

OPERACIONES BANCARIAS Y EL CANNABIS MEDICINAL

JOSUÉ A. RODRÍGUEZ CRUZ*

INTRODUCCIÓN	11
I. MARCO LEGAL	12
A. <i>Reglamentación federal</i>	12
B. <i>Reglamentación en Puerto Rico</i>	14
II. SERVICIOS FINANCIEROS PARA LA INDUSTRIA DEL CANNABIS	14
A. <i>El Recurso a las Cooperativas en Puerto Rico</i>	14
CONCLUSIÓN	18

INTRODUCCIÓN

Este ensayo presenta el problema suscitado por el choque entre la legislación federal que regula los depósitos permitidos en instituciones financieras y la reglamentación estatal que legaliza el mercado de cannabis medicinal. Se explica la forma en que las instituciones dedicadas al mercado de cannabis en Puerto Rico han enfrentado el tema. Se hará un examen comparado de la forma en que algunos estados de Estados Unidos han enfrentado la misma circunstancia.

La primera sección de este ensayo estará dedicada a un breve recuento del desarrollo de la legislación federal de cannabis. Uno de los objetivos es distinguir las distintas posturas del gobierno federal respecto a la legalización del cannabis.

Por otro lado, se prestará particular atención al *Controlled Substance Act*,¹ *Ogden's Memo*,² *Cole's Memo*,³ *Sessions's Memo*,⁴ *FinCEN Memo*⁵ y las leyes que penalizan el lavado de dinero.

Luego analizaremos la legislación puertorriqueña y haremos un sucinto examen de su historia. El análisis histórico comenzará a partir de la Orden Ejecutiva⁶ que abrió las puertas al cannabis medicinal en Puerto Rico y terminará con la Ley para manejar el estudio, desarrollo e investigación del cannabis para la innovación, normas aplicables y límites ("Ley

* Egresado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. El artículo fue redactado para el Seminario Temas en Derecho Mercantil: Arbitraje Mercantil. Reconozco y agradezco las valiosas aportaciones del profesor Antonio García Padilla, quien me guió durante el curso, la investigación y redacción de este artículo. También agradezco la ayuda de mi esposa Elaine Tornés Blanco por su colaboración en el proceso de redacción.

¹ Controlled Substances Act, 21 USC §§ 801-904. (2012).

² Memorandum from Deputy Attorney General, David W. Ogden for Selected United States Attorneys (October 19, 2009) (on file with the U.S. Department of Justice).

³ Memorandum from Deputy Attorney General, James M. Cole for All United States Attorneys (August 29, 2013) (on file with the U.S. Department of Justice).

⁴ Memorandum from Deputy Attorney General, Jefferson B. Sessions for All United States Attorneys (January 4, 2018) (on file with the U.S. Department of Justice).

⁵ I.R.S. Financial Crimes Enforcement Network Guidance, 2014-G001 (February 14, 2014).

⁶ Orden Ejecutiva Núm. 2015-010, Para ordenar a la Secretaria del Departamento de la Salud a que, cumplidas las disposiciones que requiere la Ley Núm. 4 de 23 de junio de 1971, según enmendada, conocida como la "Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico", autorice el uso medicinal de algunas o de todas las sustancias controladas o componentes derivados de la planta de cannabis (3 de mayo de 2015),

<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/2/OE-2015-010.pdf>.

medicinal”).⁷ Seguidamente, se discutirán detalladamente los artículos de la *Ley medicinal* que regulan los servicios financieros.

De ahí pasaremos a examinar las medidas aprobadas por el gobierno de Puerto Rico para atender el problema a través de las cooperativas. A la luz de lo anterior, se examinará el Proyecto de la Cámara 556 (2021) dirigido a autorizar definitivamente que el Banco Cooperativo de Puerto Rico ofrezca sus servicios a las cooperativas locales que reciban depósitos de las entidades autorizadas bajo la ley puertorriqueña.

I. MARCO LEGAL

En esta sección examinaremos la reglamentación estatal y federal, sobre el cannabis medicinal y la que aplica a los servicios financieros que sirven a dicha industria. Este análisis servirá de marco de referencia para identificar incongruencias entre las normas de ambas jurisdicciones, pues como veremos adelante, algunos estados han legalizado el cannabis, mientras que el gobierno federal lo considera una droga ilícita.

