanqueo de enormes capitales. DÍEZ RIPOLLES, *“El control penal”*, op. cit. pp. 199-212. En ese sentido, GONZALEZ BUSTELO, *Narcotráfico*, op. cit. p. 40, que *“la organización del crimen organizado más capacitada para sobrevivir es aquella que tiene estructuras flexibles y fluidas y que puede adaptarse rápidamente a los cambios externos y a las presiones.”* En este sentido vid. ALVAREZ GARCIA, *La necesidad*, op. cit. pp. 995-1000.

⁸² Estrategia Nacional de Drogas 2021-2025. Junta Nacional de Drogas. Presidencia de Uruguay, p. 26. Estos mercados legales se fundamentan en una perspectiva de derechos, así como, en preservar la libertad y la salud de las personas.

⁸³ UMPRIMI, CHAPARRO, CRUZ. *La regulación de las drogas ilícitas, en Drogas ilícitas y Narcotráfico, nuevos desarrollos en América Latina*, 2017, p. 57.

realiza *“no nos conduce a nada⁸⁴”*.

En este sentido, se propone que la regulación del mercado de cannabis se amplie, impactando sustantivamente en el mercado ilegal⁸⁵, tomando como base fundamental la protección de derechos y la salud de los usuarios de esta sustancia psicoactiva. Conjuntamente, resulta necesario fortalecer los programas de información y prevención en el uso de este tipo sustancias⁸⁶.

Se hace especial referencia a la dantesca situación que se viven en las prisiones uruguayas, siendo absolutamente necesaria una mayor atención a la problemática carcelaria⁸⁷, mediante la implementación de políticas que resulten efectivas en el ejercicio de los derechos de los internos para que tengan oportunidades de reinserción social. La lacra del consumo y microtráfico de la pasta base de la cocaína entre la población con menos recursos económicos y por tanto más desfavorecida está llenando las prisiones, resultando imposible un adecuado tratamiento penitenciario tendente a una posible reinserción social⁸⁸.

En base a este Informe, que denuncia las enormes carencias de programas de tratamiento, desintoxicación y rehabilitación de internos, se observa que en las prisiones uruguayas los servicios de atención sociosanitaria a internos relacionados con el uso y/o abuso de drogas ilegales (sobre todo pasta base de la cocaína) *“no estuvieron disponibles de manera adecuada⁸⁹”*

Si fundamentamos la política sobre drogas desde una perspectiva de Derechos Humanos, la protección de las personas que más sufren las consecuencias del abuso de drogas ilegales debería ser los que recibieran una especial atención. Resulta necesario *“contemplar las condiciones de desventaja social de estos grupos sociales vulnerables⁹⁰”*.

⁸⁴ RADIO, *“Mas países toman o se preparan para seguir el camino que eligió Uruguay regulando el mercado de cannabis”*, 22 febrero 2022/Noticias/ m24.com.uy. p.3. En este sentido vid. ALLER MAISONNAVE, *Lavado de Dinero en Una perspectiva global del derecho penal*. Libro homenaje al profesor Dr. Joan Queralt Jiménez, 2021, pp. 413-419.

⁸⁵ Además, se protege el mercado financiero e inhibe del desarrollo de la corrupción en la Administración Pública. Estrategia Nacional de Drogas 2021-2025. Junta Nacional de Drogas. Presidencia de Uruguay, p. 27.

⁸⁶ Estrategia Nacional de Drogas 2021-2025. Junta Nacional de Drogas. Presidencia de Uruguay, p. 26. En esa labor juega un papel importante el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), en su labor de desarrollar el mercado legal a nivel local e internacional, mediante componentes industriales y medicinales con una producción de calidad y el desarrollo de la investigación de las posibilidades curativas y/o terapéuticas de esta sustancia psicoactiva.

⁸⁷ En Uruguay: *Informe de los Derechos Humanos de 2021*. Departamento de Estado de los Estados Unidos. Dirección de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, p. 4. Se denuncia que existieron abusos importantes a los derechos humanos de condiciones que duras *“que pusieron en peligro la vida de los reclusos” ... “ las condiciones de las cárceles fueron malas e inhumanas debido al hacinamiento, malas condiciones de higiene, atención médica, y programas socioeducativos inadecuados, así como altos niveles de violencia entre internos”*.

