



# Informe de análisis de barreras normativas Caso "Cáñamo" Versión pública

## Expediente N° SCPM-IGT-INAC-004-2021

**INTENDENCIA NACIONAL DE ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA  
DIRECCIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA**

El texto original del informe técnico no ha sido modificado en su esencia, únicamente se ha omitido información confidencial y reservada.

Quito - Ecuador  
Abril de 2022



**SCPM**

[www.scpm.gob.ec](http://www.scpm.gob.ec)

**Elaborado por:**

Soc. David Aldaz  
Analista de la Dirección Nacional de Promoción de la Competencia

Abg. Cristian Romero  
Experto Zonal de Apoyo Técnico

Abg. Kimberly Triviño  
Analista de la Dirección Nacional de Estudios de Mercado

Mgs. Francisco Urresta  
Asistente de la Dirección Nacional de Promoción de Competencia

**Revisado por:**

Mgs. Isabel Jaramillo  
Directora Nacional de Promoción de la Competencia

**Aprobado por:**

Mgs. Daniel Granja  
Intendente Nacional de Abogacía de la Competencia

## ÍNDICE

<b>Capítulo 1. Resumen del análisis de evaluación .....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo 2. Antecedentes .....</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo 3. Base Jurídica .....</b>	<b>8</b>
3.1. Constitución del Ecuador (CRE) .....	8
3.2. Código Orgánico Administrativo (COA) .....	9
3.3. Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (LORCPM) .....	9
3.4. Ley de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de Agricultura (en adelante “Ley de Agrobiodiversidad”).....	9
3.5. Reglamento para la Importación, Siembra, Cultivo, Cosecha, Post cosecha, Almacenamiento, Transporte, Procesamiento, Comercialización y Exportación de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo y Cáñamo para Uso Industrial (Reglamento) .....	10
3.6. Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (en adelante “Estatuto por Procesos del MAG”) .....	12
<b>Capítulo 4. Sustentos técnicos de la creación de la norma y reportes del impacto de su aplicación, aportados por las entidades reguladoras de oficio o a solicitud de la Scpm .....</b>	<b>12</b>
4.1. Reunión con el MAG: 6 de julio de 2021 .....	13
4.1.1. Respecto del requisito de constituirse como persona jurídica.....	13
4.1.2. Respecto del requisito del número mínimo de hectáreas y la rentabilidad.....	14
4.1.3. Respecto del control .....	16
<b>Capítulo 5. Descripción del mercado .....</b>	<b>16</b>
<b>Capítulo 6. Análisis de legalidad de la barrera normativa .....</b>	<b>21</b>
6.1. Primer subnivel del análisis de legalidad: Existencia de competencias y/o atribuciones conferidas por ley a las entidades que emiten y/o imponen la barrera normativa .....	22
6.2. Segundo subnivel del análisis de legalidad: Si la barrera normativa contraviene o no alguna disposición del ordenamiento jurídico vigente.....	24
<b>Capítulo 7. Análisis de proporcionalidad de la barrera normativa.....</b>	<b>26</b>
7.1. Primer subnivel del análisis de proporcionalidad: Idoneidad.....	26
7.1.1. Problema o contingencia.....	26
7.1.2. Interés público legítimo.....	27
7.1.3. Objetivo de las normas analizadas .....	29
7.1.4. Medidas implementadas .....	30
7.1.5. Descripción de lo consultado con otros entes reguladores .....	30
7.1.6. Entrevistas a operadores económicos del sector.....	37
7.1.7. Análisis del objetivo identificado y del medio propuesto .....	43
7.2. Segundo subnivel del análisis de proporcionalidad: Necesidad .....	46

7.2.1. Identificación de alternativas a los medios empleados por la barrera normativa analizada.....	47
<b>Capítulo 8. Conclusiones sobre la legalidad y/o proporcionalidad de la barrera normativa</b>	<b>48</b>
8.1. Conclusión de legalidad .....	48
8.2. Conclusión de proporcionalidad .....	49
<b>Capítulo 9. Referencias bibliográficas .....</b>	<b>51</b>
<b>Capítulo 10. Anexo .....</b>	<b>54</b>

## Capítulo 1. Resumen del análisis de evaluación

El presente informe comprende el análisis de posibles barreras normativas contenidas en los artículos 5 y 9 del Acuerdo Ministerial No. 109, correspondiente al Reglamento para la Importación, Siembra, Cultivo, Cosecha, Post Cosecha, Almacenamiento, Transporte, Procesamiento, Comercialización y Exportación de Cannabis no Psicoactivo o Cáñamo y Cáñamo para Uso Industrial (Reglamento). En el Ecuador, la instancia rectora de las políticas públicas en materia de agricultura es el Ministerio de Agricultura (MAG), entidad que emitió dicho cuerpo normativo el 19 de octubre del 2020.

El artículo 5 del Reglamento determina que para desarrollar actividades en torno al cannabis no psicoactivo o cáñamo, se debe poseer una personería jurídica, excluyendo de esta manera a las personas naturales.

Por otro lado, el artículo 9 establece que la Autoridad Agraria Nacional (en este contexto, el MAG) expedirá licencias únicamente para la siembra de plantas de cannabis no psicoactivo o cáñamo, o semillas de cannabis no psicoactivo o cáñamo, o semillas de cáñamo para uso industrial, o esquejes de cannabis no psicoactivo o cáñamo. En el caso del cultivo de cáñamo para uso industrial, para adquirir la licencia se establece la condición de contar con una extensión mínima de área de cultivo de cinco (5) hectáreas. Para el caso del cultivo del cannabis no psicoactivo o cáñamo, para adquirir la licencia se establece la condición de poseer cinco (5) hectáreas a campo abierto y dos (2) hectáreas en invernadero. Para ambos escenarios, el Reglamento establece el plan de producción agrícola, el cual determina un tiempo de máximo cinco (5) años para lograr conseguir dichas extensiones de cultivo.

En este contexto, el examen de barreras normativas aborda: 1) el análisis de legalidad; y, 2) el análisis de proporcionalidad. El primero comprende la evaluación de dos subniveles: a) la existencia de atribuciones o competencias de una entidad para expedir una norma, y b) determinar si dicha norma contraviene al ordenamiento jurídico; como conclusión de este análisis, se determinó que la normativa en referencia en su conjunto, superó el primer subnivel, y a pesar de que no se pudo concluir que se superó el segundo subnivel, se consideró pertinente continuar con el análisis de proporcionalidad.

Por su parte, el análisis de proporcionalidad evalúa tres aspectos: a) la idoneidad; b) la necesidad; y, c) la proporcionalidad en sentido estricto de la medida. Dentro del primer subnivel se evaluó la idoneidad de la medida con el fin de determinar si el requisito establecido en el Reglamento ejerce una restricción justificada o no, sobre la entrada y permanencia de los operadores económicos en el mercado.

Respecto del artículo 5, se concluye que no habría la apropiada relación entre los objetivos propuestos (estos son, diferenciar el cáñamo psicoactivo del no psicoactivo, el adecuado control, y la formalidad del sector), frente a las medidas implementadas, como lo es en este caso, la exclusión de personas naturales para poder obtener la autorización para desarrollar actividades relacionadas al cannabis no psicoactivo o cáñamo y cáñamo para uso industrial. En ese sentido, el resultado del presente análisis establece que el requisito analizado, recogido en el artículo 5 del Reglamento, no superó el análisis de proporcionalidad.

Sobre el artículo 9, del análisis de proporcionalidad se pudo concluir que tampoco habría una relación adecuada entre los objetivos propuestos (estos son, diferenciar al cáñamo psicoactivo del no psicoactivo, el adecuado control, y la rentabilidad del operador económico para ingresar al mercado) y la medida implementada (en este caso, el requerimiento de un mínimo de hectáreas), toda vez que obligaría al operador económico a ajustar su plan de producción agrícola en función del cumplimiento de este requisito y no de la demanda y oferta que se presente en el mercado. De esta manera, el resultado del presente análisis determina que el requisito analizado, establecido en el artículo 9 del Reglamento, no superó el primer subnivel de proporcionalidad.

## Capítulo 2. Antecedentes

El ámbito de actuación de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado (en adelante “SCPM”) dentro del proceso de *mejora regulatoria* está previsto, entre otros, en los numerales 21 y 24 del artículo 38 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (en adelante “LORCPM”), que faculta a la autoridad a “*promover medidas de control tendientes a la eliminación de barreras a la libre concurrencia al mercado, de acuerdo con los lineamientos fijados por la ley*”; y, a “*proponer la remoción de barreras, normativas o de hecho, de entrada a mercados, que excluyan o limiten la participación de operadores económicos*”.

Mediante la Resolución No. SCPM-DS-2019-29 de 17 de junio de 2019, el Superintendente de Control del Poder de Mercado, procedió a delegar al Intendente Nacional de Abogacía de la Competencia o a quien cumpla sus funciones en caso de encargo o subrogación, ejercer las atribuciones establecidas en el párrafo anterior, para lo cual revisará y controlará las barreras de entrada en el mercado nacional, y emitirá informes con recomendaciones en materia de competencia tendientes a su eliminación.

El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SCPM, expedido mediante Resolución No. SCPM-DS-2019-62 de 25 de noviembre de 2019, en su

artículo 10, numeral 1.2.2.5., determina las atribuciones y responsabilidades de la Dirección Nacional de Promoción de la Competencia (en adelante “DNPC”), entre las cuales consta el literal b: *“Proponer la eliminación de barreras normativas a la competencia”*.

A través de la Resolución No. SCPM-DS-2021-03 de 5 de enero de 2021 se expidió el Instructivo para la Identificación y Revisión de Barreras Normativas (en adelante “Instructivo”) y en su artículo 7, que se refiere a la metodología de análisis, señala que: *“La Dirección Nacional de Promoción de la Competencia evaluará la legalidad y proporcionalidad de la barrera normativa, de conformidad con los parámetros de la Metodología”*.

La elaboración del presente informe toma como normativa a ser analizada al “Reglamento para la Importación, Siembra, Cultivo, Cosecha, Post cosecha, Almacenamiento, Transporte, Procesamiento, Comercialización y Exportación de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo y Cáñamo para Uso Industrial”<sup>1</sup> (en adelante “Reglamento”). Con esta norma, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (en adelante “MAG”) otorga licencias o autorizaciones para la importación, producción y siembra, procesamiento, comercialización, importación, exportación de cannabis no psicoactivo o cáñamo o cáñamo para uso industrial.

Al respecto, la DNPC requirió mediante Memorando No. SCPM-IGT-INAC-2021-067 de 6 de mayo de 2021, la apertura del expediente correspondiente No. SCPM-IGT-INAC-004-2021 denominado “Cáñamo”.

Cabe señalar que el cómputo de términos para el presente caso inició considerando lo señalado en la Resolución No. SCPM-DS-2021-14 de 26 de abril de 2021, en la cual se dispuso:

Suspender el cómputo de los términos y plazos, tanto para los operadores económicos y ciudadanos así como para la administración, dentro de los procedimientos administrativos y procedimientos administrativos sancionadores, que se tramitan y sustancian en los distintos órganos de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado, desde el lunes 26 de abril hasta el jueves 20 de mayo del año en curso, inclusive.

A través de Memorando No. SCPM-INAC-DNPC-2021-063 de 14 de septiembre de 2021, la DNPC solicitó una prórroga de cuarenta y cinco (45) días término, acogiéndose a lo dispuesto en el artículo 12 del Instructivo. Dicho pedido fue debidamente acogido y el término concedido en él feneció el viernes 3 de diciembre de 2021.

---

<sup>1</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Reglamento para la importación, siembra, cultivo, cosecha, post cosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis no psicoactivo o cáñamo y cáñamo para uso industrial*, Registro Oficial Suplemento No. 421, de 30 de marzo de 2021.

Mediante Memorando SCPM-INAC-2021-076 de 30 de noviembre de 2021, la INAC, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 en mención, solicitó a la Intendencia General Técnica la autorización de una prórroga adicional de quince (15) días término para emitir el informe correspondiente, la cual fue debidamente aprobada.

Para efectos del análisis, al amparo de los artículos 38, 48, 49 y 50 de la LORCPM que confieren las facultades de investigación a la SCPM, se solicitó información a los reguladores y a distintos operadores del sector; así como también, se convocó a reuniones de trabajo a actores relacionados, con el objetivo de conocer la estructura y dinámica del segmento económico en el cual interviene la normativa.

Es así que, el presente informe aborda, al amparo de lo señalado en la Metodología, un análisis que comprende la verificación de legalidad y proporcionalidad de la normativa, con el fin de identificar la existencia de una posible barrera para el ingreso, permanencia y/o salida de operadores económicos del mercado, análisis que se ha manejado desde un enfoque de libre competencia y concurrencia de los actores del segmento económico en el que incide la normativa, en *“búsqueda permanente de una regulación inteligente, moderna y eficiente es la ‘mejora regulatoria’”*.<sup>2</sup>

Por lo mencionado cabe señalar que el análisis no deriva de un estudio de mercado o un informe especial; por lo tanto, no se ha definido un sector económico en concreto, ni mercado relevante, sin perjuicio de que más adelante sí se hará una descripción del mercado.

## Capítulo 3. Base Jurídica

En este acápite se examinará de manera general el conjunto de normas jurídicas que regulan al sector de cáñamo. Para tal efecto, se analizará de acuerdo a lo establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “CRE”); es decir, de la norma jerárquica superior.<sup>3</sup>

### 3.1. Constitución del Ecuador (CRE)

La CRE reconoce que el Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad; y, declara de interés público su conservación y la de todos sus componentes, en particular, la biodiversidad agrícola y silvestre.<sup>4</sup> De igual forma, la norma constitucional garantiza el

---

<sup>2</sup> SCPM, *Metodología para la identificación, revisión y eliminación de barreras normativas* - Guía No. SCPM – INAC – DNPC – 001 de 26 de octubre del 2020, p.6.

<sup>3</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, art. 425.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, art. 400.

derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.<sup>5</sup>

### 3.2. Código Orgánico Administrativo (COA)

El COA regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público.<sup>6</sup> Además, determina que el ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no sólo lo expresamente definido en la Ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.<sup>7</sup>

### 3.3. Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (LORCPM)

La LORCPM tiene como finalidad, evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar la afectación a la competencia y al bienestar general de los consumidores.<sup>8</sup> Están sometidos a la LORCPM todos los operadores económicos, públicos o privados, con o sin fines de lucro que realicen actividades económicas dentro o fuera del país, en la medida que sus actos perjudiquen el mercado nacional.<sup>9</sup> Adicionalmente, cabe mencionar que las entidades estatales en todos sus niveles, respetarán dentro de sus potestades normativas, los principios, derechos y obligaciones establecidos en la LORCPM.<sup>10</sup> En el mismo sentido, la Disposición General Cuarta establece que *“las entidades públicas a cargo de la regulación observarán y aplicarán los preceptos y principios establecidos en la Ley y coadyugarán en el fomento, promoción y preservación de las condiciones de competencia en los mercados correspondientes”*.<sup>11</sup>

### 3.4. Ley de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de Agricultura (Ley de Agrobiodiversidad)

Esta Ley tiene por objeto proteger, revitalizar, multiplicar y dinamizar la agrobiodiversidad en lo relativo a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura;<sup>12</sup> asegurar la producción, acceso libre y permanente a semillas de calidad

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*, art. 66 núm. 15.

<sup>6</sup> *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial Suplemento No. 31, de 07 de julio de 2017, art. 1.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, art. 67.

<sup>8</sup> *Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado*, Registro Oficial No. 555, 13 de octubre de 2011, art. 1.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, art. 2.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, art. 33.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, Disposición General Cuarta.