A. Reglamentación federal

i. Ley federal de sustancias controladas

Debemos comenzar partiendo del hecho de que la marihuana es ilegal en el ámbito federal. Bajo el *Controlled Substances Act*⁸ (en adelante, “CSA”), la marihuana está clasificada como una droga ilícita tipo I.⁹ El gobierno federal pone en esta clasificación las drogas que considera que tienen un alto potencial de abuso y para las que no hay usos médicos porque no se consideran seguras para ser usadas bajo tratamientos médicos.¹⁰

Debido a la clasificación de la marihuana como una droga ilícita y peligrosa, el gobierno federal ha impuesto sanciones para evitar su uso y tráfico, si no se cuenta con los debidos permisos. El CSA hace ilegal la posesión, dispensa, distribución o manufactura de marihuana, a menos que la misma ley lo autorice.¹¹ Quienes violen dichas disposiciones corren el riesgo de ser multados y encarcelados.¹²

ii. Memorandos del Departamento de Justicia

Cuando los estados comenzaron a legalizar el cannabis, se generó un desfase entre la normativa federal y estatal. En respuesta a esta nueva realidad, en donde el cannabis se encuentra en una especie de enfrentamiento legal, el Departamento de Justicia de Estados Unidos (en adelante, “DOJ” por sus siglas en inglés) emitió una serie de memorandos para aclarar el panorama.

En 2009, el Fiscal General Adjunto de Estados Unidos, David Ogden, publicó un memorando titulado *Investigation and Prosecutions in States Authorizing the Medical Use of Marijuana* (en adelante, “Ogden’s Memo”).¹³ Mediante este comunicado, Ogden instruyó a la fiscalía estadounidense a que no persiguieran a los pacientes y negocios de cannabis

⁷ Ley para manejar el estudio, desarrollo e investigación del cannabis para la innovación, normas aplicables y límites, Ley Núm. 42-2017, 24 LPRR §§ 2621-2626h (2011 & Supl. 2019).

⁸ Controlled Substances Act, 21 U.S.C. §§ 801-904 (2014).

⁹ Véase *id.* § 812; Véase Katherine P. Franck, *Cannabis Reform: High on the Banking Agenda*, 24 N.C. BANKING Inst. 163, 164 (2020).

¹⁰ FRANCK *supra* nota 2, en la pág. 164.

¹¹ 21 U.S.C. § 841 (a)(1)(2012).

¹² 21 U.S.C. at § 841 (b)(1)(A)(2012).

¹³ Memorandum for Selected U.S. Attorneys, David W. Ogden, Deputy Attorney Gen. (19 de octubre de 2009), <https://www.justice.gov/sites/default/files/opa/legacy/2009/10/19/medical-marijuana.pdf>.

medicinal en los estados donde el cannabis es legal.¹⁴ No obstante, el memorando confirmó que el cannabis continuaba siendo una sustancia ilegal para la ley federal.¹⁵ A pesar de tales obstáculos federales, el Ogden's Memo permitió que la industria del cannabis medicinal comenzará a florecer.

En 2013, el fiscal general adjunto de Estados Unidos, James M. Cole, publicó otro memorando relacionado a la industria del cannabis (en adelante "Cole's Memo").¹⁶ Cole sugirió a la fiscalía federal que ignoraran y no persiguieran a quienes violaran las disposiciones del CSA sobre la marihuana, siempre y cuando dichas personas estuviesen en cumplimiento con la reglamentación estatal.¹⁷ Además, dispuso las siguientes prioridades que servirían a las agencias federales para manejar las transacciones de marihuana en los estados en que fuera legal: (1) prevenir la distribución de marihuana a menores; (2) prevenir que los ingresos de las ventas de marihuana terminen en manos de empresas criminales, pandillas y carteles; (3) prevenir la desviación de marihuana de los estados donde es legal a los estados donde no lo es; (4) prevenir que se utilice la actividad de marihuana legal estatalmente para encubrir el tráfico de otras drogas ilegales o actividades ilícitas; (5) prevenir la violencia y el uso de armas de fuego en el cultivo y distribución de marihuana; (6) prevenir conducir drogado y la exacerbación de otras consecuencias adversas a la salud pública; (7) prevenir el cultivo de marihuana en tierras públicas y los riesgos asociados a esta práctica y (8) prevenir la posesión o uso de marihuana en propiedad federal.¹⁸ Aunque el DOJ relajó su postura frente al cannabis, la marihuana continuó siendo ilegal en el ámbito federal y las instituciones financieras no estaban inmunes.¹⁹

En apoyo al Cole's Memo, en 2015 el representante republicano Dana Rohrabacher y el representante demócrata Sam Farr, propusieron enmendar el *Consolidated and Further Continuing Appropriation Act 2015*, con la meta de prohibir el uso de fondos para obstaculizar las leyes estatales que avalan el uso del cannabis medicinal.²⁰ Pero estos esfuerzos enfrentaron oposición.