⁸⁸ Estrategia Nacional de Drogas 2021-2025. Junta Nacional de Drogas. Presidencia de Uruguay, p. 27. En este sentido, MARTINEZ VENTURA, *“La política criminal de drogas ilícitas en El Salvador un análisis crítico”*, en *Drogas ilícitas y narcotráfico nuevos desarrollos en América Latina*, 2017, p. 440, subraya que en el Salvador el 53,73% de los presos por delitos relativos a tráfico de drogas están internos por consumo, y no por tráfico o promoción de drogas (con datos al 1 de agosto de 2016)

⁸⁹ En Uruguay: *Informe de los Derechos Humanos de 2021*, pp 2-3

⁹⁰ Estrategia Nacional de Drogas 2021-2025. Junta Nacional de Drogas. Presidencia de Uruguay, p. 30. Es un hecho probado que en las zonas urbanas donde existe una mayor marginalidad social y mayor violencia, la economía ilícita relacionada con el tráfico de pequeñas cantidades encuentra el ambiente perfecto para su asentamiento y posterior desarrollo.

Las políticas relativas a sustancias psicoactivas deben de tratar también “*deconstruir estereotipos y representaciones sociales estigmatizantes, favorecer la tolerancia y contribuir a eliminar la discriminación de las personas usuarias de drogas*”⁹¹.”

No hay que olvidar que, durante el siglo XX, se fueron acumulando y reforzando los discursos fundamentados en las ideas de defensa social, y seguridad nacional, mezclados con la definición internacional, hasta conformar “*una matriz prohibicionista-abstencionista*” cuya principal expresión fue la respuesta penal y sus principales destinatarios los consumidores de drogas ilegales. Partiendo de la errónea idea de que todo uso que no tuviera “*finés médicos o científicos*” debía ser considerado ilícito⁹².

7. CONCLUSIONES

El prohibicionismo en materia de difusión de drogas ha operado como un poderoso factor criminógeno, convirtiendo una cuestión de elección personal o sanitaria en un drama de dimensión planetaria. En este sentido, y como señala SILVA FORNÉ, los niveles de violencia y criminalidad relacionados con este negocio han llegado a límites insostenibles. Aunque la criminalización originaria del tráfico de drogas obedeció a criterios de evitar su uso y/o abuso por resultar dañino a la salud, en la realidad actual se plantean dos cuestiones fundamentales:

a) La incoherencia científica de los criterios para seleccionar que sustancias psicoactivas se prohíben y cuáles no, y cómo influyen intereses económicos y políticos en estas decisiones político-criminales.

b) El modelo basado en la criminalización ha demostrado haber fracasado rotundamente, pues cuando en una economía de mercado un negocio es tan exageradamente productivo, las posibilidades reales de un control penal sobre él son nulas. Así toda la maquinaria de represión se desarticula por el poder económico de los narcos, si se quema una plantación, surgen cien en otro lugar⁹³. Los “*daños colaterales*”

⁹¹ Estrategia Nacional de Drogas 2021-2025. Junta Nacional de Drogas. Presidencia de Uruguay, p. 30.

⁹² CORDA, GALANTE, ROSSI, “*Personas que usan estupefacientes en Argentina. Una matriz prohibicionista-abstencionista*” en, TNI, En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina, México, 2014, p. 39. Denuncian los autores que de esta forma “*quedaban definidos en la ubicua condición de “delincuentes-enfermos” y se generaban representaciones (contagiosos, viciosos, peligrosos, incapaces de cuidar de sí o de otro) que condicionaban respuestas estatales coercitivas como la Ley penal, la internación o el tratamiento obligatorio. Pero esa matriz trastocó o impidió el desarrollo de otras respuestas estatales no compulsivas respecto de los usuarios Incluso frente a distintas iniciativas de reforma la matriz no sólo parece resistir sino reinventarse*”.

⁹³ SILVA FORNÉ, “*Legalización de las drogas*”, en Criminología y Derecho III, 1992, pp. 125-129, explica que las drogas ilícitas están definidas por instancias de control, pero esta distinción entre sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas no se encuadran en parámetros sanitarios o científicos, sino que obedecen más bien a criterios políticos y/o económicos. En el mismo sentido, RODRIGUES y CAIUBY LABATE, “*México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos Calderón y Peña Nieto*”, Colombia Internacional (100): 15-58, 2019, p. 59, insisten en que el rechazo a determinadas sustancias psicoactivas, así como toda la normativa sobre la materia, tienen raíces más profundas en las creencias morales, en la xenofobia, en el racismo y en las tácticas biopolíticas que sirven para el mapeo y el control de las poblaciones. En este sentido, SANCHEZ AVILES, El control de drogas. Normas internacionales, desafíos nacionales, 2017, p. 207, subraya que a pesar de que el prohibicionismo no resulte eficaz, “*el régimen tiene poderosos factores de inercia que suponen un obstáculo para su transformación, incluso cuando se ha constatado que otras aproximaciones resultarían más efectivas y menos costosas*”.

producidos por el prohibicionismo alcanzan a todo el mundo, en mayor o menor medida, y además suponen un enorme costo a todos los Estados que no ven resultados positivos en relación con la protección de la salud de los ciudadanos de los riesgos y daños asociados al uso y/o abuso de estas sustancias, sino más bien todo lo contrario.