<sup>12</sup> De conformidad con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO): *“Los recursos fitogenéticos son la base biológica de la seguridad alimentaria y, directa o indirectamente, sostienen los medios de subsistencia de todos los habitantes de la Tierra. Los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (RFAA) consisten en una diversidad de semillas y materiales para la siembra de variedades tradicionales y de cultivares modernos, de variedades silvestres*

y variedad, mediante el fomento e investigación científica y la regulación de modelos de agricultura sustentable.<sup>13</sup>

Adicionalmente, establece que la Autoridad Agraria Nacional es la instancia rectora de las políticas públicas en materia de recursos fitogenéticos y semillas para la alimentación y agricultura.<sup>14</sup> Además, reconoce a los agricultores algunas garantías, entre otras, el participar de manera justa y equitativa en la distribución de los beneficios que se deriven de la agrobiodiversidad, así como conservar en su predio, utilizar, intercambiar y comercializar su material de siembra o propagación.<sup>15</sup>

### **3.5. Reglamento para la Importación, Siembra, Cultivo, Cosecha, Post cosecha, Almacenamiento, Transporte, Procesamiento, Comercialización y Exportación de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo y Cáñamo para Uso Industrial (Reglamento)<sup>16</sup>**

El Reglamento tiene por objeto regular las actividades de importación, siembra, cultivo, cosecha, post cosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis no psicoactivo o cáñamo y de cáñamo para uso industrial; con la finalidad de establecer la diferenciación de manera clara y precisa entre el cannabis psicoactivo y el cannabis no psicoactivo o cáñamo, esto, a través del MAG como entidad rectora de las políticas públicas en materia agropecuaria.<sup>17</sup>

Cabe mencionar que las disposiciones del Reglamento son de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional para realizar las actividades señaladas en el párrafo que antecede.<sup>18</sup> El Reglamento clasifica la planta de cannabis en plantas de genética *no*

---

*afines a los cultivos y de otras especies de plantas silvestres. Estos recursos se utilizan para la alimentación humana y animal, para fibras, vestimenta, vivienda y energía. La conservación y el uso sostenible de los RFAA son necesarios para garantizar la producción agrícola y satisfacer los crecientes desafíos ambientales y el cambio climático. A largo plazo, la pérdida de estos recursos plantea una grave amenaza para (la) seguridad alimentaria mundial.” Ver: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “Semillas y recursos fitogenéticos: una base para la vida”, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, accedido 10 de diciembre de 2021, <https://www.fao.org/agriculture/crops/mapa-tematica-del-sitio/theme/seeds-pgr/es/>.*

<sup>13</sup> Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de Agricultura, Registro Oficial Suplemento No. 10, de 08 de junio de 2017, art. 1.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, art. 12.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, art. 10 literales a) y b).

<sup>16</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Reglamento para la importación, siembra, cultivo, cosecha, post cosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis no psicoactivo o cáñamo y cáñamo para uso industrial*, Registro Oficial Suplemento No. 421, de 30 de marzo de 2021.

<sup>17</sup> *Ibíd.* art. 1.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, art. 2.

*psicoactiva* y plantas de genética *psicoactiva*; se consideran plantas de genética no psicoactiva aquellas que contengan menos del 1% de THC<sup>19</sup> de su peso seco.<sup>20</sup>

El artículo 5 del Reglamento determina que están autorizadas para desarrollar actividades relacionadas al cáñamo aquellas personas jurídicas, cooperativas, asociaciones o comunas, legalmente constituidas, por lo que excluye de esta posibilidad a las personas naturales:

Artículo 5.- Personas Autorizadas para Desarrollo de Actividades: Son aquellas personas jurídicas, cooperativas, asociaciones o comunas, universidades, legalmente constituidas y/o domiciliadas en la República del Ecuador, según sea el caso, debidamente registradas en el Registro Nacional de Licenciatarias y autorizadas por la Autoridad Agraria Nacional mediante la licencia respectiva, las cuales podrán desarrollar una o más actividades previstas en este Reglamento.

Por otro lado, el artículo 9 establece el requisito de un mínimo de hectáreas para obtener la licencia. De esta forma, para cultivar cáñamo para uso industrial, la extensión mínima es de cinco (5) hectáreas; mientras que para la siembra de cáñamo no psicoactivo es de cinco (5) hectáreas a cielo abierto y dos (2) bajo invernadero:

Artículo 9.- Autorización para la Siembra: Se podrán sembrar solamente Plantas de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o Semillas de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o Semillas de Cáñamo para Uso Industrial, o Esquejes de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, previa autorización otorgada por la Autoridad Agraria Nacional, la que deberá expedir la licencia respectiva. Para este efecto, la Licenciataria deberá estar registrada en el Registro Nacional de Licenciatarias.

Para el cultivo del Cáñamo para Uso Industrial la extensión mínima del Área de Cultivo debe ser de **5 hectáreas**, las cuales podrán ser cultivadas gradualmente de acuerdo al Plan de Producción Agrícola (Anexo 3) aprobado por la Autoridad Agraria Nacional.

Para el cultivo de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, la extensión mínima del Área de Cultivo debe ser **5 hectáreas a campo abierto y 2 hectáreas en invernadero**, las cuales podrán ser cultivadas gradualmente de acuerdo al plan de producción agrícola, previamente aprobado por la Autoridad Agraria Nacional.

El plazo en el cual se cumplirán los mínimos antes detallados conforme a lo señalado en el plan de producción agrícola, no podrá exceder de 5 años contados desde el primer cultivo, el mismo que se verificará mediante inspecciones.

---

<sup>19</sup> De conformidad con lo señalado en el artículo 3 del Reglamento, la definición de THC es la siguiente: “Es el delta-9-tetrahidrocannabinol, cannabinoide del Cannabis, componente psicoactivo y el cual es sujeto de regulación; otros THC, tales como el delta – 8, el THC a, o el THC b, no están sujetos a regulación”.

<sup>20</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Reglamento para la importación, siembra, cultivo, cosecha, post cosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis no psicoactivo o cáñamo y cáñamo para uso industrial*, Registro Oficial Suplemento No. 421, de 30 de marzo de 2021, art. 4.

Las Licenciatarias que cuenten con Licencia para la Siembra y Producción de Semillas de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o de Esquejes de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o de Semillas de Cáñamo para Uso Industrial, deberán tener una extensión mínima del Área de Cultivo de 0,5 hectáreas.

Las Licencia (*sic*) para Fitomejoramiento y/o Bancos de Germoplasma e Investigación, no estarán sujetas a una superficie mínima de siembra, acogándose a los requisitos establecidos en la LOASFAS y su reglamento.<sup>21</sup>

Sobre este último artículo, es fundamental señalar que el presente análisis de barreras normativas se realizará sobre el hectareaje mínimo solicitado para las licencias 3 y 4,<sup>22</sup> es decir, para el cultivo de cannabis no psicoactivo o cáñamo y el cultivo para cáñamo industrial, sin perjuicio de que lo analizado en este informe pueda aplicar para el hectareaje mínimo requerido para otras licencias.

### 3.6. Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (Estatuto por Procesos del MAG)

El Estatuto define la misión, atribuciones, responsabilidades, productos y servicios de los distintos procesos internos del MAG.<sup>23</sup> En el mismo se establece que el MAG es la institución rectora del sector agropecuario, encargada de la articulación de los servicios no financieros, a través de la política pública para la agricultura comercial y la agricultura familiar campesina priorizando los servicios de comercialización, asociatividad e innovación, para mejorar las condiciones de vida de la población garantizando la soberanía alimentaria.<sup>24</sup>

## Capítulo 4. Sustentos técnicos de la creación de la norma y reportes del impacto de su aplicación, aportados por las entidades reguladoras de oficio o a solicitud de la SCPM

Con el objetivo de realizar el presente análisis, la DNPC, en el ámbito de sus atribuciones, realizó solicitudes de información al MAG.<sup>25</sup> Además, mantuvo una

---

<sup>21</sup> Énfasis añadido.

<sup>22</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Reglamento para la importación, siembra, cultivo, cosecha, post cosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis no psicoactivo o cáñamo y cáñamo para uso industrial*, Registro Oficial Suplemento No. 421, de 30 de marzo de 2021, art. 22, núm. 3 y 4.

<sup>23</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Acuerdo Ministerial No. 093 - Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos*, Edición Especial del Registro Oficial 572 de 4 de octubre de 2018, art. 12.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, 6.

<sup>25</sup> Cabe mencionar que también se hizo un requerimiento de información a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, cuyo respaldo consta en el expediente del presente informe; sin embargo, no se obtuvo respuesta por parte de dicha entidad, motivo por el cual no se la señala en el documento.

reunión de trabajo con el MAG, con la finalidad de conocer los sustentos técnicos y jurídicos que motivaron la emisión del Reglamento.

#### 4.1. Reunión con el MAG: 6 de julio de 2021

La reunión de trabajo con el MAG tuvo por objeto conocer los fundamentos técnicos y jurídicos que sustentaron la emisión del Reglamento, así como conocer la finalidad de los requisitos establecidos en los artículos 5 y 9 de esta norma. Para el MAG, los requisitos del hectareaje mínimo, así como de la personalidad jurídica, tienen por finalidad garantizar sus actividades de control, la rentabilidad de los productores, así como brindarle formalidad al mercado.

##### 4.1.1. Respeto del requisito de constituirse como persona jurídica

En la reunión del 6 de julio de 2021 con el MAG, la Directora de Productividad Agrícola de la Subsecretaría de Producción Agrícola mencionó que esta medida responde a un tema de control, formalidad y seguridad, así como para proteger al mercado de cáñamo, ya que, en caso de que proliferare la ilegalidad en la producción de este producto, este mercado podría desaparecer debido a que es difícil diferenciar el cannabis psicoactivo del cáñamo, ya que si se llega a introducir un kilogramo de marihuana en la carga del cáñamo se dañaría la apertura de mercados para otros países. De esta forma, al constituirse como persona jurídica, la autoridad espera fortalecer su control con la participación de otras entidades públicas como la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (en adelante “SCVS”), así como del Servicio de Rentas Internas (en adelante “SRI”), ya que podrían seguir la trazabilidad, en forma y seriedad del origen de las personas y organismos, con los que se va a trabajar.<sup>26</sup>

En concordancia, el MAG mediante Informe s/n remitido a la INAC, refirió que en el Informe técnico para la elaboración del reglamento para la importación, siembra, cultivo, cosecha, post cosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis no psicoactivo o cáñamo, y cáñamo para uso industrial<sup>27</sup> se menciona que:

Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo son plantas cuya genética contiene menos de 1% de THC, pero con otros cannabinoides como CBD, CBG y otros, con rangos de 15% - 25%. Fenotípicamente no hay como (*sic*) diferenciarlas de la genética alta en THC, por

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> En la última respuesta remitida por el MAG, la entidad señala un “informe técnico” sin especificar a cuál se refiere; sin embargo, la DNPC ha inferido que se trata del Informe técnico para la elaboración del Reglamento para la importación, siembra, cultivo, cosecha, post cosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis no psicoactivo o cáñamo, y cáñamo para uso industrial.

eso hay que normarla con mayor grado a diferencia del Cáñamo para Uso Industrial. Este cultivo al ser nuevo en Ecuador, su inversión es bastante alta y requiere de un amplio conocimiento técnico para tener éxito y rentabilidad a la hora de la cosecha y procesamiento, por tal razón se considera al cultivo de cáñamo y su industria **como un negocio formal, por la cual solo personas jurídicas podrán desarrollar una o más actividades previstas en la regulación**. Cabe mencionar que al solicitar que sean personas jurídicas, también se da oportunidad a cooperativas y asociaciones.<sup>28</sup>

#### 4.1.2. Respecto del requisito del número mínimo de hectáreas y la rentabilidad

Los servidores del MAG refirieron que el número de hectáreas responde a la necesidad de asegurar la rentabilidad de los productores agrícolas, ya que sembrar cáñamo requiere de una alta inversión, así como de conocimientos técnicos de la planta. En este sentido, el MAG mencionó que el costo de la semilla más barata del producto tiene el costo de un dólar, y por hectárea se siembran de 12.000 a 20.000 semillas, lo que significa que es un cultivo costoso y no toda persona podría producir.<sup>29</sup>

Por esta razón, para los servidores de dicha entidad, la principal motivación para establecer el requisito del mínimo de hectáreas consiste en:

Garantizar la rentabilidad, protección del mercado, protección de la calidad, así como para facilitar la tarea de control del MAG y por un tema de seguridad; ya que en el país no hay capacidad para controlar el contrabando de cebolla y papa, por lo que, muy difícilmente se podrá realizar un control sobre plantaciones pequeñas.<sup>30</sup>

Sin embargo, cabe aclarar que el MAG no ha realizado informes técnicos de factibilidad para medir la rentabilidad del cáñamo en el Ecuador, pues se ha basado en informes técnicos de agencias pares de otros países. Por ello mencionan que, a pesar de que poseen una estimación de costos de producción, estas cifras son aproximadas, ya que no es lo mismo lo que se puede invertir en la Sierra que en la Costa.

Por otro lado, cabe mencionar lo referido por la Dirección de Productividad Agrícola de la Subsecretaría de Producción Agrícola en la reunión señalada, sobre que el hectareaje mínimo que ha establecido el MAG en el Reglamento obedece al tipo de producción que tienen las diferentes genéticas del cannabis no psicoactivo, como se detalla a continuación:

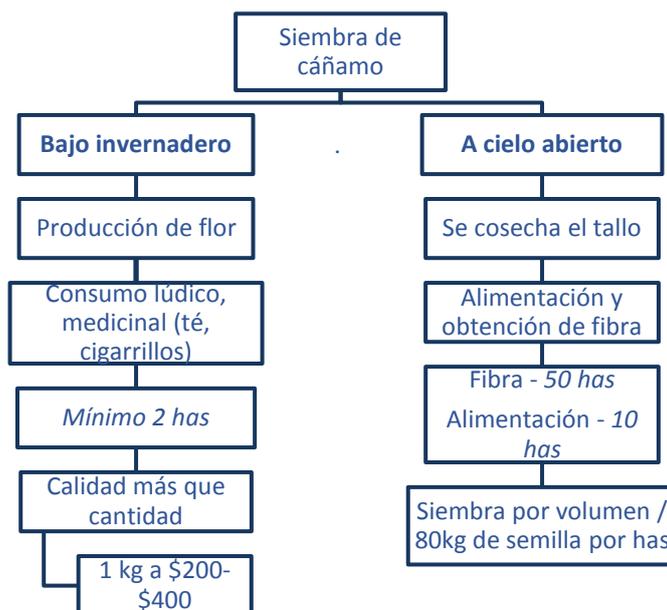
---

<sup>28</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, “Informe s/n de la Subsecretaría de Producción Agrícola sobre el Requerimiento de información en relación con el expediente SCPM-IGT-INAC-004-2021 ‘CÁÑAMO’” remitido mediante Oficio No. MAG-MAG-2021-0688-OF de 21 de octubre de 2021, p. 3. Énfasis añadido.

<sup>29</sup> *Ibíd.*

<sup>30</sup> *Ibíd.*

Gráfico 1



Fuente: MAG, 2021

Elaboración: DNPC, 2021

Por otro lado, respecto del conocimiento técnico de la planta, la Directora de Productividad Agrícola de la Subsecretaría de Producción Agrícola, mencionó que la emisión de licencias hacia los pequeños agricultores se complica cuando no tienen experiencia y capacitación técnica.<sup>31</sup> Por ello, en caso de no tener un manejo técnico sobre la planta, el agricultor correría el riesgo de quebrar o de que los niveles de THC de la planta se eleven a tal punto que se convierta en marihuana y deje de ser cáñamo, particular que es de preocupación para la entidad de control.

Sobre el requisito de un mínimo de hectáreas, el MAG mediante el Informe s/n señaló que en el informe técnico se determina que:<sup>32</sup>

Se considera un hectareaje mínimo con la intención de que los productores que se proyectan para este cultivo, **tengan una visión de expansión y crecimiento a largo plazo.**

Para los interesados que busquen sembrar y que no cuenten por su propia cuenta con el hectareaje propuesto, existe la figura de asociación para cumplir con el hectareaje requerido. Se contempla un tiempo considerable de 5 años para que los licenciatarios

<sup>31</sup> *Ibíd.*

<sup>32</sup> En la última respuesta remitida por el MAG, la entidad señala un “informe técnico” sin especificar a cuál se refiere; sin embargo, la DNPC ha inferido que se trata del Informe técnico para la elaboración del Reglamento para la importación, siembra, cultivo, cosecha, post cosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis no psicoactivo o cáñamo, y cáñamo para uso industrial.

puedan incrementar gradualmente su producción hasta alcanzar el hectareaje mínimo. (...) <sup>33</sup>

#### 4.1.3. Respeto del control

A efectos de realizar el control, el MAG señaló que trabajará de manera coordinada con la Policía Nacional y la Agencia Nacional de Tránsito en lo que respecta al transporte del cáñamo. De igual forma, se encuentran trabajando con el Ministerio de Gobierno para temas de trazabilidad, con la finalidad de poder determinar que el producto final no provenga de cualquier lugar y que el productor haya sido un licenciatario. Además, el MAG está analizando la posibilidad de comprar equipos para medir el nivel de THC de las plantas de cáñamo. <sup>34</sup>

En este sentido, cabe mencionar lo referido por la técnica de la Dirección de Productividad Agrícola de la Subsecretaría de Producción Agrícola, respecto del control y el hectareaje en cuanto a que debido a la tecnología de georreferenciación tienen un mayor control del número de hectáreas que se solicita, lo cual se encuentra socializado con entidades como el Ministerio de Gobierno y ARCSA. <sup>35</sup>

## Capítulo 5. Descripción del mercado

En el Ecuador, en 2019 se aprobó la despenalización del cannabis no psicoactivo de menos del 1% de THC, <sup>36</sup> y a raíz de aquello, se abrieron dos líneas de cultivo: el cáñamo no psicoactivo y el cáñamo industrial, tanto para su aprovechamiento en el ámbito medicinal como en el uso industrial en fibras y otros productos.