El panorama cambió en 2018, cuando el fiscal general de Estados Unidos, Jeff Sessions, emitió un memorando (en adelante "Sessions's Memo") que revocó el Cole's Memo.²¹ Con el Sessions's Memo en vigor, nuevamente las autoridades federales quedaron facultadas para destinar fondos federales a la persecución de las operaciones de cannabis, incluyendo aquellas que estuvieran operando legalmente al amparo de la reglamentación estatal.

En respuesta al Sessions's Memo, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos emitió otro memorando (en adelante "FinCEN Memo") en el que reafirmó que el *Financial Crimes Enforcement Network* (en adelante "FinCEN") continuaría siguiendo las disposiciones del Cole's Memo.²² Empero, para asegurar el cumplimiento con la reglamentación federal y estatal, el FinCEN Memo exige que los bancos implementen sistemas y procesos, tales como los reportes de actividad sospechosa,²³ que permiten verificar las transacciones relacionadas

¹⁴ Todd Grabarsky, *Conflicting Federal and State Medical Marijuana Policies: A Threat to Cooperative Federalism*, 116 W. VA. L. REV. 1, 3 (2013).

¹⁵ *Id.*

¹⁶ Memorandum de James Cole, Fiscal General Adjunto de Estados Unidos, Directrices para la Marihuana (29 de agosto de 2013), <https://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

¹⁹ Julie Andersen Hill, *Banks, Marijuana, and Federalism*, 65 Case W. Res. L. REV. 597, 910 (2015).

²⁰ Casey W. Baker, *Marijuana's Continuing Illegality and Investors' Securities Fraud Problem: The Doctrines of Unclean Hands and In Pari Delicto*, 12 J. Bus. Entrepreneurship & L. 93, 102 (2019).

²¹ Memorando de Jeff B. Sessions Fiscal General de Estados Unidos (4 de enero de 2018), <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1022196/download>.

²² Richard P. Ormond, *Cannabis, Cash, and Crime*, 41 L.A. LAW. 22, 24 (2018).

²³ *Id.*

al cannabis.²⁴ Podríamos decir que el FinCEN Memo fue una movida para fomentar la transparencia de las transacciones financieras de las empresas relacionadas al cannabis medicinal y la participación de las instituciones financieras.

A pesar de la prohibición del cannabis a nivel federal y la incertidumbre que el FinCEN Memo pueda suscitar, los estados promulgaron leyes para que los negocios relacionados al cannabis puedan recibir servicios financieros y así disminuir la cantidad de transacciones en efectivo. Veamos cómo Puerto Rico y algunos estados han atendido la situación.

B. Reglamentación en Puerto Rico

Puerto Rico abrió sus puertas al cannabis medicinal en 2015, cuando el gobernador Alejandro García Padilla expidió una Orden Ejecutiva²⁵ que autorizó al Departamento de Salud de Puerto Rico para que removiera el cannabis de la clasificación I de la *Ley de sustancias controladas de Puerto Rico* y lo reasignara bajo la clasificación II, que contiene las sustancias con usos médicos aceptados.²⁶ El Gobernador también promulgó otra orden ejecutiva para que los empleados gubernamentales no fueran sometidos a pruebas de dopaje que identificaran cannabis.²⁷

En 2017 entró en vigor la *Ley para manejar el estudio, desarrollo e investigación del cannabis para la innovación, normas aplicables y límites* (en adelante, “Ley medicinal”).²⁸ Esta medida prohibió el uso recreacional del cannabis, conducir un vehículo de motor bajo los efectos del cannabis y fumar cannabis medicinal,²⁹ pues solo se permite su vaporización.

II. SERVICIOS FINANCIEROS PARA LA INDUSTRIA DEL CANNABIS

Los negocios de cannabis que se encuentran en Puerto Rico o en jurisdicciones en donde el cannabis es legal, enfrentan problemas con el manejo de dinero en efectivo, debido a la preocupación de las instituciones financieras de entrar en conflicto con la legislación federal. Para lidiar con esta situación, las distintas jurisdicciones han adoptado diferentes estrategias.

A. El Recurso a las Cooperativas en Puerto Rico

En Puerto Rico, la Ley medicinal fue importante en términos financieros, pues su artículo 18(d) dispone que:

Los fondos provenientes de la industria de cannabis medicinal podrán ser depositados en Cooperativas de Ahorro y Crédito de Puerto Rico, debidamente certificadas y en buena situación con la Corporación Pública

²⁴ Casey W. Baker, *Marijuana's Continuing Illegality and Investors' Securities Fraud Problem: The Doctrines of Unclean Hands and In Pari Delicto*, 12 J. Bus. Entrepreneurship & L. 93, 109 (2019).