El modelo prohibicionista internacional impuesto, netamente represivo, impide la aplicación de otros modelos de control más efectivos de orientación, educación, asistencia y la misma distribución. El único instrumento de lucha válido en una economía de mercado, como la que rige el negocio de las drogas ilícitas, es la racionalidad inherente al mercado mismo, es decir, si las sustancias psicoactivas ilícitas dejan de ser prohibidas, deja de ser mercancía rentable y deja de ser un lucrativo negocio. La descriminalización parece ser la única opción con posibilidades de triunfo, aun cuando sea a medio plazo⁹⁴.

El fenómeno de la *“globalización humana”* ha permitido el libre tránsito de bienes y servicios a escala mundial, sin la existencia de regulaciones que protegieran a los Estados del salvaje neoliberalismo imperante, nos ha conducido al imparable crecimiento del lucrativo negocio del narcotráfico, al tratarse de sustancias psicoactivas demandadas por cientos de millones de usuarios. La prohibición y el uso del derecho penal enfocado en la represión de los últimos eslabones de la cadena de distribución o incluso al mero consumidor, así como la persecución de campesinos productores, ha resultado completamente contraproducente pues ha supuesto un incremento del tráfico ilícito y de la violencia asociada a éste. Como señala SOBERÓN GARRIDO, el recurso al Derecho penal en la materia debería quedar limitado a *“los grandes negocios del narcotráfico y sus patrimonios ilícitamente obtenidos”*⁹⁵.

Ya se han cumplido cuatro décadas desde que FRIEDMAN advirtiera de los peligros de la tendencia de los Estados a protegernos de nosotros mismos como consecuencia de una *“explosión de rectitud moral”*, y equipara las nefastas consecuencias producidas por la Prohibición del alcohol en 1920 con las ocasionadas por la fiscalización sobre determinadas sustancias psicoactivas. La conversión de la ingesta de alcohol en un delito contra el Estado convirtió en infractores de la ley a un gran número de ciudadanos que, de otro modo, la respetaban, y, además, de no acabar con la disponibilidad de alcohol y no descender su consumo, la Prohibición suprimió los

⁹⁴ ANIYAR DE CASTRO, *“Criminología de la Liberalización”*, 1987, pp. 52-59. En este sentido, CORDÓN AGUILAR, *“Análisis crítico sobre las políticas criminales existentes en materia de drogas ilícitas en Guatemala”*, en *Drogas ilícitas y narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina*, 2017, p. 235, señala que, en la actualidad se sigue manteniendo en Guatemala el enfoque represor basado en la mera prohibición y en la persecución penal de cualquier actividad relacionada con el tráfico ilícito de drogas, con lo que sigue siendo un país tránsito y almacenaje de grandes cantidades de cocaína con destino a EE.UU, y por tanto siguen vigentes los graves problemas relacionados con la violencia y la corrupción promovida por las organizaciones de narcotraficantes que allí actúan.

⁹⁵ SOBERÓN GARRIDO, *“Algunas ideas centrales en torno a las dinámicas y la evolución del crimen organizado en América Latina”*, en *Drogas ilícitas y narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina*, 2017, p. 82, destaca este autor que: *“Mientras no entendamos a cabalidad que la promoción cultural y política del comercio de bienes y servicios en general no puede ser restringida por cuestiones de orden ético ni moral, estaremos actuando en el vacío”*.

controles disciplinarios del mercado que sirven para proteger al consumidor contra los productos adulterados, deficientes y peligrosos⁹⁶.

Tampoco conviene olvidar que, al tratarse de sustancias con propiedades farmacológicas para usos terapéuticos o médicos, la legislación prohibicionista limita las existencias e impide la aplicación de los tratamientos más adecuados para millones de personas. No parece ser esta la forma más adecuada de que el Estado cumpla con su responsabilidad de proteger la salud de sus ciudadanos⁹⁷, además de ser un intento de controlar los comportamientos estos, sobre todo si se tiene en cuenta que es el propio Estado el que autoriza otras sustancias, también peligrosas para la salud, como el tabaco y el alcohol, haciéndolas de lícito comercio.

La explicación de esta represión selectiva sobre ciertas sustancias psicoactivas quizás haya que buscarla en que es uno de los negocios más lucrativos del mundo, y si fuese lícita dejaría de serlo. Se hace necesario en este tema dejar de lado todo este tipo de hipocresías de naturaleza imperialista que someten a una Latinoamérica que es la que ha sufrido y sigue padeciendo las consecuencias más negativas del prohibicionismo sobre estas sustancias⁹⁸.