Posteriormente, y con la expedición del Reglamento, se ha observado la constitución de compañías y el inicio de solicitudes con el fin de llevar a cabo operaciones respecto de las actividades que giran en torno a este ámbito, como lo son la importación,

---

<sup>33</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, “Informe s/n de la Subsecretaría de Producción Agrícola sobre el Requerimiento de información en relación con el expediente SCPM-IGT-INAC-004-2021 “CÁÑAMO” remitido mediante *Oficio No. MAG-MAG-2021-0688-OF* de 21 de octubre de 2021, p. 4. Énfasis añadido.

<sup>34</sup> Reunión con el MAG, 6 de julio de 2021.

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> El 24 de diciembre de 2019 la Asamblea Nacional dispuso en la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal, artículo 127, incluir en la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización, la siguiente disposición general: “Se excluye de las sustancias catalogadas sujetas a fiscalización al cannabis no psicoactivo o cáñamo, entendido como la planta de cannabis y cualquier parte de dicha planta, cuyo contenido de delta-9-tetrahidrocannabinol (THC) es inferior a 1% en peso seco, cuya regulación es competencia de la Autoridad Agraria Nacional”.

Para tal efecto, el Legislativo ordenó mediante Disposición Transitoria Quinta que la Autoridad Agraria Nacional en el plazo de ciento veinte días a partir de la vigencia de la Ley expedirá las regulaciones a las que se refiere el artículo 127, siendo este la emisión del Reglamento (19 de octubre de 2020). Al respecto se profundizará en el acápite del análisis de legalidad.

siembra, cultivo, cosecha, post cosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización y exportación de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo y Cáñamo para Uso Industrial. Asimismo, se ha identificado que otras empresas han aprovechado su capacidad operativa ya instalada para encaminar sus actividades a este nuevo mercado.

Para el efecto de conseguir autorizaciones para las actividades señaladas, el MAG ha considerado pertinente establecer siete (7) tipos de licencias, mismas que se encuentran recogidas en el artículo 22 del Reglamento:

1. Licencia para la Importación y Comercialización de Semillas de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o de Esquejes de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o de Semillas de Cáñamo para Uso Industrial. (LICENCIA 1)
2. Licencia para la Siembra y Producción de Semillas de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o de Esquejes de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o de Semillas de Cáñamo para Uso Industrial. (LICENCIA 2)
3. Licencia para el Cultivo de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo. (LICENCIA 3)
4. Licencia para el Cultivo de Cáñamo para Uso Industrial. (LICENCIA 4)
5. Licencia para el Procesamiento de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo y Producción de Derivados de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo. (LICENCIA 5)
6. Licencia para Fitomejoramiento y/o Bancos de Germoplasma e Investigación. (LICENCIA 6)
7. Licencia para la Adquisición de Derivados y/o Biomasa o flor de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o de Biomasa de Cáñamo para Uso Industrial, para Exportación. (LICENCIA 7)

Cada una de las Licencias antes indicadas conllevará la posibilidad de realizar actividades propias del giro de negocio y otras vinculadas a las actividades que se autorizan, tales como almacenamiento, transporte, comercialización y exportación, previo el cumplimiento de los requisitos específicos para cada una de las actividades.

En tal virtud, en este capítulo se abordará una descripción del mercado y se hará referencia únicamente a los operadores económicos que participan en él con al menos una licencia aprobada. En este mismo sentido, tomando en consideración que es un sector naciente y no se cuenta con información de distintos periodos, es menester señalar que solo se tomará como referencia el periodo a partir del cual empezó a regir el Reglamento y por tal motivo, no se analizará el estado situacional del mercado.

En esa línea y con la información proporcionada por el MAG, se ha realizado un contraste con la información obtenida de la página web de la SCVS y el SRI. En tal virtud,

se ha logrado identificar que a la fecha de elaboración del presente informe existen cincuenta y un (51) operadores económicos con licencias aprobadas, según la siguiente tabla:

**Tabla 1: Número de operadores económicos con licencias aprobadas<sup>37</sup>**

No.	Nombre	Provincia	Número de licencias aprobadas	Fecha de constitución en SCVS/SRI	Tipo de compañía
1	AGROINDUSTRIAL RIO BLANCO AGRORIOBLANCO S.A.	PICHINCHA	1	01/10/2020	S.A.
2	AGRORESPONSE S.A.S.	COTOPAXI	1	07/05/2021	S.A.S.
3	ANDES KINKUNA S.A.	COTOPAXI	1	20/05/2015	S.A.
4	ASOCIACIÓN DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIA TA RUNA Y TA KUSHA EL HOMBRE Y EL CAMPO ASOPROTARUNA	PICHINCHA	1	17/07/2015	-
5	BARAD S.A.	IMBABURA	1	25/07/2018	S.A.
6	BIOCANN SA BIOCANN SA S.A	COTOPAXI	1	29/10/2020	S.A.
7	CANNABIS GOLD-GREEN S.A.S. B.I.C.	COTOPAXI	1	24/02/2021	S.A.S.
8	CANNABISOUL CIA. LTDA.	PICHINCHA	1	05/08/2020	Ltda.
9	CANNABISXXI S.A.S.	GUAYAS	1	20/04/2021	S.A.S.
10	CANNACORPEC S.A.	PICHINCHA	2	03/12/2020	S.A.
11	CANNANDES S.A.	PICHINCHA	4	20/04/2015	S.A.
12	CAÑAMOEC S.A.	GUAYAS	1	17/03/2021	S.A.
13	CAVIZ S.A.S.	PICHINCHA	3	05/05/2021	S.A.S.
14	CBD SOLUTIONS CBDSOLUTIONS S.A.S.	PICHINCHA	1	28/10/2020	S.A.S.
15	CE INDUSTRIES CTTV CIA. LTDA.	PICHINCHA	1	30/12/2020	Ltda.
16	COOPERATIVA DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA ANANDA COPROANANDA	CHIMBORAZO	2	07/05/2020	-
17	CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y DESARROLLO CANNABIS MEDICINAL ECUADOR MAYU S.A.S.	PICHINCHA	1	20/07/2020	S.A.S.
18	EARTH ALIVE CIA. LTDA.	CARCHI	1	06/11/2020	Ltda.
19	ECUADOR HEMP HOUSE ECUAHEMPHO S.A.S.	TUNGURAHUA	1	04/03/2021	S.A.S.
20	EMPRESA PÚBLICA LA UEMPRENDE EP	IMBABURA	1	28/12/2012	-
21	FLOR DE LA VIDA FLORVIDA CIA LTDA.	GUAYAS	2	17/12/2020	Ltda.
22	GRANCANNABIS S.A.S.	GUAYAS	1	13/01/2021	S.A.S.
23	GREENFIYA MEDICAL CANNABIS GREENFIYAMC S.A.S.	MANABÍ	1	30/11/2020	S.A.S.
24	GREENSCIENCE S.A.	PICHINCHA	1	25/06/2020	S.A.
25	HAMPI S.A.	PICHINCHA	1	07/06/2019	S.A.
26	HAPPYBUDHA S.A.	SANTA ELENA	1	24/06/2020	S.A.
27	HEMP-ECUADOR S.A.S.	PICHINCHA	2	16/10/2020	S.A.S.
28	HEMPSALINAS S.A.S.	IMBABURA	1	01/06/2021	S.A.S.
29	IBC RESEARCH IBCRESEARCH S.A.	GUAYAS	1	23/12/2020	S.A.
30	IBCSEEDS S.A.	GUAYAS	1	23/12/2020	S.A.
31	IGEIA GENETICS S.A.S.	PICHINCHA	1	26/07/2021	S.A.S.
32	IMVAB COMPAÑIA LIMITADA	TUNGURAHUA	1	18/05/1987	Ltda.
33	JEMPE-SAMÉK S.A.	LOS RÍOS	1	21/12/2020	S.A.
34	JJCORP S.A.S.	BOLÍVAR	1	19/11/2020	S.A.S.
35	KANAMUVERDE S.A.	IMBABURA	1	26/04/2021	S.A.
36	KAÑAMU593 S.A.	PICHINCHA	1	05/04/2021	S.A.
37	KHANAPLANT S.A.S.	PICHINCHA	1	17/03/2021	S.A.S.
38	MEDICALWEED S.A.	PICHINCHA	1	23/06/2020	S.A.

<sup>37</sup> S.A.: Sociedad Anónima

S.A.S.: Sociedad por Acciones Simplificadas

Ltda.: Limitada

39	NATURAL&EC S.A.	SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS	1	20/01/2021	S.A.
40	NATURMED CBD ECUADOR CIA. LTDA.	PICHINCHA	1	26/02/2021	Ltda.
41	PACIFICANNABIS S.A.S.	GUAYAS	1	14/04/2021	S.A.S.
42	PHARMACANNABIS S.A.S.	AZUAY	2	25/08/2020	S.A.S.
43	PRODUCTOS DEL CAMPO PRODUCAMPO S.A.S.	GUAYAS	2	16/04/2021	S.A.S.
44	SACHAPHARMA S.A.S.	IMBABURA	1	15/03/2021	S.A.S.
45	SEDEMI-FARMS S.A.	PICHINCHA	1	21/01/2021	S.A.
46	SEVEN LEAVES S.A.S.	PICHINCHA	1	13/10/2020	S.A.S.
47	SMART LEAVES ECUCANNA S.A.S.	PICHINCHA	1	18/12/2020	S.A.S.
48	TERRAOIL ECUADOR S.A.S.	PICHINCHA	1	18/02/2021	S.A.S.
49	UNIVERSIDAD ESTATAL DE BOLÍVAR	BOLÍVAR	1	04/07/1989	-
50	YUMBORGANIC S.A.S.	IMBABURA	1	28/04/2021	S.A.S.
51	ZAPHIREDELCOR CIA. LTDA.	PICHINCHA	1	13/12/2004	Ltda.

Fuente: MAG, 2021

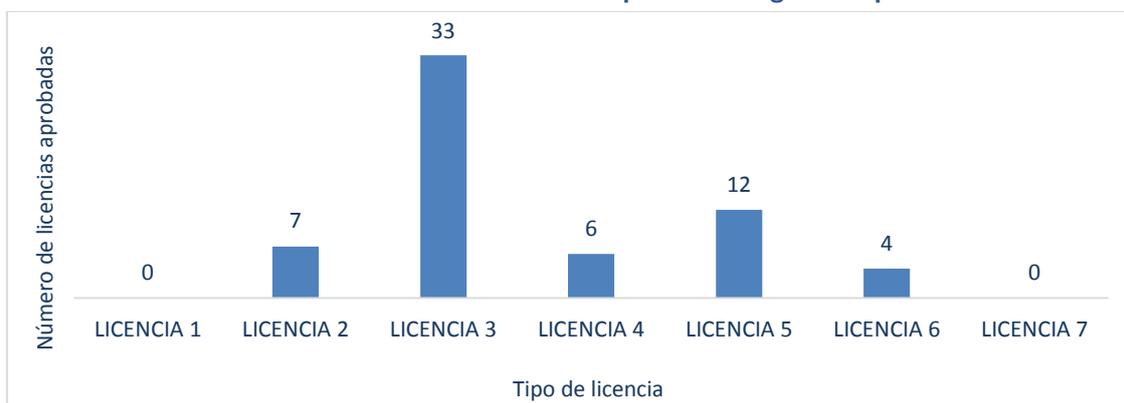
Elaboración: DNPC, 2021

De las empresas que mantienen algún tipo de licencia, nueve (9) fueron constituidas antes de la exclusión del cannabis no psicoactivo o cáñamo como sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. Posterior a la despenalización del cannabis no psicoactivo se constituyeron diez (10) empresas más, con lo cual se evidenció un incremento del 111% del total de compañías del mercado hasta ese momento. Y, a raíz de la emisión del Reglamento, se conformaron treinta y dos (32) empresas adicionales, con lo cual hubo un incremento a 168,42% de operadores económicos respecto del número inicial de empresas antes de la despenalización señalada, y a la fecha existen cincuenta y una (51) licenciatarias.

Asimismo, se puede observar que del total de operadores económicos, solo cuatro (4) están registradas en el SRI y cuarenta y siete (47) se encuentran registradas tanto en la SCVS como en el SRI. De estas últimas, dieciocho (18) son sociedades anónimas, veinte y dos (22) son sociedades por acciones simplificadas, y siete (7) son compañías limitadas.

En este contexto y de acuerdo con la información proporcionada por parte del MAG, se han emitido un total de sesenta y dos (62) licencias diferenciadas de acuerdo a su tipo, según se detalla en el siguiente gráfico:

Gráfico 2: Número de licencias aprobadas según su tipo

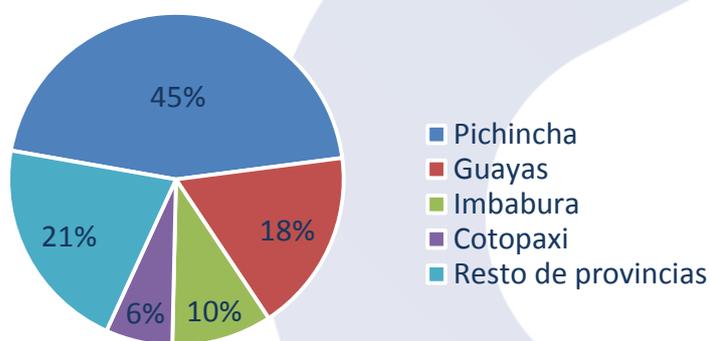


Fuente: MAG

Elaboración: DNPC, 2021

De la revisión del gráfico anterior, se puede identificar que los operadores económicos acceden en mayor proporción a la licencia tipo 3, destinada para el cultivo del Cáñamo para Uso Industrial, puesto que a la fecha de elaboración del presente informe, se han emitido treinta y tres (33) licencias de este tipo. Se puede observar que la licencia tipo 4 es la que menor interés genera puesto que solo se han emitido cuatro (4) licencias de este tipo; y, tanto la licencia tipo 1 como la tipo 7, al momento no han generado interés por parte de las empresas. Las licencias emitidas se han distribuido en el territorio nacional según se detalla en el siguiente gráfico:

Gráfico 3: Licencias otorgadas por provincia



Fuente: MAG

Elaboración: DNPC, 2021

Se puede apreciar un mayor porcentaje de licencias en la provincia de Pichincha con veinte y ocho (28), lo cual corresponde al 45% del total de las licencias otorgadas, seguida de la provincia del Guayas con once (11), lo cual significa el 18% del total a nivel nacional.

Por otra parte, se pudo identificar que el tiempo entre la presentación de la solicitud de la licencia ante el MAG y la aprobación y obtención de la misma, tiene un tiempo estimado de cincuenta y cinco (55) días, esto es, casi dos (2) meses.

## Capítulo 6. Análisis de legalidad de la barrera normativa

Para empezar, se considera importante señalar lo establecido en el Instructivo en su artículo 3:

(...) se entenderá como barrera normativa a toda exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad u organismo del sector público, en ejercicio de su potestad normativa, que produce el efecto de condicionar, restringir u obstaculizar el acceso, permanencia y/o salida de los operadores económicos en un mercado (...).<sup>38</sup>

Como acto seguido, es menester tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 7 del Instructivo en cuanto a que los análisis de legalidad y proporcionalidad de las barreras normativas se efectuarán de conformidad con los parámetros de la Metodología. Dicho documento señala que existirán dos etapas de evaluación, por una parte, se hará un análisis respecto de la legalidad, y, por otra, un análisis de proporcionalidad. En este apartado se empezará con el de legalidad y posteriormente se continuará con el de proporcionalidad.

Las presuntas barreras normativas a ser examinadas se encuentran establecidas en el artículo 5 del referido Reglamento, mismo que determina las personas autorizadas para el desarrollo de actividades previstas en dicha norma:

Artículo 5.- Personas Autorizadas para Desarrollo de Actividades: Son aquellas personas jurídicas, cooperativas, asociaciones o comunas, universidades, legalmente constituidas y/o domiciliadas en la República del Ecuador, según sea el caso, debidamente registradas en el Registro Nacional de Licenciatarias y autorizadas por la Autoridad Agraria Nacional mediante la licencia respectiva, las cuales podrán desarrollar una o más actividades previstas en este Reglamento.

Y en el artículo 9 del Reglamento, se establece el requisito de un mínimo de hectáreas para obtener las licencias respectivas. De esta forma, para cultivar cáñamo para uso industrial la extensión mínima es de cinco (5) hectáreas; mientras que, para la siembra de cáñamo no psicoactivo es de cinco (5) hectáreas a cielo abierto y dos (2) bajo invernadero:

Artículo 9.- Autorización para la Siembra: Se podrán sembrar solamente Plantas de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o Semillas de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo,

---

<sup>38</sup> Superintendencia de Control del Poder de Mercado, *Instructivo para la Identificación y Revisión de Barreras Normativas – Resolución No. SCPM-DS-2021-03*, 05 de enero de 2021, art. 3.

o Semillas de Cáñamo para Uso Industrial, o Esquejes de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, previa autorización otorgada por la Autoridad Agraria Nacional, la que deberá expedir la licencia respectiva. Para este efecto, la Licenciataria deberá estar registrada en el Registro Nacional de Licenciatarias.