²⁵ Orden Ejecutiva Núm. 1995-20, *Para ordenar a la Secretaria del Departamento de la Salud a que, cumplidas las disposiciones que requiere la Ley Núm. 4 de 23 de junio de 1971, según enmendada, conocida como la “Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico”, autorice el uso medicinal de algunas o de todas las sustancias controladas o componentes derivados de la planta de cannabis* (3 de mayo de 2015), <https://www.estado.pr.gov/wp-content/uploads/2015/05/OE-2015-010.pdf>.

²⁶ Ley de sustancias controladas de Puerto Rico, Ley Núm. 4 del 23 de junio de 1971, 24 LPRÁ §§ 2101 – 2311, 2202(b)(1) (2020).

²⁷ Jerry Negrón Marín, *El Empleado-Paciente de Cannabis Medicinal en Puerto Rico*, 88 REV. JUR. UPR 920, 927 (2019) (citando Orden Ejecutiva Núm. 2016-045, *Para ordenar a todas las oficinas, departamentos, agencias, corporaciones y dependencias públicas de la Rama Ejecutiva a enmendar sus respectivas reglamentaciones sobre el programa de pruebas de detección de sustancias controladas para excluir la marihuana de la lista de sustancias controladas que la prueba busca identificar* (19 de noviembre de 2016), <https://aldia.microjuris.com/wp-content/uploads/2016/11/cannabis-20160e45.pdf>).

²⁸ Natalia Rodríguez Burgos, *Una Mirada A La Recién Instituida Industria Del Cannabis Medicinal En Puerto Rico*, 88 REV. JUR. UPR 960, 970 (2019) (citando la Ley para Manejar el Estudio, Desarrollo e Investigación del Cannabis para la Innovación, Normas Aplicables y Límites, Ley Núm. 42-2017, 24 LPRÁ §§ 2621-2626h (2011 & Supl. 2019)).

²⁹ *Id.* en la pág. 971.

para Supervisión y Seguro de Cooperativas de Puerto Rico (COSSEC) o su sucesor, o en instituciones financieras no reguladas por el *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) a la fecha de aprobación de esta Ley, siempre que se realice en conformidad con el marco legal del Gobierno Federal y el Gobierno de Puerto Rico.³⁰

Al amparo de esta legislación, los negocios relacionados al cannabis pueden utilizar los servicios financieros de las Cooperativas de Ahorro y Crédito de Puerto Rico (en adelante “Cooperativas”). No obstante, según el artículo 18 (e), para poder ofrecer sus servicios a los negocios de cannabis, las Cooperativas deben tener no menos de un año de operación en Puerto Rico. Esta ley aisló el sistema financiero de cannabis de Puerto Rico, del sistema financiero federal, disminuyendo de esta manera el riesgo de intervenciones federales. A pesar de que las Cooperativas pueden hacer este tipo de negocio, hoy en día, solo dos Cooperativas sirven la industria del cannabis en Puerto Rico: la Cooperativa De Ahorro y Crédito Caribe Coop y Cooperativa de Ahorro y Crédito TuCoop.³¹

En 2019, la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (en adelante, “OCIF”), publicó la Carta Circular Número CIF CC-19-01 como una guía sobre la prestación de servicios financieros a empresas relacionadas con el cannabis medicinal en Puerto Rico (en adelante, “Carta Circular”).³² En esta, la OCIF reconoció la inestabilidad del ámbito federal, el cual ha disuadido a las instituciones bancarias que operan en Puerto Rico de proveer sus servicios a las empresas de cannabis medicinal. En cambio, la OCIF estableció que no existe impedimento legal alguno en las leyes que administra la OCIF para que las instituciones financieras que operan bajo las leyes de Puerto Rico puedan ofrecer sus servicios financieros a las compañías de cannabis medicinal. Además, la OCIF dispuso lo siguiente:

En vista de lo anterior, la OCIF no tomará acciones adversas en contra del Banco Cooperativo de Puerto Rico ni a ningún banco autorizado a hacer negocios en Puerto Rico por el solo hecho de establecer una relación financiera con alguna empresa relacionada al cannabis medicinal que opere en cumplimiento con el marco legal establecido en Puerto Rico, siempre y cuando cumplan con los requerimientos de las Guías de FinCen de 2014, las disposiciones y las prioridades establecidas en el memorando de Cole y cualesquiera otras disposiciones de ley aplicables.³³

Según las medidas discutidas, vemos que Puerto Rico asumió una postura vanguardista respecto a la industria del cannabis. Ahora veremos cómo otras jurisdicciones de Estados Unidos han trabajado el asunto.

i. Otras jurisdicciones

En 2020 el estado de California adoptó una nueva ley sobre la industria del cannabis y la banca.³⁴ La ley establece que no cometerán un crimen bajo el marco legal de California las

³⁰ Ley para manejar el estudio, desarrollo e investigación del cannabis para la innovación, normas aplicables y límites (“Ley medicinal”), Ley Núm. 42-2017, 24 L.P.R.A. § 2626 (2011 & Supl. 2019).