De ahí. la importancia y valentía de la decisión política que supuso en su día el nacimiento de la Ley Nº19172 en Uruguay, por la que se reguló un mercado legal del cannabis para usos recreativos o lúdicos, pues supuso un cambio de rumbo en la política-criminal al tratar de alejarse del mero prohibicionismo y de la represión penal en esta materia, y sobre todo, resultó ajena a criterios moralistas interesados o intereses económicos por crear o ya creados, suponiendo, en ese momento, un oasis de coherencia científica en un desierto prohibicionista, represor, acientífico e ineficaz. Ya esto, es por sí solo, supone un motivo de valoración positiva, por existir tal voluntad política que, aun estando suficientemente motivada y razonada, se oponía al actual sistema de control internacional que obliga a reprimir penalmente el tráfico de

⁹⁶ FRIEDMAN, Libertad de elegir. 1983, pp. 313-314. Añade el autor que la prohibición sobre el alcohol también propició se hicieran tristemente famosos a personajes como Al Capone, y que las bebidas alcohólicas atraerán la atención de muchos jóvenes al rodearse de una aureola de encanto y de excitación hacia lo prohibido. La prohibición sobre el alcohol también provocó un mayor nivel de corrupción en el sistema policial y judicial. En ese mismo sentido, argumenta DIEZ RIPOLLÉS, Delitos y Penas en España, Madrid, 2015, p. 160 y 182 que la droga es un producto caro por los elevados márgenes comerciales que retribuyen los enormes riesgos de traficar con sustancias perseguidas penalmente. Ello ha originado la aparición de grandes organizaciones de narcotraficantes con un enorme poder económico que les permite eludir la persecución penal. Además, la prohibición tiene efectos perversos en la prevención de la demanda pues fomenta la integración de los comportamientos relacionados con el consumo de drogas entre las pautas propias de la conducta rebelde, con la consiguiente atracción sobre la juventud.

⁹⁷ FRIEDMAN, Libertad, op. cit. pp. 314-315, argumenta, con acierto, que: *“Dado que la Administración posee información, que generalmente ignoramos, acerca de los méritos o deméritos de los artículos que ingerimos o de las actividades que emprendemos, que nos la facilite, Pero que nos dé también libertad para escoger los riesgos que queremos correr con nuestras propias vidas.”* En ese mismo sentido afirma DIEZ RIPOLLÉS, Delitos y Penas, op. cit. p. 179, que: *“...la actual política represiva no es otra cosa que una cruzada moral, en la que la autoridad se ha atribuido el derecho a decidir lo que el ciudadano adulto debe o no consumir.”*

⁹⁸ ALLER MAISONNAVE, *“Drogas prohibidas”*. Criminología y Derecho Penal, 2007 p. 274, afirma, que al legislar sobre conductas del llamado *“lavado de capitales”* provenientes de la droga el bien jurídico no puede ser otro que la economía y hacienda de otros países, pero no del país donde se blanquea el activo.

sustancias psicoactivas declaradas ilegales.

Por tanto, y en un principio, podría pensarse que la Ley analizada en este trabajo pudo suponer, en su momento, un incumplimiento de los Convenios Internacionales existentes en la materia y ratificados por Uruguay. No obstante, considero que son perfectamente compatibles con los contenidos de las distintas Convenciones Internacionales que fiscalizan las sustancias psicoactivas prohibidas, dado que el artículo 3 de la Convención de 1988, se establece: *“A reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico...”*. Esta cláusula implica que cualquier flexibilidad de la Convención no proviene exclusivamente de su propio texto, sino también de los principios constitucionales y políticos de cada país miembro o, dicho de otra forma, que los contenidos a los que se obliga internacionalmente mediante ratificación de estos Tratados deben ser acordes a los principios básicos constitucionales internos del Estado soberano firmante.

Por tanto, resultaría posible compatibilizar la aplicación de estas políticas de control y regulación por parte del Estado sobre el mercado de sustancias psicoactivas, en el ejercicio de su soberanía, con el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en la materia. Al considerar que, si se tiene la posibilidad de utilizar medidas que protejan y mejoren su sociedad, no tiene derecho a postergarlas, arriesgando nuevas generaciones a la espera de un mayor consenso internacional. A la espera de tal consenso, que obviamente sería la mejor solución, y con el convencimiento personal de que no se va a producir, resulta necesario que cada Estado, de forma soberana, proteja la salud de sus ciudadanos, acogiendo a los derechos fundamentales recogidos en sus Constituciones.

A nivel internacional, y aunque sea una labor muy complicada, resulta necesario desmontar la actual demonización y estigmatización que existe sobre determinadas sustancias psicoactivas, atendiendo a criterios aportados por la ciencia, es decir, hay que alentar a la investigación y la producción de evidencia científica que contraste con el *“discurso oficial demonizador⁹⁹”*, sostenido por las burocracias internacionales e internas de los Estados, con el fin de progresar hacia un cambio cultural.