Para el cultivo del Cáñamo para Uso Industrial la extensión mínima del Área de Cultivo debe ser de **5 hectáreas**, las cuales podrán ser cultivadas gradualmente de acuerdo al Plan de Producción Agrícola (Anexo 3) aprobado por la Autoridad Agraria Nacional.

Para el cultivo de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, la extensión mínima del Área de Cultivo debe ser **5 hectáreas a campo abierto y 2 hectáreas en invernadero**, las cuales podrán ser cultivadas gradualmente de acuerdo al plan de producción agrícola, previamente aprobado por la Autoridad Agraria Nacional.

El plazo en el cual se cumplirán los mínimos antes detallados conforme a lo señalado en el plan de producción agrícola, no podrá exceder de 5 años contados desde el primer cultivo, el mismo que se verificará mediante inspecciones.

Las Licenciatarias que cuenten con Licencia para la Siembra y Producción de Semillas de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o de Esquejes de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o de Semillas de Cáñamo para Uso Industrial, deberán tener una extensión mínima del Área de Cultivo de 0,5 hectáreas.

Las Licencia (*sic*) para Fitomejoramiento y/o Bancos de Germoplasma e Investigación, no estarán sujetas a una superficie mínima de siembra, acogiendo a los requisitos establecidos en la LOASFAS y su reglamento.<sup>39</sup>

Una vez que se ha determinado el alcance del análisis, a continuación se considera lo establecido en los literales a) y b) del artículo 8 del Instructivo, en los cuales se señala que el análisis de legalidad de una posible medida restrictiva, se lo realizará evaluando los siguientes aspectos o subniveles: a) la existencia o no de atribuciones o competencias conferidas por ley, que autoricen a la entidad u organismo a expedir o aplicar la normativa que contiene la barrera bajo análisis; y, b) determinar si la aplicación de la barrera normativa contraviene una norma del ordenamiento jurídico.

### **6.1. Primer subnivel del análisis de legalidad: Existencia de competencias y/o atribuciones conferidas por ley a las entidades que emiten y/o imponen la barrera normativa**

Las presuntas barreras normativas sujetas al presente análisis fueron emitidas por el MAG mediante un acto administrativo, unilateral, expedido con la finalidad de regular el sector del cannabis no psicoactivo o cáñamo y cáñamo para uso industrial.

Al respecto, la CRE establece en su artículo 154 numeral 1 que a: “(...) *las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde:*

---

<sup>39</sup> Énfasis añadido.

1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los **acuerdos** y resoluciones administrativas que requiera su gestión”.<sup>40</sup> En concordancia, el artículo 12 del Acuerdo Ministerial No. 093 mediante el cual se expidió el Estatuto por Procesos del MAG, determina como una de las atribuciones y responsabilidades de dicha entidad: “ejercer la rectoría para formular políticas y **regulaciones** en materia del sector agropecuario”.<sup>41</sup>

La Carta Magna en su artículo 400, establece que el Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional, al tiempo que declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos sus componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país.<sup>42</sup> En igual sentido, el artículo 67 del COA determina que: “El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones (...)”. Por su parte, la Ley de Agrobiodiversidad estipula en su artículo 12 que la Autoridad Agraria Nacional es la instancia rectora de las políticas públicas en materia de recursos fitogenéticos y semillas para la alimentación y agricultura.<sup>43</sup>

Asimismo, es importante mencionar lo establecido en el artículo 220 del Código Orgánico Integral Penal (en adelante “COIP”), mismo que fue reformado mediante la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal, publicada en el Registro Oficial No. 107 el 24 de diciembre de 2019, en donde se establece que **no será punible** la tenencia o posesión de fármacos que contengan el principio activo del **cannabis o derivados** con fines terapéuticos, paliativos, medicinales o para el ejercicio de la medicina alternativa con el objeto de garantizar la salud.<sup>44</sup>

De igual forma, la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y Regulación y Control de Sustancias Sujetas a Fiscalización (en adelante “Ley Orgánica de Prevención de Drogas”)<sup>45</sup> recoge el siguiente texto:

---

<sup>40</sup> Énfasis añadido.

<sup>41</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Acuerdo Ministerial No. 093 - Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos*, Edición Especial del Registro Oficial No. 572 de 4 de octubre de 2018, art. 12. Énfasis añadido.

<sup>42</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008, art. 400.

<sup>43</sup> *Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de Agricultura*, Registro Oficial Suplemento No. 10 de 08 de junio de 2017, art. 12.

<sup>44</sup> *Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral*, Registro Oficial Suplemento No. 107, de 24 de diciembre de 2019, art. 48. Énfasis añadido.

<sup>45</sup> La Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Prevención de Drogas fue reformada mediante el artículo 127 de la Ley Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal. Ver: *Ley Orgánica reformatoria al Código Orgánico Integral*, Registro Oficial Suplemento No. 107, de 24 de diciembre de 2019, art. 127.

Tercera.- (...) Se excluye de las sustancias catalogadas sujetas a fiscalización al cannabis no psicoactivo o cáñamo, entendido como la planta de cannabis y cualquier parte de dicha planta, cuyo contenido de delta-9-tetrahidrocannabinol (THC) es inferior a 1% en peso seco, cuya regulación es competencia de la Autoridad Agraria Nacional.<sup>46</sup>

Además, la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal, dispuso que la Autoridad Agraria Nacional en el plazo de ciento veinte (120) días a partir de la vigencia de dicha Ley,<sup>47</sup> expida las regulaciones para el cannabis no psicoactivo o cáñamo, esto es, hasta el 12 de octubre de 2020. En virtud de esta disposición, el MAG emitió el Reglamento en cuestión, mediante Acuerdo Ministerial No. 109 de fecha 19 de octubre de 2020, publicado en el Registro Oficial Suplemento 2, de 30 de marzo de 2021.

Por lo expuesto, se determina que el MAG es competente para emitir el Acuerdo Ministerial mediante el cual se expidió el Reglamento y en donde figuran las posibles barreras normativas objeto del presente análisis.

## **6.2. Segundo subnivel del análisis de legalidad: Si la barrera normativa contraviene o no alguna disposición del ordenamiento jurídico vigente**

Corresponde en esta parte del análisis determinar si la barrera normativa examinada, contraviene o no alguna norma del ordenamiento jurídico, con el fin de verificar que la norma analizada cuenta con eficacia jurídica. Por lo tanto, se procederá a señalar algunas disposiciones constitucionales y legales, a efectos de determinar si la barrera normativa en cuestión se contrapone a ellas o no. Cabe aclarar que para poder determinarlo, se ha tomado únicamente en consideración reglas y no principios.<sup>48</sup>

Para este análisis, es preciso señalar ciertos artículos relevantes, como por ejemplo, el artículo 334 numeral 1 de la CRE, el cual determina que el Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, con el propósito de evitar, entre otras, la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, incentivar su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos.<sup>49</sup> Adicionalmente, la Ley de Agrobiodiversidad, en la parte pertinente del artículo 10, reconoce a los agricultores algunas garantías, entre otras, la de participar de manera

---

<sup>46</sup> *Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización*, Registro Oficial Suplemento No. 15 de 26 de octubre de 2015, Disposición General Tercera.

<sup>47</sup> Entró en vigencia en ciento ochenta (180) días a partir de su publicación en el Registro Oficial, esto es, desde el 14 de junio de 2020.

<sup>48</sup> Para mayor información al respecto, revisar el Anexo Explicativo al final del presente informe.

<sup>49</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 334 núm. 1.

justa y equitativa en la distribución de los beneficios que se deriven de la agrobiodiversidad.<sup>50</sup>

Además, el artículo 59 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (en adelante “COPCI”) determina que la política de democratización de la transformación productiva tendrá como parte de sus objetivos: fomentar y facilitar el acceso de los ciudadanos a la propiedad y transformación de los medios productivos; apoyar el desarrollo de la productividad de las MIPYMES,<sup>51</sup> por medio de la innovación para el desarrollo de nuevos productos, nuevos mercados y nuevos procesos productivos; promover la desconcentración de factores y recursos productivos; e incentivar la redistribución y eliminación de desigualdades en el acceso a los factores de producción, entre los sectores discriminados.<sup>52</sup>

En concordancia, la LORCPM en su Disposición General Cuarta establece que las entidades públicas a cargo de la regulación observarán y aplicarán los preceptos y principios establecidos en dicha Ley y coadyuvarán en el fomento, promoción y preservación de las condiciones de competencia en los mercados.<sup>53</sup>

No obstante, el MAG en uso de su facultad reguladora del sector agropecuario, a través de los artículos 5 y 9 del Reglamento, ha establecido requisitos en cuanto al acceso a las actividades económicas relacionadas al cáñamo, que podrían contravenir las disposiciones normativas señaladas anteriormente. Por ejemplo, mediante la imposición de dichos artículos, se estaría (al menos de manera indirecta) limitando a una parte de los agricultores su participación en mercados legítimos, y por ende, su

---

<sup>50</sup> *Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de Agricultura*, Registro Oficial Suplemento No. 10 de 08 de junio de 2017, art. 10 literales a y b.

<sup>51</sup> Se conoce como MIPYMES, a las micro, pequeñas y medianas empresas cuya naturaleza se determina por su orden jurídico (sociedades) o no jurídico (personas natural); volumen de ventas, capital social, número de trabajadores y su nivel de activos, es así que son:

**Microempresa:** Aquella unidad productiva que tiene entre 1 a 9 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales iguales o menores de cien mil (US \$100.000,00) dólares de los Estados Unidos de América.

**Pequeña empresa:** Es aquella unidad de producción que tiene de 10 a 49 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre cien mil uno (US \$100.001,00) y un millón (US \$ 1000.000,00) de dólares de los Estados Unidos de América.

**Mediana empresa:** Cuya unidad de producción que tiene de 50 a 199 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre millón uno (USD 1'000.001,00) y cinco millones (USD 5'000.000,00) dólares de los Estados Unidos de América.)

Ver: Servicio Ecuatoriano de Normalización INEN, “Mipymes y Organizaciones de Economía Popular y Solidaria son una pieza clave para la economía del país”, Servicio Ecuatoriano de Normalización INEN, accedido 10 de diciembre de 2021,

<https://www.normalizacion.gob.ec/mipymes-y-organizaciones-de-economia-popular-y-solidaria-son-una-pieza-clave-para-la-economia-del-pais/>

<sup>52</sup> *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*, Registro Oficial Suplemento No. 351, de 29 de diciembre de 2010, art. 59 literal j.

<sup>53</sup> *Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado*, Registro oficial Suplemento No. 555, de 31 de octubre de 2011, Disposición General Cuarta.

acceso a los beneficios de una distribución más justa de los factores de producción o de los respectivos procesos de innovación.

A pesar de lo expuesto, dentro de este subnivel de legalidad, cabe señalar que no es posible determinar si los artículos 5 y 9 del Reglamento transgreden directamente aspectos como los establecidos en el artículo 334 numeral 1 de la CRE, artículo 10 de la Ley de Agrobiodiversidad, artículo 59 del COPCI, o la Disposición General Cuarta de la LORCPM, debido a la *generalidad* de las disposiciones antes señaladas, por lo cual se requiere de elementos adicionales para medir los efectos de la medida, **como los que justamente se toman en cuenta en el análisis del tercer subnivel de proporcionalidad (i.e., proporcionalidad en sentido estricto) descrito en la Metodología**. En tal virtud, tampoco se puede concluir que dichos artículos supongan una contravención de las normas del ordenamiento jurídico; ni tampoco normas de competencia *per se*, por lo que, se deberá continuar con el análisis de los siguientes subniveles de proporcionalidad.

## Capítulo 7. Análisis de proporcionalidad de la barrera normativa

### 7.1. Primer subnivel del análisis de proporcionalidad: Idoneidad

#### 7.1.1. Problema o contingencia

A partir de la aprobación de las reformas al COIP de 2019, se legalizó la actividad de producción y comercialización de cannabis no psicoactivo o cáñamo y cáñamo industrial en el Ecuador. En tal virtud y con la finalidad de regular dicho mercado, el MAG emitió el Acuerdo Ministerial No. 109 el cual recoge el Reglamento. La entidad emisora buscó, a través de la normativa, resolver un potencial problema que podría generar la legalización de la producción y comercialización del cannabis no psicoactivo o cáñamo y el cáñamo industrial, esto es, el aumento de cultivos de sustancias sujetas a fiscalización. En ese sentido, estableció requisitos de control para que se pueda ejercer la referida actividad, con el objetivo de poder diferenciar entre el cannabis psicoactivo y el cannabis no psicoactivo.

Por lo tanto, se determinó que el principal problema considerado por la entidad al momento de emitir el Reglamento, fue la dificultad para realizar controles al sector productor y comercializador de cannabis no psicoactivo en caso de que proliferen el número de operadores económicos.

### 7.1.2. Interés público legítimo

Previo a analizar la coherencia entre los objetivos y los medios propuestos que establece el MAG en la normativa analizada, se procederá a determinar si los primeros pueden ser considerados como fines de interés público legítimos. Para la Corte Constitucional ecuatoriana, el *“fin constitucionalmente válido es un concepto abierto que permite un margen de interpretación (...)”*<sup>54</sup> que, *“debe tener una relación con el reconocimiento, desarrollo o garantía de derechos (...)”*.<sup>55</sup> De acuerdo a la Corte Constitucional colombiana, en materia de competencia, el interés público *“(...) se materializa en el beneficio obtenido por la comunidad de una mayor calidad y unos mejores precios de los bienes y servicios que se derivan como resultado de una sana concurrencia”*.<sup>56</sup>

De esta forma, el interés público *“(...) significa ante todo el respeto (a los) derechos fundamentales establecidos en una constitución democrática (...)”*.<sup>57</sup> Además, cabe mencionar que cuando se habla de interés público *“se está haciendo referencia en principio a un interés participado por una mayoría de ciudadanos y que afecta a la sociedad como tal (...) (es decir,) se trata de un interés que está por encima de los intereses privados o parciales”*.<sup>58</sup>

Al respecto, el MAG ha identificado los siguientes intereses públicos a ser garantizados con la expedición del Reglamento:<sup>59</sup>

- Desarrollo de la industria por medio de un sector comprometido y formal que impulsen (*sic*) la mejora productiva del cultivo.
- Disminuir el riesgo de inversión del productor.
- Garantizar rentabilidad y crecimiento competitivo productivo e industrial de los productores al largo plazo (*sic*).
- Desarrollo de la actividad económica y crecimiento de la industria a largo plazo.
- Protección del sector mediante el cumplimiento de lo establecido por (*la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal*) (...).

<sup>54</sup> Corte Constitucional ecuatoriana, “Sentencia No. 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario)”, en *Caso n°. 11-18-CN*, 12 de junio de 2019, párr. 89.

<sup>55</sup> *Ibíd.*, párr. 107.

<sup>56</sup> Corte Constitucional colombiana, “Sentencia C-616/01”, *Corte Constitucional*, accedido el 19 de diciembre de 2021, p. 37.

<sup>57</sup> Nicolás López Calera, “El interés público: entre la ideología y el Derecho”, *Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 44, (2010): 147.

<sup>58</sup> *Ibíd.*, 128.

<sup>59</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, “Informe s/n de la Subsecretaría de Producción Agrícola sobre el Requerimiento de información en relación con el expediente SCPM-IGT-INAC-004-2021 ‘CÁÑAMO’” remitido mediante Oficio No. MAG-MAG-2021-0688-OF de 21 de octubre de 2021, p. 1, 2.

En síntesis, a continuación se recogen los fines determinados por el MAG con el fin de comprobar si *“se encuentra(n) justificado(s) en la protección o consecución del interés público que compete a la entidad u organismo que aplica la barrera”*:<sup>60</sup>

1. Garantizar el control sobre las actividades relacionadas al cannabis no psicoactivo o cáñamo y cáñamo para uso industrial;
2. Brindarle formalidad a la industria;
3. La prevención del cultivo de cannabis psicoactivo; y,
4. Garantizar la rentabilidad de los productores.

En este orden de ideas, respecto de los objetivos 1, 2 y 3 se puede inferir que los mismos buscarían garantizar la prevención del consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas a través del fortalecimiento de la tarea de control del MAG, de conformidad al artículo 46 de la CRE, numeral 5: *“Art. 46.- El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes: (...) 5. Prevención contra el uso de estupefacientes o psicotrópicos y el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para su salud y desarrollo (...)”*. En concordancia, el artículo 364 de la Carta Magna establece:

Art. 364.- Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y **sustancias estupefacientes y psicotrópicas**; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales.<sup>61</sup>

En este sentido, se considera que los objetivos referidos se encaminan a garantizar fines constitucionalmente válidos, en consonancia con los artículos 46 numeral 5 y 364 de la CRE.

Mientras que, respecto del objetivo 4 (garantizar la rentabilidad de los productores), se identificó que podría limitar la participación de operadores económicos que cuenten con menos hectáreas de terreno para el cultivo de cáñamo,<sup>62</sup> por lo que, este objetivo, podría potencialmente favorecer los intereses particulares de un sector de la industria, y por ende, ser contrario al derecho a ejercer actividades económicas, establecido en el artículo 66 numeral 15 de la CRE, que determina: *“El derecho a desarrollar*

---

<sup>60</sup> SCPM, *Metodología para la identificación, revisión y eliminación de barreras normativas* - Guía No. SCPM – INAC – DNPC – 001 de 26 de octubre del 2020, p.33.

<sup>61</sup> Énfasis añadido.

<sup>62</sup> Debido a que el MAG, en la reunión de 6 de julio de 2021 mencionó que, el requisito del mínimo de hectáreas tiende a proteger la rentabilidad de los operadores económicos.

*actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental”.*

De igual forma, se colige que el objetivo 4 no estaría acorde al fin de interés público establecido por la normativa constitucional en su artículo 334 numeral 1:

Art. 334.- El Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual le corresponderá: 1. Evitar la concentración o acaparamiento de factores y recursos productivos, promover su redistribución y eliminar privilegios o desigualdades en el acceso a ellos. (...)

En consecuencia, no existiría finalidad constitucional alguna que sea compatible con el objetivo de garantizar la rentabilidad de ciertos operadores económicos de un sector, ya que, en el caso analizado, se podrían perjudicar otros derechos fundamentales como el derecho a ejercer actividades económicas y el acceso a los factores de producción.

### 7.1.3. Objetivo de las normas analizadas

El objetivo del Reglamento se encuentra establecido en su artículo 1. En dicha disposición se señala que la finalidad de la normativa en cuestión, consiste en regular las actividades de importación, siembra, cultivo, cosecha, post cosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis no psicoactivo o cáñamo y de cáñamo para uso industrial en el Ecuador, como productos netamente agroindustriales; y, en consecuencia, establecer una diferenciación de manera clara y precisa entre el cannabis psicoactivo y el cannabis no psicoactivo o cáñamo, a través de la Autoridad Agraria Nacional como instancia rectora de las políticas públicas en materia agropecuaria.<sup>63</sup>

Por otra parte, de la información proporcionada por el MAG a través de la reunión de trabajo<sup>64</sup> y de Informes Técnicos<sup>65</sup> entregados a la DNPC, se desprende que las normas analizadas persiguen los siguientes objetivos:

---

<sup>63</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Reglamento para la importación, siembra, cultivo, cosecha, post cosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis no psicoactivo o cáñamo y cáñamo para uso industrial*, Registro Oficial Suplemento 421 de 30 de marzo de 2021, art. 1.

<sup>64</sup> Reunión con el MAG, 6 de julio de 2021.

<sup>65</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, “Informe de Motivación, Alcance, y Criterio Técnico para la elaboración y aprobación del Acuerdo Ministerial No. 109 de 19 de octubre de 2020 sobre la importación, siembra, cultivo, cosecha, post cosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis no psicoactivo o cáñamo y cáñamo para uso industrial”, remitido mediante *Oficio No. MAG-MAG-2021-0216-OF* de 09 de mayo de 2021; Ministerio de Agricultura y Ganadería, “Informe s/n de la Subsecretaría de Producción Agrícola sobre el Requerimiento de información en relación con el expediente SCPM-IGT-INAC-004-2021 ‘CÁÑAMO’” remitido mediante *Oficio No. MAG-MAG-2021-0688-OF* de 21 de octubre de 2021.

Respecto de la medida establecida en el artículo 5, se señalaron:

- Darle formalidad a la industria del cáñamo; y,
- Que el MAG realice un mayor control con la colaboración de otras entidades sobre el correcto uso de las licencias.<sup>66</sup>

En cuanto a la medida establecida en el artículo 9, se determinó:

- Que los productores tengan una visión de expansión y crecimiento a largo plazo,<sup>67</sup> es decir, se buscó garantizar la rentabilidad de los operadores económicos.

#### 7.1.4. Medidas implementadas

Como se ha señalado anteriormente, en el Reglamento se determina que únicamente las personas jurídicas legalmente constituidas en el Ecuador están autorizadas para ejercer las actividades económicas en el sector de cannabis no psicoactivo o cáñamo y cáñamo para uso industrial. Según lo argumentado por funcionarios de la entidad,<sup>68</sup> el MAG estableció dicha medida con la finalidad de garantizar un mejor control en dicho sector.

Asimismo, se establece mínimos de hectareaje para el cultivo de cannabis no psicoactivo o cáñamo y cáñamo industrial, sobre lo cual los funcionarios del MAG señalaron que fue fijado con la finalidad de garantizar al productor una rentabilidad en su cosecha.<sup>69</sup>

#### 7.1.5. Descripción de lo consultado con otros entes reguladores

En este apartado se describe lo abordado en reuniones de trabajo con el Ministerio de Gobierno y otros reguladores pares de este sector de Colombia y Uruguay. En estas reuniones se trataron temas como la relación entre los objetivos de la norma y las medidas establecidas en los artículos 5 y 9 del Reglamento. De esta forma, las reuniones buscaban establecer cómo las normas objeto del presente análisis contribuyen a las actividades de control del MAG, la rentabilidad de los agricultores de cáñamo y la diferenciación entre cáñamo psicoactivo y no psicoactivo.

---

<sup>66</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, “Informe s/n de la Subsecretaría de Producción Agrícola sobre el Requerimiento de información en relación con el expediente SCPM-IGT-INAC-004-2021 ‘CÁÑAMO’” remitido mediante *Oficio No. MAG-MAG-2021-0688-OF* de 21 de octubre de 2021, p. 11.

<sup>67</sup> *Ibíd.*

<sup>68</sup> Reunión de trabajo con el MAG realizada el 6 de julio de 2021.

<sup>69</sup> *Ibíd.*

### a) Reunión con el Ministerio de Gobierno: 12 de octubre de 2021

Para la referente reunión se contó con la participación del representante del Intendente General de la provincia de Pichincha, quien en atención a las consultas realizadas por la DNPC, pudo mencionar que de conformidad con la ley, las sustancias menores al 1% de THC quedan fuera de su atribución de control, y solo actuarían bajo orden judicial para destruir los cultivos sujetos a fiscalización, por lo que no tendrían la facultad ni la capacidad técnica para diferenciar entre las sustancias psicoactivas de las no psicoactivas.<sup>70</sup>

#### i. Respetto del objeto de la norma en cuanto a la diferenciación entre cannabis psicoactivo y cannabis no psicoactivo

Según este funcionario, el Ministerio de Gobierno como tal no mantiene competencia propia para realizar el control que permita diferenciar al cáñamo psicoactivo del no psicoactivo; sin embargo, podrían brindar apoyo para esta actividad al MAG.<sup>71</sup>

#### ii. Sobre el requisito del mínimo de hectáreas

Desde su perspectiva y tras conversar con autoridades del Ministerio de Gobierno, mencionó que dejando atrás prácticas monopolísticas hay mayor efectividad en el control cuando los mercados tienen pocos actores.<sup>72</sup> En ese sentido, dicha entidad estaría de acuerdo en que se limite el número de participantes en el sector, caso contrario, se requeriría de una capacidad tecnológica y de recursos económicos más amplios para el control.

Sin embargo, según este servidor el requisito de un número mínimo de hectáreas para poder ingresar al mercado *per se* no facilita los controles que realiza el Ministerio de Gobierno respecto de la diferenciación entre una planta psicoactiva de una no psicoactiva, puesto que son las instituciones técnicas como la Fiscalía o el propio MAG, quienes podrían efectuar dicha diferenciación, por ende, son ellos los que podrían definir si se justifica la necesidad de un mínimo de hectáreas.

En ese sentido, señaló que en realidad este requisito promovería a que se concentre la producción entre los pocos actores que tendrían la capacidad de producir cáñamo no psicoactivo, y al tener un número reducido de actores permitiría un mejor control posterior a la cosecha; sin embargo, esto no sería un requerimiento indispensable para realizar el control respectivo, el cual se lo realizaría sin importar la cantidad de empresas o de un mínimo de hectáreas.

---

<sup>70</sup> Reunión con el Ministerio de Gobierno el 12 de octubre de 2021.

<sup>71</sup> *Ibíd.*

<sup>72</sup> *Ibíd.*

Consecuentemente, reconoce que exista o no el requisito antes mencionado dentro del Reglamento, el Ministerio de Gobierno realizará el control, de acuerdo a sus atribuciones, únicamente sobre cultivos sujetos a fiscalización.

## **b) Descripción de lo consultado con autoridades agrarias extranjeras**

A efectos de conocer cómo se regula la industria del cáñamo en otros países, la DNPC mantuvo reuniones de trabajo con las Autoridades Agrarias de Uruguay y Colombia, países con experiencia en este sector. Estas reuniones tuvieron como objetivo conocer la percepción de estas autoridades sobre los requisitos establecidos en los artículos 5 y 9 del Reglamento del MAG.

### **i. Respetto del requisito de constituirse como persona jurídica**

De acuerdo a lo mencionado por el Director Adjunto de la unidad ejecutora de Servicios Agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Uruguay (MAGP), en este país tanto las personas físicas<sup>73</sup> como las jurídicas deben cumplir con el registro respectivo para poder tener autorización para ejercer la actividad comercial y operar con cannabis psicoactivo y no psicoactivo. Además, las dos figuras señaladas deben cumplir sin excepción o diferenciación alguna, con todos los requisitos y autorizaciones que otorga el Ministerio para poder cultivar las plantas señaladas.<sup>74</sup>

En su perspectiva, el requisito de que sólo personas jurídicas puedan operar en el mercado facilita la tarea de control, “(...) y más en un sector donde la mayoría de las personas físicas, acá (Uruguay), provienen del sector cannábico psicoactivo, hay muchas personas físicas que de alguna manera están relacionados al sector cannábico psicoactivo”;<sup>75</sup> es decir, se podría inferir que en virtud de la experiencia del servidor en cuanto al funcionamiento del mercado en Uruguay, las personas naturales generalmente se inclinan a introducirse al mercado de cannabis psicoactivo, por lo que al permitir que estas puedan ser licenciatarias en el Ecuador, podría mermarse el control y diferenciación de cannabis psicoactivo y no psicoactivo.

Por otro lado, la asesora legal de la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes del Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, señaló que el marco normativo vigente de dicho país no limita que las

---

<sup>73</sup> De conformidad con la normativa uruguaya, se distingue entre personas físicas y jurídicas, las primeras son las que en la legislación ecuatoriana se conocen como personas naturales.

<sup>74</sup> Reunión con el Director Adjunto de la unidad ejecutora de Servicios Agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Uruguay (MAGP) de Uruguay, 26 de noviembre de 2021.

<sup>75</sup> *Ibíd.*

actividades en torno al cannabis sean ejecutadas exclusivamente por personas jurídicas, pues también pueden ser realizadas por parte de personas naturales.<sup>76</sup>

En cuanto a los posibles problemas que puede generar el hecho de que una persona natural acceda a una autorización dentro de este ámbito, mencionó que las autoridades competentes en Colombia no saben cómo actuar jurídicamente en caso de la muerte del licenciatario *“(...) cuando una persona natural se muere ¿qué pasa? (...), ¿se hereda? ¿no se hereda? (...)”*.<sup>77</sup> A pesar de que en la actual ley se encuentre establecido que una persona natural puede realizar actividades en torno al cannabis psicoactivo y no psicoactivo, en el caso de deceso de esta persona surge la dificultad al momento de decidir qué hacer con los derechos generados. Y para finalizar, señaló que *“(...) invitaría (...) a realizar el análisis sobre el balance de la población a la que se pretende ayudar, ejemplo, población campesina. Sobre ellos ¿es viable o no es viable tener una personería jurídica (...)”*.<sup>78</sup>

En definitiva y con el fin de recoger los puntos señalados respecto de este tema, se puede concluir que en Uruguay tanto personas físicas como jurídicas pueden ser licenciatarias; a pesar de ello, el representante de dicho país mencionó que de conformidad con su criterio, al incluir personas naturales como posibles licenciatarias en nuestro país, se podría propiciar el cultivo de cannabis psicoactivo, aspecto que justamente se quiere controlar a través del Reglamento.

En cuanto a Colombia se puede señalar que el problema en realidad no radica en el control, sino más bien en la falta de reglamentación respecto de la sucesión de los derechos derivados de una licencia. Y finalmente, invita a que se haga una revisión de la normativa ecuatoriana con el fin de permitir el acceso de la población campesina en cuanto a la dificultad de poder constituir una persona jurídica.

## ii. Respetto del requisito del número mínimo de hectáreas

El funcionario de Uruguay señaló que es difícil poder entender la relación del establecimiento de un mínimo de hectáreas para poder diferenciar un cultivo psicoactivo del no psicoactivo. Por otra parte, dependiendo del uso al que se va a destinar el cultivo, se puede considerar que este requisito podría determinar la consolidación de un área demasiado grande (en el caso de cultivo de flores), o demasiado pequeña (en el caso de fibra o grano); esto, a partir de la visión del mercado

---

<sup>76</sup> Reunión con la asesora legal de la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes del Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 1 de diciembre de 2021.

<sup>77</sup> *Ibíd.*

<sup>78</sup> *Ibíd.*

en Uruguay, en donde la actividad agrícola se maneja en grandes extensiones de tierra.<sup>79</sup>

En este sentido, considera que el requisito no representaría una ventaja para que los controles sean mayores, debido a que la posibilidad de que se oculte siembra ilegal puede darse tanto respecto de una (1) hectárea como en cien (100). En tal razón, en Uruguay cuentan con otro tipo de herramientas para el control, como por ejemplo, la obligatoriedad - sean personas físicas (naturales) o jurídicas - de tener un Ingeniero Agrónomo quien será el responsable técnico de la siembra, el mismo en el que recaerán las sanciones legales en caso de haber cualquier tipo de incumplimiento.<sup>80</sup>

Adicionalmente, se establece un control de punta a punta en la cadena, es decir, desde la importación de la semilla hasta la post-cosecha. Para tal efecto, la empresa debe estar previamente registrada, georreferenciada, con guías de tránsito para cualquier movimiento (digitalizada y autorizada por la unidad ejecutora de Servicios Agrícolas) y debe haber presentado la información pertinente, a fin de que las autoridades de control puedan tener un trazado en tiempo real respecto de todos los documentos que autoricen los movimientos y operaciones en cada lugar. Con el fin de poder sistematizar todo el proceso de trazabilidad, se encuentran trabajando con base en el modelo de facturación electrónica, para que las empresas puedan conectar sus sistemas con el servidor estatal.

Por otro lado, se elabora un perfil de riesgos y de operaciones respecto de las empresas, con el fin de apoyarse en cuanto al control delictivo que efectúa el Ministerio del Interior a través de la Brigada Antidrogas, quienes se encargan de realizar un recorrido en todo el país, tanto por tierra como por aire para visualizar los cultivos y las dimensiones que fueron previamente autorizadas.

Sobre el mecanismo de trazabilidad, mencionó cómo se configuran los diferentes eslabones:

- El registro de la importación de semillas o esquejes se encuentra totalmente informatizado y su autorización pasa por el Instituto Nacional de Semillas (INASE), la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria (ONPF) y la Unidad de Servicios Agrícolas del MAGP Uruguay.
- El transporte dentro del territorio nacional se encuentra sistematizado por el Estado, en el cual, por medio de guías de tránsito se identifica la procedencia del material, qué es lo que se va a comercializar o transportar, su punto de salida y llegada, quién es el responsable técnico, así como el responsable de la

---

<sup>79</sup> Reunión con el Director Adjunto de la unidad ejecutora de Servicios Agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Uruguay (MAGP) de Uruguay, 26 de noviembre de 2021.

<sup>80</sup> *Ibíd.*

empresa, entre otros. Y una vez aprobada la guía, se le asigna un código QR para su validación, con lo cual se facilita el control.

- Para el cultivo se requieren obligatoriamente de tres declaraciones juramentadas anuales para la empresa y el técnico agrónomo respecto de toda la producción, tanto respecto de lo que posean en el campo como en sus almacenes, y se llevan a cabo en tres ocasiones distintas (30 de marzo, 30 de abril y 31 de diciembre).