Es importante resaltar que la Ley Nº19172 funciona, cumple sus objetivos, por lo que tal voluntad política se mantiene en la actualidad, viéndose reflejado en la *“Estrategia nacional para el abordaje del problema de drogas en Uruguay”* Período 2016-2020 emitida por Junta Nacional de Drogas/Presidencia de la República se asume que el modelo de la política de drogas requiere de una actuación directa del Estado en el control y regulación de los mercados del alcohol, tabaco y cannabis. Este pensamiento se mantiene para el periodo 2021-2025, tal y como hemos analizado en el epígrafe anterior.

⁹⁹ SILVA FORNÉ, Regulación, op. cit. pp. 513 y 514. Acierta el autor al afirmar que: *“...la licitud de los usos médicos o para investigación científica amparados por el régimen convencional internacional, de hecho, es falaz, ya que el propio sistema de control a través de sus oficinas burocráticas lo obstaculiza. Los Estados que quieran avanzar en este sentido, deben contrarrestar esas prácticas de control paternalista-policializante.”*

En mi opinión, los fines y principios generales de esta Ley -ubicados en el Título I, artículos: 1º al 4º- suponen su mayor acierto, porque considero que las políticas de reducción de riesgos y daños resultan el eje sobre el que debería girar toda política criminal relativa al uso y/o abuso de sustancias psicoactivas. Partiendo de la base que la disponibilidad sobre ellas resulta inatacable, como se ha demostrado tras décadas de fiscalización, tal realidad innegable nos debería conducir a un modelo de control social que trate de reducir o minimizar los daños que produce a la salud de las personas el uso y/o abuso de estas sustancias.

Considero que se debe aplaudir la iniciativa de tratar de solucionar algunos de los problemas relacionados con el uso de sustancias psicoactivas con políticas alternativas alejadas del poder punitivo, donde se hace hincapié en medidas de reducción de daños con criterios sanitarios, tratamientos, prevención, educación, asistenciales, tratando de respetar el derecho individual del usuario de cannabis psicoactivo a consumir dentro de un marco legal reglamentado.

No obstante lo anterior, creo necesario resaltar, que en Uruguay existe actualmente un grave problema con una sustancia muy psicoactiva, barata, muy dañina, y altamente adictiva, la cual es consumida, especialmente, por jóvenes pertenecientes a las capas más desfavorecidas de la sociedad, me estoy refiriendo a la pasta base de la cocaína (que como el “paco”, el “basuco” o el “crack” son drogas nacidas a causa de la prohibición¹⁰⁰), siendo esta la sustancia psicoactiva que, en Uruguay, está causando mayores estragos en la juventud.

Si partimos de la base que el fin principal de la regulación es la reducción de daños asociados al uso y/o abuso de sustancias psicoactivas, resulta razonable pensar que, si se trata de minimizar riesgos y proteger y mejorar la salud pública, este control y regularización debe alcanzar a aquellas sustancias psicoactivas que causan un mayor menoscabo en la salud física y mental de los usuarios. Como se puede observar, por un lado, se controla y regula el mercado del cannabis psicoactivo para así mejorar condiciones de vida de sus usuarios y, por otro lado, se aumenta la represión penal en la difusión de pasta base de cocaína, y no se prevén políticas de reducción de daños para sus usuarios, aunque resulte mucho más tóxica y adictiva que el cannabis.

En mi opinión, programas de mantenimiento con metadona, como los que se aplican en España, han demostrado que funcionan en la desintoxicación y posible rehabilitación y reinserción de los adictos, y por tanto se deberían exportar al Uruguay, así, tanto en España como en otros países de nuestro entorno, desde hace ya décadas, se vienen aplicando este tipo de programas, con gran éxito, especialmente, los programas de tratamiento con agonistas opiáceos. De hecho, la Organización Mundial de la Salud (OMS), ya desde 2005, añadió la metadona a la Lista modelo de la OMS de medicamentos esenciales, al considerar que el tratamiento de mantenimiento con heroína sintética constituye la terapia más eficaz para los heroínómanos, combinado con apoyo psicosocial, el tratamiento puede ayudar a reducir la adicción a opioides

¹⁰⁰ En este sentido, NAVARRO ESCAYOLA, Delitos facilitados por drogas, 2021, p. 213, señala que la fiscalización internacional de las drogas ha propiciado la síntesis de nuevas sustancias con efectos similares a otras prohibidas o reguladas, siendo más adictivas y peligrosas, con el fin de eludir su persecución.

como la heroína¹⁰¹. Su gran utilidad práctica en el tratamiento de adictos pone de manifiesto que cuando es el propio Estado quien pone en funcionamiento un sistema regulado, por el cual, es posible suministrar legalmente metadona (heroína sintética) o buprefina/naxolona, se produce una importante mejora en las condiciones de vida de los usuarios crónicos de esta sustancia psicoactiva.