En relación de la normativa uruguaya y ecuatoriana, considera que la dispersión de los cultivos es una complicación al momento de realizar un control (por temas operativos y de talento humano), mas no sería un limitante la cantidad de hectáreas. Así también, mientras los cultivos se encuentren ubicados en un mismo sector, no habría complicación en llevar a cabo un control.<sup>81</sup>

Sobre el mismo tema, la servidora pública de Colombia indicó que la normativa colombiana no establece un mínimo de extensión para los cultivos destinados a actividades en torno al cannabis y que:

(...) lo único relativo a una cantidad específica en nuestro marco normativo vigente es la consideración de un pequeño y mediano cultivador. Para tener esa calificación como pequeño y mediano cultivador, (...) sí hay un límite, pero es máximo de hectáreas a cultivar, que es 50 hectáreas (...) ese límite se ha considerado como parte de la modificación normativa en la que estamos, (en ese sentido) lo que nos ha expresado la industria es que el número máximo de hectáreas actual es reducido y podría ser incluso más amplio (...).<sup>82</sup>

En tal razón, apuntó que no existe relación alguna entre el requisito de un mínimo de extensiones de cultivo para los operadores económicos y el control que pueda hacer el ente regulador. En ese sentido, señaló que si un operador:

(...) tiene un determinado número de hectáreas, entonces tiene la capacidad necesaria para cultivar cannabis no psicoactivo según los parámetros establecidos (THC < 1%), pero se puede tener 6 hectáreas y no poseer la infraestructura necesaria. Sería mejor establecer como requisito el poseer la infraestructura necesaria independientemente del número de extensiones de cultivo, con el fin de que el ente regulador tenga la certeza de que las condiciones de cultivo son las idóneas para producir el producto con los parámetros establecidos (...).<sup>83</sup>

Respecto de la diferenciación del mínimo de hectáreas en cuanto a si el cultivo estuviera bajo invernadero o a cielo abierto, expresó que: “(...) *Por lo general el cannabis no psicoactivo no se siembra a cielo abierto, más bien se lo siembra cerrado,*

---

<sup>81</sup> *Ibíd.*

<sup>82</sup> Reunión con la asesora legal de la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes del Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 1 de diciembre de 2021.

<sup>83</sup> *Ibíd.*

*entonces la infraestructura en invernaderos es mucho mayor. En cambio, la otra (cannabis psicoactivo), se siembra en tierra y se lo puede sembrar a cielo abierto (...)*.<sup>84</sup>

En resumen, el funcionario uruguayo señaló que no considera que existe relación entre el requisito mínimo de hectáreas y el objetivo de diferenciar el cannabis psicoactivo del no psicoactivo. Por otro lado, mencionó que en su país usan otro tipo de herramientas para efectuar el control sobre el uso de estos productos (tomando en consideración que allí se permiten ambos tipos de cannabis); por ejemplo, existe la figura de responsabilidad técnica en donde un Ingeniero Agrónomo, así como el representante legal de la empresa deben presentar declaraciones juramentadas periódicas con el fin de certificar el cumplimiento de la normativa y caso contrario se acarrearían sanciones.

Otro de los mecanismos utilizados es el de un sistema de trazabilidad, mediante el cual hacen seguimiento de todo el proceso desde la importación de la semilla hasta la post-cosecha. Adicionalmente, existe apoyo interinstitucional por parte del Ministerio del Interior en la inspección de los cultivos como la creación de perfiles de riesgos y de operaciones de las empresas. Finalmente, respecto de la necesidad de contigüidad de los cultivos para poder efectuar un control, detalló que considera que basta que se encuentren en el mismo sector para poder ejecutarlo.

En la misma línea a lo señalado por parte del representante uruguayo, la funcionaria de Colombia precisó que no encuentra que exista relación entre establecer una extensión mínima de área de cultivo para lograr el objetivo de control en cuanto a la diferenciación. En este contexto, esta servidora mencionó que una mejor alternativa sería la imposición de ciertos requisitos respecto de la infraestructura, que garanticen que el cultivo cumpla con las condiciones idóneas para que el producto final cumpla con los parámetros que se hayan establecido para el efecto.

### **iii. Respetto de la rentabilidad**

El Director Adjunto de la unidad ejecutora de Servicios Agrícolas del MAGP señaló que un requisito para poder operar es la presentación de un proyecto sobre el cual se basará el cultivo, pero que este no condiciona al otorgamiento de una licencia; sin embargo, proporciona información sobre la licitud de los fondos y de cómo el proyecto puede ser rentable a largo plazo (flujo de fondos), lo cual puede ser observado previo a la entrega de la licencia. Por otra parte, con el fin de evitar la especulación con la

---

<sup>84</sup> *Ibíd.*

obtención de licencias o generar un mercado al respecto, se plantea que las licencias otorgadas son de carácter intransferible.<sup>85</sup>

En su experiencia, respecto del requisito mínimo de hectáreas para cultivar, mencionó que no considera que existe una correlación directa entre la dimensión del cultivo con la rentabilidad. Que por lo que sucede en su país, no considera que este aspecto pase por un tema a gran escala, “(...) *al revés, considero que el Uruguay ha venido achicando la unidad productiva y ha mejorado sus guarismos de rendimiento*”.<sup>86</sup> Por lo que, en lo que respecta a la producción de flores, entre más pequeña sea la unidad productiva, más eficiente puede ser la producción y consecuentemente podría ser más rentable.<sup>87</sup> Por ende, dependería de la finalidad o uso que se le va a dar al cultivo del cáñamo para identificar su rentabilidad.

En cuanto a este punto, el funcionario de Uruguay puntualizó el hecho de que en su país se requiere la presentación de un proyecto sobre el cultivo y que la información que se provee en él puede generar una observación por parte de la autoridad previa a la aprobación de la licencia. Asimismo, respecto al mínimo de hectareaje manifestó que no halló relación con la rentabilidad, puesto que la utilidad dependerá del tipo de cultivo.

#### 7.1.6. Entrevistas a operadores económicos del sector

La DNPC, en el marco del presente análisis, mantuvo reuniones de trabajo con operadores económicos del sector del cáñamo, con la finalidad de conocer su percepción sobre los artículos 5 y 9 del Reglamento en cuestión.

##### i. Respetto del requisito de constituirse como persona jurídica

En cuanto a este aspecto, el Gerente General de Seven Leaves, señaló que cree que la imposición de esta medida es debido a que al constituir y formalizar una empresa se cumplen con filtros de legalidad como los de la Superintendencia (SCVS), los cuales la verifican y dan formalidad a la actividad.<sup>88</sup>

Al respecto, el Administrador de la Asociación de Productores Agrícolas Cannabicultores del cantón Pangua (ASOPROACACANPAN) (en adelante “Asociación de Cannabicultores del cantón Pangua”), Cristian Almeida, indicó que a su criterio

---

<sup>85</sup> Reunión con el Director Adjunto de la unidad ejecutora de Servicios Agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Uruguay (MAGP) de Uruguay, 26 de noviembre de 2021.

<sup>86</sup> *Ibíd.*

<sup>87</sup> *Ibíd.*

<sup>88</sup> Reunión con el Gerente General de Seven Leaves S.A.S., 16 de agosto de 2021.

dicho artículo está bien planteado, siempre que se respeten los derechos de las asociaciones consagrados en la Ley.<sup>89</sup>

En el mismo sentido, el Presidente de la Asociación de Cannabicultores (en adelante “ACECANA”),<sup>90</sup> señaló que actualmente en el Ecuador constituir una compañía es bastante fácil, por lo que nadie podría señalar que no se puede constituir una compañía.<sup>91</sup> Esto tomando en consideración que existe la figura de las sociedades anónimas simplificadas, también conocidas como S.A.S., las cuales no resultan costosas. Además, en la figura de personería jurídica entran otro tipo de entes reguladores, como por ejemplo, la SCVS y el SRI para fines de control. Esta justificación se la mencionó en consideración de lo que se discutió al momento de elaborar el Reglamento y fue alegado por parte del entonces Director Jurídico del MAG.<sup>92</sup>

En esta misma línea, el Presidente de Greenfiya Medical Cannabis Greenfiyamc S.A.S. (en adelante “Greenfiyamc”) señaló que considera que este requisito no sería un impedimento, puesto que hay la posibilidad de crear una S.A.S. que es una forma rápida y menos costosa de crear una compañía ya que cuesta en promedio entre USD 500 y USD 1.000 dólares.<sup>93</sup>

Sobre este mismo tema, el Presidente de Agroindustrial Crops S.A. (en adelante “Crops”) manifestó que, desde la experiencia en Uruguay donde el marco normativo está vigente hace varios años, una persona física debe inscribirse como empresa unipersonal para cultivar cáñamo. Igualmente puede hacerlo una persona jurídica, pero habría mayor control para una persona física que para una jurídica, debido a que es responsable al 100% de las acciones en el cultivo de cáñamo, en comparación con la persona jurídica donde existen directores y accionistas, lo cual hace más complicado el control por la posible atomización de los mismos. Si se busca controlar la producción psicoactiva, en Uruguay, tanto personas físicas como jurídicas pueden desarrollar cultivos, pero claramente quienes desarrollan el cultivo psicoactivo con fines medicinales y presentan proyectos económicos importantes son personas jurídicas.<sup>94</sup>

En definitiva, en la opinión del Presidente de Crops sobre los artículos 5 y 9 del Reglamento es que se limita al pequeño productor por gastar alrededor de 1.000

---

<sup>89</sup> Reunión con el administrador de la Asociación de Productores Agrícolas Cannabicultores del cantón Pangua (ASOPROACACANPAM), 10 de noviembre de 2021.

<sup>90</sup> Participó en la elaboración del Reglamento como ex Subsecretario de Producción Agrícola del MAG.

<sup>91</sup> Reunión con el Gerente General; el, Asesor Jurídico de Cannandes S.A. y el Presidente de la Asociación de Cannabicultores (ACECANA), 19 de octubre de 2021.

<sup>92</sup> *Ibíd.*

<sup>93</sup> Reunión con el presidente de Greenfiya Medical Cannabis Greenfiyamc S.A.S., 21 de noviembre de 2021.

<sup>94</sup> Reunión con el Presidente de Agroindustrial Crops S.A., 15 de octubre de 2021.

dólares al crear una compañía, así como la inversión en cumplir el mínimo de hectáreas.<sup>95</sup>

Es decir, la mayoría de los operadores consultados señalaron que no es difícil cumplir con el requisito del artículo 5, pero a la vez se deben respetar los derechos de las asociaciones, conforme lo aclaró el representante de la Asociación Cannabicultores del cantón Pangua, debido a que se considera necesario realizar un control a este mercado. Sin embargo, el Presidente de Crops, quien recogió lo establecido en la legislación uruguaya, determinó que no considera que este requisito sea indispensable para este ejercicio, puesto que con tener un RUT (RUC en Ecuador) sería suficiente para regular al sector.

## ii. Respetto del requisito del número mínimo de hectáreas

Respetto de este requisito, el representante del operador económico Seven Leaves, destacó que al tener el cannabis medicinal psicoactivo y no psicoactivo, existe un apremio de controlar esta industria por parte de la Administración Pública; no obstante, las medidas de establecer requisitos mínimos de hectáreas estarían creando barreras de entrada y no estarían ajustadas al propósito de regular.

El Gerente General de Seven Leaves, mencionó que el principal problema es que el establecer un mínimo de extensión de cultivo, deviene en regulación excesiva en relación con el objetivo que se pretende, dado que considera que la función del Estado es garantizar que los operadores económicos que ingresen a la industria no usen cannabis psicoactivo.<sup>96</sup> En la misma línea y según su opinión, un mínimo de dos hectáreas no cumple con el propósito para el cual fue creada la norma y no garantiza que una persona no realice esta actividad.<sup>97</sup>

Sobre este mismo punto, el representante legal de la Asociación de Cannabicultores del Cantón Pangua señaló que el mínimo de hectareaje establecido en el Reglamento es demasiado amplio para la capacidad de producción que tienen las asociaciones, como es el caso de la entidad de la cual forma parte. Incluso indicó que al momento de que se tenga la cosecha, puede haber sobreproducción por el nivel de hectareaje que se exige, teniendo en cuenta que en cada hectárea se puede cosechar hasta una tonelada de producción, dependiendo del cultivo.<sup>98</sup>

Además señaló que para cierto tipo de licencias, como por ejemplo para la de tipo 3, el requisito mínimo de dos hectáreas para cultivo bajo invernadero, derivaría en una

---

<sup>95</sup> *Ibíd.*

<sup>96</sup> *Ibíd.*

<sup>97</sup> *Ibíd.*

<sup>98</sup> Reunión con el administrador de la Asociación de Productores Agrícolas Cannabicultores del cantón Pangua (ASOPROACACANPAM), 10 de noviembre de 2021.

inversión muy alta. Esto al considerar que para lograr una buena calidad del producto, se debe realizar una inversión significativa. Asimismo, indicó que para una asociación campesina alcanzar cinco (5) hectáreas para el cultivo es muy complicado, ya que las extensiones que poseen de tierras son mínimas y en ocasiones incluso no pasan hasta de una (1) hectárea. En ese sentido, considera que en cuanto al hectareaje, el artículo 9 del Reglamento está mal planteado y cree que debe ser revisado a fin de que sea más inclusivo.<sup>99</sup>

Respecto de este punto, es importante mencionar que el representante legal de la Asociación de Cannabicultores del cantón Pangua manifestó que tienen problemas para cumplir con el mínimo de hectareaje, por cuanto el MAG les ha manifestado que las hectáreas de cultivo deben ser “contiguas”, exigencia que les ha imposibilitado obtener la licencia respectiva, a pesar de que señaló que en el Reglamento no se encuentra una disposición expresa de la necesidad de contigüidad. Ante esta situación, el referido representante indicó que han presentado acciones administrativas y que están pensando en presentar acciones legales para que el MAG les otorgue la licencia, ya que la negativa de dicha entidad se está constituyendo en una traba para que la Asociación pueda acceder al mercado del cannabis no psicoactivo.<sup>100</sup>

Respecto del requisito del artículo 9 del Reglamento, el operador económico Greenfiyamc señaló que este requerimiento implicaría una barrera de entrada a pequeños agricultores que quieran sembrar pequeñas parcelas de terreno. De esta forma, el requisito en mención le brinda una ventaja al gran productor y segrega a los pequeños.<sup>101</sup>

En este mismo sentido, el representante del operador económico Crops refirió que en Uruguay no existe un requisito mínimo de superficie, dado que allá se cuenta con proyectos aprobados o en curso de 1000 m<sup>2</sup> o 2000 m<sup>2</sup> de superficie. En ese sentido, no ve como un tema de control el requerir un número de hectáreas mínimas y en realidad lo ve como un obstáculo de acceso al pequeño agricultor.<sup>102</sup>

Por su parte el Asesor Jurídico de Cannandes señaló que, considerando la capacidad operativa, tanto de talento humano como técnica, para realizar los controles respectivos por parte del MAG, se identificó que si se permitirían licencias para cultivos con hectáreas de entre 100 y 300 metros cuadrados, significaría supervisar superficies demasiado pequeñas, lo cual representaría una gran cantidad de operadores

---

<sup>99</sup> *Ibíd.*

<sup>100</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Oficio No. MAG-SPA-2021-0763-O*, 05 de noviembre de 2021, p. 4.

<sup>101</sup> Reunión con el Presidente de Greenfiya Medical Cannabis Greenfiyamc S.A.S., 21 de noviembre de 2021.

<sup>102</sup> Reunión con el Presidente de Agroindustrial Crops S.A., 15 de octubre de 2021.

dificultando el control hacia ellos. Al respecto, como Estado, el restringir el ingreso con un mínimo de hectáreas pretendía evidenciar la capacidad de control del MAG, para evitar la tergiversación del Reglamento referente al uso del cáñamo no psicoactivo para fines industriales, con el fin de que la sociedad en general no confunda este tipo de producción con lo que puede tener un adolescente para su consumo recreativo.<sup>103</sup>

Por otra parte, mencionó que con un mínimo de hectáreas existen menos licencias por controlar, y que la flexibilidad del Acuerdo Ministerial permitiría que de manera ágil se modifique el mínimo de hectáreas en caso de que se determine en la práctica que efectivamente se puede reducir.<sup>104</sup> Asimismo, señaló que si bien considera que este requisito mínimo es necesario, al existir la flexibilidad de poder llegar a cumplir en el lapso de cinco (5) años, es factible que se pueda alcanzar su cumplimiento por parte de las empresas. Posteriormente, **afirmó que el requisito de hectáreas mínimo es para tener menos licencias en el mercado** y verificar el éxito que estas tengan dentro del mismo, con el fin de determinar si existe una justificación de reducir el mínimo de hectáreas.<sup>105</sup>

En definitiva, se puede inferir que la opinión de la mayoría de los operadores es que el requisito establecido en el Reglamento sobre la extensión mínima de área de cultivo de cinco (5) hectáreas es una barrera de entrada ya que no cumple con el objetivo propuesto, y por el contrario, limita la participación de los pequeños y medianos productores de cannabis, la diversificación de sus productos y beneficia a los agricultores que sí poseen estas grandes extensiones de terreno. En contraste, en la reunión con Cannandes, se señaló que el MAG impuso este requisito para limitar el número de operadores, debido a que no tendría la suficiente capacidad de controlarlos si estos proliferaran.

### iii. **Respecto del control del MAG y la diferenciación entre cáñamo psicoactivo y no psicoactivo**

Como se señaló anteriormente, en la opinión de Seven Leaves S.A.S. el requisito establecido en el Reglamento sobre la extensión mínima de área de cultivo de cinco (5) hectáreas no cumple con el objetivo propuesto de diferenciar el cáñamo psicoactivo del no psicoactivo.<sup>106</sup> En la misma línea, en la reunión mantenida con el Representante Legal de la Asociación de Cannabicultores del cantón Pangua, se manifestó que diferenciar el cannabis psicoactivo del no psicoactivo es muy difícil, incluso casi imposible, a menos de que se efectúe a través de una prueba química y en un

---

<sup>103</sup> Reunión con el Gerente General; el Asesor Jurídico de Cannandes S.A. y el Presidente de la Asociación de Cannabicultores (ACECANA), 19 de octubre de 2021.

<sup>104</sup> *Ibíd.*

<sup>105</sup> *Ibíd.*

<sup>106</sup> Reunión con el Gerente General de Seven Leaves S.A.S., 16 de agosto de 2021.

laboratorio especializado para el efecto. En ese sentido, argumentó que el requisito mínimo de hectareaje establecido en el artículo 9 del Reglamento no tendría ninguna relación con el objeto de la norma, en cuanto a la diferenciación.

Por su parte, el Presidente de Crops no considera adecuados los artículos 5 y 9 para lograr ejercer el control del cultivo de cáñamo no psicoactivo, puesto que el MAG controlaría ubicación geográfica, variedades usadas, producción, stocks, destinos, etc., y el hecho de que un operador sea una persona jurídica no permite que se ejerza más o menos control.<sup>107</sup> En concordancia con lo mencionado por parte del representante de la autoridad agraria uruguaya, enfatizó que el sistema de trazabilidad de dicho país incluye un registro y seguimiento *online*, ya que permite rastrear en tiempo real las actividades desde la importación de la semilla hasta el cultivo de la planta, e inclusive hasta su comercialización. En ese sentido, la empresa puede saber dónde se encuentra sembrada, cómo viene en el proceso de siembra de la semilla para poder utilizarla, y la autoridad competente de control puede verificar cómo va el desarrollo de esa planta o del cultivo en general.<sup>108</sup>

La limitante más obvia para el Presidente de Crops se da respecto del ingreso de nuevas variedades de semillas en Ecuador, en donde se deben cumplir procedimientos bastantes complejos y requieren un tiempo considerable. Por el contrario, en Uruguay la inscripción de una nueva variedad se la puede hacer con un obtentor<sup>109</sup> y un responsable técnico que resida en el país (llenando los formularios correspondientes).<sup>110</sup>

En conclusión, la mayoría de los operadores señalaron que no encuentran relación entre los requisitos analizados en los artículos 5 y 9 del Reglamento como parte del control que realiza el MAG y el objetivo de diferenciación establecido en la normativa.

#### **iv. Respetto de la rentabilidad**

Respetto del objetivo de garantizar la rentabilidad de los operadores económicos del sector del cáñamo, en la reunión con Cannandes se señaló que a través del requisito mínimo de hectáreas se buscó evitar que a largo plazo los pequeños cultivos dejen de ser rentables, incentivando al productor para que reinviertan con el fin de alcanzar una *“economía de escala”*. De esa manera, se procura evitar que al tener un precio alto por la materia prima derivada del cáñamo no psicoactivo proliferen su cultivo y que haya una sobreproducción, ocasionando que el precio caiga y que los productores terminen

---

<sup>107</sup> Reunión con el Presidente de Agroindustrial Crops S.A., 15 de octubre de 2021.

<sup>108</sup> *Ibíd.*

<sup>109</sup> Obtentor es aquel que obtiene o ha obtenido algo, especialmente, una nueva variedad vegetal. Ver: Real Academia de la Lengua, *“Obtentor”*, *Real Academia de la Lengua*, accedido el 23 de diciembre de 2021, <https://dle.rae.es/obtentor>.

<sup>110</sup> Reunión con el Presidente de Agroindustrial Crops S.A., 15 de octubre de 2021.

solicitando asistencia al MAG para pedir un precio mínimo de sustentación que les permita cubrir sus costos de producción.<sup>111</sup>

Por otra parte, acotó que considerando que en el Ecuador ya existe una infraestructura instalada para el cultivo de flores, ciertas florícolas la han aprovechado para incursionar en la producción del cáñamo no psicoactivo sin necesidad de inversión adicional.<sup>112</sup>

Por lo tanto, al tener un requisito de un hectareaje mínimo se estaría evitando que empresas con hectareaje pequeño ingresen al mercado y que en el corto plazo, por la inversión que representa el implementar infraestructura para este tipo de actividad, tengan pérdidas debido a que con el tiempo el cáñamo no psicoactivo pueda llegar a ser un producto saturado y por otro lado, llegue a tener un precio en el mercado por debajo de lo que representan sus costos de producción y, consecuentemente se vean obligadas a cerrar. Entonces, la finalidad de tener un requisito mínimo de hectareaje es permitir que las empresas reduzcan sus costos al tener mayor hectareaje y puedan ser competitivas ante empresas que no han tenido que incurrir en costos de infraestructura inicial, como son las floricultoras.<sup>113</sup>

Sobre este tema, el representante de Greenfiyamc, refirió que se deberían realizar estudios en el país sobre los costos de producción del cáñamo, y así tener un promedio de gastos estimados para cada una de las licencias otorgadas por el MAG. Esto, debido a que la información es referencial ya que proviene de estudios publicados por entidades extranjeras. Por otro lado, descartó que se pueda dar un autocultivo de cáñamo, por la necesidad de contar con una gran cantidad de producción para que sea rentable.<sup>114</sup>

Es decir, de conformidad con los operadores con los que se abordó este tema, a través del requisito del artículo 9 se buscó restringir la entrada de un gran número de operadores, con el fin de que no haya sobreproducción y que de esta manera los precios no descendan, con lo cual los productores pequeños y medianos no tengan que cerrar sus negocios a futuro.

#### **7.1.7. Análisis del objetivo identificado y del medio propuesto**

El objetivo de la normativa emitida por el MAG, consiste en regular toda la cadena de valor del sector del cannabis no psicoactivo o cáñamo y de cáñamo para uso industrial

---

<sup>111</sup> Reunión con el Gerente General; el Asesor Jurídico de Cannandes S.A. y el Presidente de la Asociación de Cannabicultores (ACECANA), 19 de octubre de 2021.

<sup>112</sup> *Ibíd.*

<sup>113</sup> *Ibíd.*

<sup>114</sup> Reunión con el Presidente de Greenfiya Medical Cannabis Greenfiyamc S.A.S., 21 de noviembre de 2021.

en el Ecuador, como productos netamente agroindustriales; y, en consecuencia, establecer la diferenciación de manera clara y precisa entre el cannabis psicoactivo y el cannabis no psicoactivo o cáñamo, a través del ente rector de las políticas públicas en materia agropecuaria.

Sin perjuicio de lo anterior, en el presente informe se analizan fundamentalmente los objetivos de las medidas establecidas en los artículos 5 y 9 del Reglamento, dado que son los aspectos particulares que podrían estar generando algún tipo de limitación a la participación de más actores en el mercado. Al respecto, cabe indicar lo mencionado por el MAG en el informe s/n remitido a la SCPM, en donde en el apartado de las conclusiones, se manifiesta lo siguiente:

Se estableció que las personas autorizadas a incursionar en esta industria sean personas jurídicas, cooperativas, asociaciones o comunas, universidades, legalmente constituidas y/o domiciliadas en la República del Ecuador debido a que se considera al cultivo de cáñamo y su industria como un negocio formal, y se logra tener mayor control por parte de otras entidades sobre el correcto uso de las licencias.

Se estableció un mínimo hectareaje con la intención de que los productores que se proyectan para este cultivo, tengan una visión de expansión y crecimiento a largo plazo.<sup>115</sup>

De lo señalado, se colige que el MAG a través de las medidas implementadas en los referidos artículos, perseguía los siguientes objetivos: **1)** mayor control a las actividades realizadas por los licenciatarios, enfocado particularmente en la diferenciación entre cannabis psicoactivo y no psicoactivo y **2)** garantizar la sostenibilidad y crecimiento de los operadores económicos en el mercado.

En cuanto al primer objetivo, cabe señalar que el MAG, tanto en la documentación presentada ante la DNPC como en la reunión mantenida con esta, no logró sustentar técnicamente la relación entre el fin de la medida establecida en el artículo 5 del Reglamento y el medio propuesto para alcanzarla. Esto se debe a que el control efectivo que el MAG realice a los licenciatarios, en cuanto a la diferenciación entre cannabis psicoactivo y no psicoactivo, no debería estar supeditado a las clases de personas que puedan intervenir en el sector (naturales o jurídicas) ni al número de operadores económicos inmersos en dicho mercado; incluso, teniendo en cuenta que (como se ha revisado en los puntos 7.1.5 y 7.1.6 de este informe) podrían existir alternativas posiblemente menos restrictivas, y a la vez más proporcionales o justificadas, que cumplan con los mismos propósitos del control y no tengan por objeto (en la práctica) el limitar la participación de actores en el sector, más aún cuando el

---

<sup>115</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, “Informe s/n de la Subsecretaría de Producción Agrícola sobre el Requerimiento de información en relación con el expediente SCPM-IGT-INAC-004-2021 “CÁÑAMO” remitido mediante *Oficio No. MAG-MAG-2021-0688-OF* de 21 de octubre de 2021, p. 11.

MAG parte de la premisa de que solo un número más reducido de operadores en el sector le puede permitir realizar un mejor control.

En línea con lo anterior, la medida *per se* no garantizaría el objetivo perseguido por el MAG, que es la diferenciación entre cannabis psicoactivo y no psicoactivo, toda vez que los controles respectivos deben ser realizados *in situ*, independientemente de la personería o número de operadores económicos inmersos en el sector.<sup>116</sup> Por lo tanto, la medida en cuestión no superaría el subnivel de idoneidad, por cuanto no se evidenció concordancia entre el medio propuesto y el fin identificado de la normativa.

En lo referente al segundo objetivo identificado, el MAG sostiene que la medida establecida en el artículo 9 del Reglamento está enfocada principalmente en garantizar a los operadores económicos una rentabilidad en la producción de cannabis no psicoactivo y cáñamo industrial, esto con la finalidad de darle sostenibilidad a dicho sector. Si bien la medida está revestida con un fin que posiblemente busca precautelar el ingreso y *permanencia* exitosa de los operadores económicos entrantes a este mercado, no puede considerársela como una medida que necesariamente busque el interés público, ya que los beneficiarios de la medida en revisión, serían aquellos operadores económicos que posean (al menos) cierto nivel de ventaja económica o un mayor acceso a los recursos productivos en el sector analizado; en otras palabras, el objetivo de rentabilidad favorecería intereses particulares por sobre el general.

Además, es necesario indicar lo señalado por algunos de los operadores económicos y funcionarios de entidades públicas extranjeras que fueron convocadas a reuniones de trabajo por la DNPC. Estos manifestaron que la rentabilidad en el sector no necesariamente está ligada a las dimensiones del cultivo, ya que la utilidad que se obtenga de la producción depende de muchos factores (tecnificación, experticia y otros factores del mercado) y no exclusivamente de la extensión de la siembra.

Por lo expuesto, se determina que el objetivo identificado de la medida establecida en el artículo 9 del Reglamento, no guarda suficiente relación con el medio propuesto para alcanzarlo. Por lo tanto, dicha medida no superaría el subnivel de idoneidad.

Cabe señalar que si bien no se ha superado este subnivel, y que con ello ya se podría determinar que la medida analizada es una barrera normativa, se ha considerado útil desarrollar de manera parcial el siguiente subnivel de proporcionalidad (el de necesidad), ya que existen elementos relevantes e interesantes que son parte del expediente que servirían de base respecto a las alternativas, sin que esto signifique

---

<sup>116</sup> Como se verá más adelante, se podrían plantear medidas menos restrictivas, las cuales serán debidamente revisadas en el acápite correspondiente.

que se vaya a realizar de manera completa dicho análisis, de conformidad con lo establecido en la Metodología:

Al igual que en el análisis de legalidad, el análisis de proporcionalidad se desarrollará siguiendo la lógica de preclusión, es decir, que si se llega a determinar la desproporcionalidad conforme al estudio del primer subnivel, no sería necesario continuar con la valoración de los siguientes subniveles. Sin embargo, de considerarlo pertinente y dependiendo tanto de la barrera normativa analizada como de su impacto en la participación del operador en la entrada, permanencia y/o salida en el mercado, se podría proceder con el desarrollo del análisis de los posteriores subniveles, lo cual queda a arbitrio de la SCPM.<sup>117</sup>

## 7.2. Segundo subnivel del análisis de proporcionalidad: Necesidad

En este subnivel, conforme a la Metodología, se analizan si las restricciones que implican las posibles barreras normativas analizadas pueden considerarse excesivas, o si pudieron haberse evitado mediante medios alternativos menos restrictivos.<sup>118</sup> De conformidad con lo señalado, para el efecto, sería pertinente desarrollar los siguientes puntos:

- (i) Identificar la existencia de **alternativas** a los medios empleados por la barrera normativa analizada; estas deben ser catalogadas –por lo menos– como igualmente idóneas que el medio empleado.
- (ii) Efectuar una **comparación** entre el medio empleado por la barrera y las alternativas: a) comparación de idoneidad para fomentar el fin, y b) comparación de intensidad de la restricción que implica.<sup>119</sup>

Sin embargo, toda vez que las normas analizadas no superaron el primer subnivel del análisis de proporcionalidad (idoneidad), y que, de acuerdo a la Metodología, será facultativo continuar o no con el análisis de los siguientes subniveles, esta parte del informe se centrará únicamente en el primer punto, esto es, en la identificación de medidas alternativas menos restrictivas. Por esta razón, y debido a que como se señaló en el Capítulo 5, el mercado analizado en el presente documento tuvo nacimiento a raíz de la emisión del Reglamento (hace un poco más de un año) y los primeros licenciatarios surgieron en los primeros meses del presente 2021, por lo que ni siquiera se ha cumplido un año del otorgamiento de licencias. En tal virtud, difícilmente se podría analizar el impacto de la implementación de estas medidas, y por ende,

---

<sup>117</sup> SCPM, *Metodología para la identificación, revisión y eliminación de barreras normativas* - Guía No. SCPM – INAC – DNPC – 001 de 26 de octubre del 2020, p.32-3.

<sup>118</sup> *Ibíd.*, p. 34.

<sup>119</sup> *Ibíd.*

tampoco se podría efectuar la comparación de idoneidad y de intensidad propuesto por la Metodología con datos certeros.

### **7.2.1. Identificación de alternativas a los medios empleados por la barrera normativa analizada**

Al imponer los requisitos analizados en el presente documento, el MAG trataría de garantizar el objetivo de controlar o mitigar el cultivo de cannabis psicoactivo; sin embargo, esto podría lograrse con condiciones menos restrictivas. A partir de las entrevistas efectuadas a los entes reguladores y operadores económicos del mercado, así como del resultado del análisis *per se* del presente informe, se analizarán en este apartado, las propuestas o mecanismos utilizados para llevar a cabo el control sobre este sector, en función de la identificación de los objetivos antes señalados. Estas propuestas se darán únicamente respecto de lo señalado en el artículo 9, puesto que como se podrá observar a detalle en las conclusiones, respecto del artículo 5 no se identificaron medidas alternativas.

#### **a) Inclusión de una figura de responsabilidad**

Tomando como modelo los preceptos establecidos en otras legislaciones, como por ejemplo la uruguaya, se pudieron recoger ciertas medidas a través de las cuales se ejerce el control de las actividades relacionadas al cáñamo. Se consideró como una de las más importantes la imposición de un técnico responsable para poder solicitar la licencia. En el caso de referencia se creyó pertinente que sea un ingeniero agrónomo quien responda por cualquier incumplimiento que se derive de la obtención de la licencia; sin embargo, se podría verificar si se considera pertinente que tenga esta profesión o una más afín de acuerdo a las necesidades que la Autoridad Agraria Nacional establezca.

Otra de las disposiciones a las que se logró tener conocimiento en las reuniones mantenidas para la elaboración del presente informe, proviene nuevamente de la legislación uruguaya, y va de la mano con la inclusión de una figura de responsabilidad, puesto que se contempló oportuno que se presenten de manera periódica declaraciones juramentadas tanto de parte del responsable técnico como de parte del representante legal de la persona autorizada,<sup>120</sup> a través de las cuales se deberá certificar que se ha dado cumplimiento a la normativa correspondiente al cáñamo industrial y al cannabis no psicoactivo o cáñamo. La propuesta en este caso sería que las declaraciones juramentadas sean efectuadas previo a cada ciclo de cultivo o al menos una vez al año.