En definitiva, con la Ley Nº19172, de 10 de diciembre del 2013 se trató de separar y diferenciar un mercado legal de marihuana controlado por el Estado con respecto al resto de drogas prohibidas disponibles en el mercado negro. Esta regulación ha supuesto cierta integración social del uso de marihuana de forma que los consumidores de esta sustancia psicoactiva no sean estigmatizados, ni tratados a partir de la aplicación de la ley penal. De esta forma, resultará menos complicado trabajar con ellos de forma que sean totalmente integrados en la sociedad, para que puedan tomar decisiones informadas y responsables, gestionando de una forma eficaz los riesgos del uso de esta sustancia. Se trata de alejar a los consumidores de marihuana del insalubre mercado ilegal de drogas como una forma de proteger su propia salud. Desde la entrada en vigor de la citada Ley, se va verificando, poco a poco, que la regulación y control del cannabis surte los efectos buscados, en relación con la minimización de los daños asociados a su consumo. Además, puede ser una forma de restarle mercado al narco, y por tanto parte de su poder, que redunde en beneficio del propio Estado. Pero, también se plantean la existencia en la Ley de defectos técnicos que deben tratar de subsanarse en el futuro en la línea de los apuntados anteriormente: demasiada indeterminación, exceso de margen de maniobra en el desarrollo reglamentario de la Ley, y un sistema de controles y registro, demasiado invasivo para el individuo.

Cabe resaltar que llevamos tanto tiempo bajo *“el imperio del prohibicionismo en materia de drogas”* que existen multitud de estigmas y prejuicios que nos impiden ver, con objetividad científica, la realidad del problema, y sino solucionarlo completamente, al menos mitigarlo, mediante políticas de prevención de riesgos y reducción de daños, y esto se consigue más fácilmente mediante la implementación de mercados legales de sustancias psicoactivas regulados por el Estado, tal y como se hizo con el cannabis en Uruguay.

La obligación de todo Estado democrático de proteger la salud física y psíquica de los ciudadanos frente a los riesgos originados por el uso y/o abuso de sustancias psicoactivas sólo se consigue partiendo de unos presupuestos político-criminales. Esto es, el consumo y tráfico de sustancias psicoactivas debería abordarse desde el principio de libertad individual, con una mínima intervención del Derecho penal, pero con una estricta regulación administrativa-sanitaria, acompañada de políticas que pongan el énfasis en la prevención de la demanda y en medidas de reducción de daños. El control estatal supondría proteger la salud de sus usuarios y/o abusadores, evitando muertes por adulteración de la droga y, en definitiva, ejerciendo un tratamiento global de éstos, reduciendo la estigmatización social de los consumidores crónicos y el sufrimiento de sus familias.

¹⁰¹ Diario de la Organización Mundial de la Salud. Publicado el 24 de agosto de 2016.

BIBLIOGRAFIA

ALLER MAISONNAVE, Germán. Lavado de Dinero. Una perspectiva global del derecho penal. Libro homenaje al profesor Dr. Joan Queralt Jiménez. Atelier. Barcelona. 2021.

- "Acerca de las drogas prohibidas y la comunidad del derecho". Estudios de Criminología. Montevideo. 2008.

- "Drogas prohibidas". Criminología y Derecho Penal. Montevideo. 2007.

- "Política sobre drogas prohibidas" en Cuestiones Dogmáticas, Político- Criminales y Criminológicas. Montevideo. 2011.

ALVAREZ GARCIA, Francisco Javier. La necesidad de un cambio de paradigmas en el tráfico de drogas: la urgencia de su legalización. Libro homenaje al profesor Luis Rodríguez Ramos. Tirant lo Blanch. Valencia. 2013.

ANIYAR DE CASTRO, Lolita. "Criminología de la Liberación". Universidad del Zulia. Maracaibo. 1987.

AZA, JACOME, ALFONSO. "Drogas y políticas públicas, ¿legalización o prohibición?". Universidad de la Sabana. Colombia. 2017.

BABOR, Thomas. La política de drogas y el bien público. Organización Panamericana de la Salud. Washington, D.C. 2010.

BARDAZANO, Giannela. "Respuestas estatales a los usuarios de sustancias psicoactivas en Uruguay: entre la alternativa y la profundización de la guerra contra las drogas" en TNI. En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina. México. 2014.

- "Sobre la justificación de las decisiones judiciales relativas a la interpretación del artículo 31 del Decreto Ley 14.294 en su redacción dada por la Ley 17.016: se presume culpable". Disponible en: <http://www.sobredrogas.org.uy>. 2012.