---

<sup>120</sup> Como se ha señalado anteriormente, en dicha legislación se admiten tanto personas jurídicas como naturales - o también denominadas físicas.

A continuación se recogen algunas alternativas que, si bien ya han sido reconocidas en la normativa pertinente, se enfatizan con la finalidad de que a través del reforzamiento y mejoramiento de estas medidas el control, resulte suficiente y por ende, ya no sea necesario establecer los requisitos analizados del artículo 9.

#### **b) Controles aleatorios en coordinación interinstitucional**

Ante la identificación de la necesidad de poder mantener un control adecuado sobre el cultivo de cáñamo no psicoactivo e industrial por parte del MAG, se podrían coordinar las acciones de manera interinstitucional, apoyándose en el intercambio de información sobre los licenciarios y la responsabilidad sobre sus cultivos, a fin de que cada entidad, bajo sus atribuciones, prevenga el cometimiento de un ilícito.

De esta manera se considera importante que se refuercen la observancia y cumplimiento de los requisitos, tanto del Reglamento como de todas las disposiciones de las autoridades de control sobre las actividades económicas dentro de este sector, conforme lo recogido por el artículo 45 del Reglamento.

## **Capítulo 8. Conclusiones sobre la legalidad y/o proporcionalidad de la barrera normativa**

Por todo lo analizado en el presente informe, se determinan las siguientes conclusiones:

### **8.1. Conclusión de legalidad**

Se puede concluir que la normativa en referencia en su conjunto, superó el primer subnivel dentro del análisis de legalidad, toda vez que se determina que el MAG es competente para emitir el Acuerdo Ministerial mediante el cual se expidió el Reglamento y en donde figuran las posibles barreras normativas objeto del presente análisis, en concordancia con lo establecido en el artículo 400 de la CRE en el artículo 67 del COA, en el artículo 220 del COIP, en la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica de Prevención de Drogas y la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal, normativa que dispuso que la Autoridad Agraria Nacional en el plazo de ciento veinte (120) días a partir de la vigencia de dicha Ley expida las regulaciones para el cannabis no psicoactivo o cáñamo.

No obstante, en el segundo subnivel de legalidad no fue posible determinar si los artículos 5 y 9 del Reglamento transgreden directamente aspectos como los establecidos en el artículo 334 numeral 1 de la CRE, artículo 10 de la Ley de

Agrobiodiversidad, artículo 59 del COPCI o la Disposición General Cuarta de la LORCPM (dada la generalidad de estas disposiciones). Asimismo, tampoco se pudo concluir que dichos artículos supongan una contravención de las normas del ordenamiento jurídico, ni tampoco normas de competencia *per se*, por lo que, se consideró pertinente continuar con el análisis de proporcionalidad.

## 8.2. Conclusión de proporcionalidad

**8.2.1. Sobre el artículo 5:** se puede concluir que pese a que la normativa perseguiría diferenciar el cáñamo psicoactivo del no psicoactivo, realizar un adecuado control por parte de las autoridades, y brindar formalidad del sector, no habría la apropiada relación de los objetivos previamente señalados, frente a las medidas implementadas, como lo es en este caso, la exclusión de personas naturales para la autorización con el fin de desarrollar actividades relacionadas a la importación, siembra, cultivo, cosecha, post cosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis no psicoactivo o cáñamo y cáñamo para uso industrial.

Específicamente, en cuanto al análisis del objetivo perseguido de lograr un adecuado control, se tomó en consideración algunos aspectos y dentro de ellos están las conversaciones mantenidas con entes reguladores extranjeros. Si bien estos señalaron que habrían algunos beneficios en el otorgamiento de licencias solamente a personas jurídicas (sin llegar a justificarlo a plenitud),<sup>121</sup> cabe mencionar que en sus respectivas jurisdicciones se admiten ambos tipos de personas, es decir, tanto personas jurídicas como naturales, y se ha logrado controlar a los licenciatarios, con lo cual, se puede inferir que no es completamente necesaria la restricción hacia las personas naturales para efectos de un correcto control al respecto.

Asimismo, es relevante mencionar que dentro de los datos que se han obtenido en el presente análisis, se ha podido determinar que el control a los licenciatarios puede realizarse a través de varios entes reguladores, como lo son la SCVS, el SRI, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (en adelante “SEPS”), entre otros; y, que en tal razón, ya existen licenciatarios supeditados al control de estos entes.<sup>122</sup> En ese sentido, se podría concluir que tomando en consideración el hecho de que se podría ejercer un control sobre personas naturales a través del SRI, no habría un respaldo que sustente la limitación de que estas no puedan acceder a una licencia. Incluso, se podría considerar que el control para este tipo de personas podría ser más

---

<sup>121</sup> Y dentro de ese grupo también estarían incluidas las figuras recogidas en el artículo 5: cooperativas, asociaciones, comunas y universidades.

<sup>122</sup> Conforme se puede apreciar en la Tabla No. 1 contenida en el capítulo 5 del presente informe, se verifica que hay asociaciones, cooperativas y universidades que ya cuentan con licencia aprobada por la Autoridad Agraria Nacional.

riguroso puesto que se aplicaría de manera directa y no a través de un representante legal como ocurre con quienes cuentan con personería jurídica.

El mismo criterio podría aplicar en cuanto a la intención de formalidad del regulador, puesto que el registro ante entidades como el SRI podría abarcar dicha finalidad, con lo cual, ya no cabría una limitación a las personas naturales para entrar en este mercado.

En tal virtud, el resultado del presente análisis determina que el requisito analizado, establecido en el artículo 5 del Reglamento para la Importación, Siembra, Cultivo, Cosecha, Post cosecha, Almacenamiento, Transporte, Procesamiento, Comercialización y Exportación de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo y Cáñamo para Uso Industrial, no superó el primer subnivel de proporcionalidad, por lo que se constituye en una barrera normativa de entrada para este mercado naciente.

**8.2.2. Sobre el artículo 9:** se puede concluir que pese a que la normativa perseguiría diferenciar entre el cáñamo psicoactivo del no psicoactivo, el adecuado control y la rentabilidad del operador económico para ingresar al mercado, no habría una relación adecuada entre los objetivos señalados y el requerimiento de un mínimo de hectáreas, toda vez que obligaría al operador económico a ajustar su plan de producción agrícola en función del cumplimiento de este requisito y no de la demanda y oferta que se presente en el mercado. Además, de que respecto de la información obtenida del ente regulador tanto mediante la documentación presentada, así como de la reunión mantenida con este, no se logró demostrar la necesidad técnica de una extensión mínima que vaya de la mano con los objetivos en mención, y por el contrario, el mínimo de hectareaje podría servir al favorecimiento de intereses particulares en lugar del interés general que debería resguardarse en el sector.

Por lo que, el resultado del presente análisis determina que el requisito analizado, establecido en el artículo 9 del Reglamento para la Importación, Siembra, Cultivo, Cosecha, Post cosecha, Almacenamiento, Transporte, Procesamiento, Comercialización y Exportación de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo y Cáñamo para Uso Industrial, no supera el primer subnivel de proporcionalidad, constituyéndose en una barrera normativa de entrada para este mercado naciente.

**8.2.3.** Es menester señalar que si bien no se superó el primer subnivel de proporcionalidad, se consideró oportuno continuar *parcialmente* con el segundo subnivel con el fin de plantear ciertas alternativas menos restrictivas. En este sentido, no se efectuó un análisis exhaustivo de este subnivel de proporcionalidad, tomando en cuenta la imposibilidad de constatar el impacto de las medidas analizadas en un mercado nuevo.

## Capítulo 9. Referencias bibliográficas

Atienza, Manuel y Juan Ruiz. “Sobre Principios y Reglas”. *Revista DOXA*, nº 10 (1991): 101-20. Doi: <https://doi.org/10.14198/DOXA1991.10.04>.

*Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial Suplemento No. 31, de 07 de julio de 2017.

*Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*. Registro Oficial Suplemento No. 351, de 29 de diciembre de 2010.

*Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.

Corte Constitucional Colombiana. “Sentencia C-1287/01”. *Corte Constitucional*. Accedido el 23 de noviembre de 2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1287-01.htm>.

Corte Constitucional Colombiana. “Sentencia C-616/01” *Corte Constitucional*. Accedido el 19 de diciembre de 2021.

Corte Constitucional para el período de transición. “Sentencia Interpretativa nº: 0001-09-SIC-CC”. En *Caso n.º: 0005-09-IC*. 13 de marzo de 2009.

Corte Constitucional. “Sentencia No. 11-18-CN/19 (matrimonio igualitario)”. En *Caso n.º. 11-18-CN*, 12 de junio de 2019.

*Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de Agricultura*. Registro Oficial Suplemento No. 10, de 08 de junio de 2017.

*Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*, Registro Oficial No. 444, 10 de mayo de 2011.

*Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización*. Registro Oficial Suplemento No. 15 de 26 de octubre de 2015.

*Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado*. Registro Oficial No. 555, 13 de octubre de 2011.

*Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral*. Registro Oficial Suplemento No. 107, de 24 de diciembre de 2019.

López Calera, Nicolás. “El interés público: entre la ideología y el Derecho”. *Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 44, (2010): 123-48.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. Oficio No. MAG-SPA-2021-0763-O. 05 de noviembre de 2021.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. “Informe s/n de la Subsecretaría de Producción Agrícola sobre el Requerimiento de información en relación con el expediente SCPM-IGT-INAC-004-2021 ‘CÁÑAMO’”, remitido mediante *Oficio No. MAG-MAG-2021-0688-OF* de 21 de octubre de 2021.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Acuerdo Ministerial No. 093 - Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos*. Edición Especial del Registro Oficial 572 de 4 de octubre de 2018.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Reglamento para la importación, siembra, cultivo, cosecha, post cosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis no psicoactivo o cáñamo y cáñamo para uso industrial*. Registro Oficial Suplemento No. 421, de 30 de marzo de 2021.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. “Semillas y recursos fitogenéticos: una base para la vida”. *Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura*. Accedido 10 de diciembre de 2021. <https://www.fao.org/agriculture/crops/mapa-tematica-del-sitio/theme/seeds-pgr/es/>.

Reunión con el administrador de la Asociación de Productores Agrícolas Cannabicultores del cantón Pangua (ASOPROACACANPAM), 10 de noviembre de 2021.

Reunión con el Presidente de Agroindustrial Crops S.A., 15 de octubre de 2021.

Reunión con la asesora legal de la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes del Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 1 de diciembre de 2021.

Reunión con el Gerente General; el Asesor Jurídico de Cannandes S.A. y el Presidente de la Asociación de Cannabicultores (ACECANA), 19 de octubre de 2021.

Reunión con el Gerente General de Seven Leaves S.A.S., 16 de agosto de 2021.

Reunión con el Director Adjunto de la unidad ejecutora de Servicios Agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Uruguay (MAGP) de Uruguay, 26 de noviembre de 2021.

Reunión con el presidente de Greenfiya Medical Cannabis Greenfiyamc S.A.S., 21 de noviembre de 2021.

SCPM. *Metodología para la identificación, revisión y eliminación de barreras normativas - Guía No. SCPM – INAC –DNPC – 001.* 26 de octubre del 2020.

SCPM. *Instructivo para la Identificación y Revisión de Barreras Normativas – Resolución No. SCPM-DS-2021-03.* 05 de enero de 2021.

Servicio Ecuatoriano de Normalización INEN. “Mipymes y Organizaciones de Economía Popular y Solidaria son una pieza clave para la economía del país”. *Servicio Ecuatoriano de Normalización INEN.* Accedido 10 de diciembre de 2021. <https://www.normalizacion.gob.ec/mipymes-y-organizaciones-de-economia-popular-y-solidaria-son-una-pieza-clave-para-la-economia-del-pais/>

Vintimilla Saldaña, Jaime. “Principios y Reglas como nuevas fuentes de justicia a la luz del *Ius Novus* ecuatoriano”. *Iuris Dictio* n.º 13 (2010): 47-57. Doi: <https://doi.org/10.18272/iu.v9i13.692>.

## Capítulo 10. Anexo

### Anexo explicativo

A efectos de brindar mayor información y contexto respecto al ámbito dentro del cual se llevó a cabo el análisis del segundo subnivel de legalidad del informe, en el presente anexo se hará una revisión sobre la naturaleza de las normas objeto de revisión, así como respecto de la materia que se considera le concierne a la SCPM examinar en cuanto a una posible contravención de la norma al ordenamiento jurídico.

Las normas pueden ser clasificadas en reglas y principios. Estos últimos *“son normas jurídicas en las que: a) no hay relación de subsunción entre hechos y consecuencias (entre antecedente y consecuente), y b) su contenido se expresa en lenguaje de alta abstracción, sin que se repita o especifiquen los casos o consecuencias de su aplicación”*.<sup>123</sup> De esta forma, los principios son pautas valorativas y una fuente supletoria en el análisis de los casos, ya que por su naturaleza axiológica constituyen la inspiración y la base de las prescripciones de los ordenamientos jurídicos.<sup>124</sup> Por lo que, no se podría precisar violaciones subsumibles a los principios.

En cuanto a las reglas, la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido que *“(...) son aquellas proposiciones jurídicas en las que existe un antecedente (un hecho típico claramente definido) y un consecuente (una consecuencia jurídica expresa unida al hecho típico antecedente)”*.<sup>125</sup> En igual sentido, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que las reglas son:

(...) disposiciones jurídicas en las que se define, en forma general y abstracta, un supuesto de hecho y se determina la consecuencia o consecuencias jurídicas que se derivan de la realización del mismo; una disposición, pues, derechamente construida para regular u ordenar de forma directa la vida humana, la realidad social. Es decir, en virtud de esta estructura lógica, las reglas operan como silogismos.<sup>126</sup>

Para Atienza y Ruiz, la diferencia entre los principios y normas, consiste en que los primeros establecen condiciones para su aplicación de forma abierta, por lo que, requieren de un ejercicio de ponderación. Mientras que, las reglas al determinar las condiciones para su aplicación, excluyen los juicios de valor de las decisiones que

<sup>123</sup> Corte Constitucional para el período de transición, “Sentencia Interpretativa n.º: 0001-09-SIC-CC”, en *Caso n.º: 0005-09-IC*, 13 de marzo de 2009, 5.

<sup>124</sup> Jaime Vintimilla Saldaña, “Principios y Reglas como nuevas fuentes de justicia a la luz del *Ius Novus* ecuatoriano”, *Iuris Dictio* n.º 13 (2010): 50, doi: <https://doi.org/10.18272/iu.v9i13.692>.

<sup>125</sup> Corte Constitucional para el período de transición, “Sentencia Interpretativa n.º: 0001-09-SIC-CC”, en *Caso n.º: 0005-09-IC*, 13 de marzo de 2009, 5.

<sup>126</sup> Corte Constitucional Colombiana, “Sentencia C-1287/01”, *Corte Constitucional*, accedido 23 de noviembre de 2021, párr. 5, <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1287-01.htm>.

tomen los órganos jurisdiccionales, pues configuran el caso de manera cerrada.<sup>127</sup> En este sentido, los principios, a diferencia de las reglas, son mandatos de optimización que deben ser cumplidos en la medida de lo posible y cuya aplicación puede variar según las circunstancias fácticas y jurídicas de cada caso.<sup>128</sup> Por esta razón, la DNPC ha centrado el análisis de legalidad respecto de reglas y no de principios.

Por otra parte, cabe aclarar que, en virtud de las atribuciones conferidas a la SCPM y particularmente a la INAC, el análisis del segundo subnivel de legalidad se realizó exclusivamente a la luz de las disposiciones contenidas en la LORCPM, con lo cual se mantiene dentro de sus competencias en cuanto al análisis de legalidad del presente documento. De esta forma, la SCPM no se ha arrogado competencias de otras instituciones, como la atribución de la Procuraduría General del Estado en cuanto a absolver consultas, establecida en el artículo 3, literal f) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.<sup>129</sup> Así como al análisis de constitucionalidad de las normas realizado por la Corte Constitucional, de conformidad al artículo 436, numerales 2 y 3 de la CRE.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Manuel Atienza y Juan Ruiz, “Sobre Principios y Reglas”, *Revista DOXA*, nº 10 (1991): 110-1, doi: <https://doi.org/10.14198/DOXA1991.10.04>.

<sup>128</sup> Vintimilla, “Principios y Reglas como nuevas fuentes de justicia a la luz del *Ius Novus* ecuatoriano”, 53.

<sup>129</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.- “Art. 3.- De las funciones del Procurador General del Estado.- Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones:

(...) f) Absolver, consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, así como a las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, sobre la inteligencia o aplicación de las normas “constitucionales”, legales o de otro orden jurídico. El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley;”

<sup>130</sup> CRE.- “Art. 436. - La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

(...) 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución”.