BARRENGOIA, Pablo David. "Consumo de sustancias: de la punición a la salud pública". Jornada de Investigación y Encuentro de Becarios de Investigación de la Facultad de Psicología de la UNLP. Directora: Edith Alba Pérez. Argentina. 2014.

BRETONES ALCARAZ, Francisco Javier. El delito de tráfico de drogas. Cometido por personas que pertenecen a una organización delictiva. Editorial Dykinson. Madrid. 2020.

CARO CORIA, Dino Carlos. Análisis crítico de políticas criminales existentes en materia de drogas ilícitas en el Perú. Drogas ilícitas y narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina. Editores: Konrad-Adenauer Stiftung. Fundación Konrad-Adenauer. Madrid. 2017.

CARPIO DELGADO, Juana. "¿Hacia la legalización del cannabis? su (re) clasificación en los Tratados Internacionales". Revista General del Derecho Penal. Nº34. 2020.

CORDA, GALANTE, ROSSI, *“Personas que usan estupefacientes en Argentina. Una matriz prohibicionista-abstencionista”*. En TNI. En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina. México. 2014.

CORDÓN AGUILAR, Julio César. Análisis crítico sobre las políticas criminales existentes en materia de drogas ilícitas en Guatemala. Drogas ilícitas y narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina. Editores: Konrad-Adenauer Stiftung. Fundación Konrad-Adenauer. Madrid. 2017.

DE LA MATA BARRANCO, Norberto. El principio de proporcionalidad penal. Tirant lo Blanch. Valencia. 2007.

DIEZ RIPOLLÉS, José Luis. *“El control penal del abuso de drogas: una valoración político-criminal”*. Revista de derecho Vol. XVIII, nº1. Pág. 199-212. Julio 2005.

- Delitos y Penas en España. Editorial Catarata. Madrid. 2015.

FERNANDEZ BAUTISTA, Silvia. Los clubes sociales de cannabis. Antijuridicidad e imputación personal. Tirant lo Blanch. Valencia. 2021.

FRIEDMAN, Milton y Rose. Libertad de elegir. Ediciones Orbis. Barcelona. 1983.

GARCIA FALCONI, Ramiro. El Narcotráfico en Ecuador. Drogas ilícitas y narcotráfico nuevos desarrollos en América Latina. Editores: Konrad-Adenauer Stiftung. Fundación Konrad-Adenauer. Madrid. 2017.

GONZÁLEZ BUSTELO, Mabel. Narcotráfico y crimen organizado. ¿Hay alternativas? Icaria editorial. Barcelona. 2014.

GONZALEZ ZORRILLA, Carlos. *“Política (s) criminal (es) en materia de drogas. Prohibicionismo “versus” reducción de daños”*. Cuadernos de derecho judicial. Nº4. Directora: Elena Larrauri. págs. 233-295. La Rioja. 1999.

GROSMAN, Lucas. *“Autonomía y Drogas”*. Revista de Economía y Derecho, vol. 9, nº35. Sección artículos originales. Argentina. 2012.

HERENCIA CARRASCO, Salvador. ¿Una organización regional para un problema regional? El papel de la Organización de los Estados Americanos en la articulación de un enfoque regional sobre las drogas. Drogas ilícitas y narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina. Editores: Konrad-Adenauer Stiftung. Fundación Konrad-Adenauer. Madrid. 2017.

JUNTA NACIONAL DE DROGAS. PRESIDENCIA DE URUGUAY. Estrategia Nacional de Drogas 2021-2025. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados celebrada la sesión el 27 de junio del 2022. XIV Legislatura, número 719.

LANGON CURRAÑO, Miguel. *“El misterio público y la drogadicción: la cuestión de la necesidad de reprimir a los tenedores para combatir eficazmente a los traficantes.”* Revista de Legislación Uruguaya. Tomo 89. Montevideo. 2009.

LISSARDY, Gerardo. *“Uruguay: cuanto realmente ha cambiado el mercado de las drogas en el país con la legalización de la marihuana”*. BBC Mundo, de 19 diciembre 2019.

MANJÓN-CABEZA OLMEDA, Araceli. La solución. Editorial Debate. Barcelona. 2012.

MARTINEZ VENTURA, Jaime. La política criminal de drogas ilícitas en El Salvador un análisis crítico. Drogas ilícitas y narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina. Editores: Konrad-Adenauer Stiftung. Fundación Konrad-Adenauer. Madrid. 2017.

MIR PUIG, Santiago. Constitución y Principios del Derecho Penal: Algunas bases constitucionales. Silvia Fernández Bautista (Coordinadora). Tirant lo Blanch. Valencia. 2010.

MIZRAHI, Esteban. Narcotráfico y colonización del aparato estatal. Efectos funcionales de la corrupción estructural en los Estados contemporáneos. Drogas ilícitas y narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina. Editores: Konrad-Adenauer Stiftung. Fundación Konrad-Adenauer. Madrid. 2017.

MODELL GONZALEZ, Juan Luis, Poderes públicos y política criminal en materia de narcotráfico. El caso venezolano. Drogas Ilícitas y Narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina. Editores: Konrad-Adenauer Stiftung. Fundación Konrad-Adenauer. Madrid. 2017

MOLINA MANSILLA, M.^a del Carmen. El delito de tráfico de drogas: análisis detallado y nueva perspectiva. Editorial Sepin. Madrid. 2021.

MUÑOZ CONDE, Francisco. Protección de bienes jurídicos como límite constitucional del Derecho penal. El nuevo Derecho penal español. Estudios Penales en Memoria del Profesor Valle Muñiz. Coordinadores: Fermín Morales Prats y Gonzalo Quintero Olivares. Aranzadi. Madrid. 2001

NAVARRO ESCAYOLA, Esperanza. Delitos facilitados por drogas de ayer y hoy. Editorial Comares. Granada. 2021.

NEGRO FERNÁNDEZ, Carlos. *“La nueva regulación de la pasta base de cocaína”*. Revista de Derecho Penal N°21. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. 2013.

- *“Aproximación a la Ley 19.172 sobre la regulación y control de las actividades relativas a la marihuana y sus derivados”*. La Revista Jurídica Uruguaya N°150. Montevideo. 2014.

POSADA ACOSTA, Fernando. *“Proyecto de ley sobre autocultivo, tenencia y consumo de marihuana. Hacia una política de reducción de daños”*. Revista de Legislación Uruguaya. Tomo 241. Montevideo. 2013

QUERALT JIMENEZ, Joan. Derecho penal español. Tirant lo Blanch. Barcelona. 2010.

RADIO, Daniel. Secretario General de la Junta Nacional de Drogas del Gobierno de Uruguay *“Mas países toman o se preparan para seguir el camino que eligió Uruguay regulando el mercado de cannabis”*, 22 febrero 2022/Noticias/ m24.com.uy. p.3.

RETA, Adela. *“Análisis de los resultados de la aplicación de la Ley N° 14.294 sobre estupefacientes y psicotrópicos”*. Revista del Derecho penal N°3. Montevideo. 1981.

RODRIGUES, Thiago y CAIUBY LABATE, Beatriz, *“México y el narcoanálisis: una genealogía de las políticas de drogas en los gobiernos Calderón y Peña Nieto”*. Colombia Internacional (100). Págs. 15-58. Colombia. 2019

RUIZ DELGADO, Fernando, “*El delito de tráfico de pequeñas cantidades de droga. Un problema concursal de la ley 20.000*”. Política criminal. Volumen 4, Nº8. Págs. 408-429. Chile. 2009.

SANCHEZ AVILES, Constanza. El control de drogas. Normas internacionales, desafíos nacionales. Tirant lo Blanch. Valencia. 2017.

SANTANA VEGA, Dulce María. La protección penal de los bienes jurídicos colectivos. Dykinson. Madrid, 2000.

SILVA FORNÉ, Diego. Regulación de la marihuana. Drogas y Estado de Derecho. El modelo regulatorio en Uruguay. La situación en España. Editorial Dykinson. Madrid. 2018.

- “El fracaso de la guerra contra las drogas”. Revista de Derecho Penal Nº18, Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. 2009.

- Drogas y Derecho Penal en el Uruguay. Tolerancia-Prohibición, Regulación. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. 2016.

- Legalización de las drogas. *Criminología y Derecho III*. Montevideo. 1992

SOBERÓN GARRIDO, Ricardo. Algunas ideas centrales en torno a las dinámicas y la evolución del crimen organizado en América Latina. Drogas ilícitas y narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina. Editores: Konrad-Adenauer Stiftung. Fundación Konrad-Adenauer. Madrid. 2017.

UMPRIMI, CHAPARRO, CRUZ. La regulación de las drogas ilícitas. Drogas ilícitas y Narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina. Editores: Konrad-Adenauer Stiftung. Fundación Konrad-Adenauer. Madrid. 2017.

URQUIZO OLAECHEA, José Francisco. La ciencia del Derecho penal ante el nuevo siglo. Libro homenaje al Profesor José Cerezo Mir. Coordinador: José Luis Diez Ripollés. Págs.193-210. La Rioja. 2002.

VEGA FUENTE, Amando. “*La reducción de daños en la Política Preventiva. Aproximación Pedagógica*”. Globalización y drogas. Políticas sobre drogas, derechos humanos y reducción de riesgos. Dykinson. Madrid. 2003.