³¹ *Buscan atender el cannabis medicinal desde el cooperativismo*, MICROJURIS (20 de junio de 2021), <https://aldia.microjuris.com/2021/06/20/buscan-atender-el-cannabis-medicinal-desde-el-cooperativismo>.

³² Carta Circular Núm. CIF CC-19-01 de 25 de marzo de 2019, Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras, <https://ocif.pr.gov/Avisos%20Publicos/Carta%20Circular%20CIF%2019-01%20Gu%C3%ADA%20sobre%20la%20prestaci%C3%B3n%20de%20servicios%20financieros%20a%20empresas%20relacionadas%20con%20el%20Cannabis%20Medicinal%20en%20Puerto%20Rico.pdf>.

³³ *Id.* en las págs. 8-9.

³⁴ Assembly Bill No. 1525 Cannabis: financial institutions (2019-2020), https://leginfo.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=2019202000AB1525; Eric Sandy, *California*

instituciones que reciban depósitos, extiendan crédito, conduzcan transferencia de fondos, transporten efectivo o instrumentos financieros de los negocios de cannabis que estén autorizados. Además, estipula que los negocios de cannabis interesados en comenzar una relación financiera podrán solicitar por escrito a las autoridades estatales a cargo de las licencias que compartan su información con la institución financiera. Esto disminuye el riesgo de que los bancos violen los requisitos que les exige el FinCEN, pues los bancos tendrían disponible de forma rápida, la información que necesitan para cumplir con el FinCen.³⁵

También en el 2020, en el estado de Colorado las ventas de cannabis comercial alcanzaron los dos billones de dólares, las cuales se manejan en su mayoría en efectivo, debido a las limitaciones federales. Para disminuir el uso de efectivo, el gobernador de Colorado, Jared Polis, propuso el plan *Roadmap to Cannabis Banking & Financial Services*,³⁶ para incrementar la oferta financiera disponible a los negocios relacionados al cannabis, ya que según la Asociación de Banqueros de Colorado solo alrededor de treinta y cinco instituciones financieras trabajan con la industria del cannabis.³⁷ El objetivo del gobernador era aumentar en un veinte por ciento los servicios financieros ofrecidos a la industria del cannabis.³⁸ La guía presenta los siguientes objetivos: (1) establecer un grupo de trabajo, (2) aumentar la transparencia, (3) involucrar asociaciones comerciales, (4) fomentar nuevas tecnologías, (5) proporcionar orientación reglamentaria, (6) reducir las barreras de entrada para las nuevas instituciones financieras y (7) demostrar apoyo.³⁹ Es importante mencionar que esta guía solo aplica a instituciones financieras estatales y no federales.⁴⁰ El plan ha sido criticado, pues según los opositores, no protege las instituciones financieras de la amenaza de las agencias federales.⁴¹

Por otro lado, en 2016 en el estado de Oregón se aprobó el Proyecto de la Cámara 4094,⁴² para eximir de responsabilidad criminal a aquellas instituciones financieras que presten sus servicios a los negocios de cannabis.⁴³ Pero, al igual que los demás estados, los bancos y cooperativas que tienen sus operaciones en Oregón podrían enfrentar penalidades federales a pesar de que estatalmente puedan ofrecer legalmente sus servicios a las empresas de cannabis.

ii. Medidas legislativas pendientes

Tanto el gobierno federal de Estados Unidos como el gobierno de Puerto Rico han propuesto alternativas adicionales para solucionar el problema de la falta de servicios bancarios que se ofrecen a los negocios relacionados al cannabis.

Cannabis Banking Bill Becomes Law, CANNABIS BUSINESS TIMES (1 de de octubre de 2020), <https://www.cannabisbusinesstimes.com/article/california-cannabis-banking-bill>.

³⁵ *Proposed bill may ease access to financial services for California cannabis businesses*, THOMPSON COBURN LLP (6 de agosto de 2020), <https://www.thompsoncoburn.com/insights/blogs/tracking-cannabis/post/2020-08-06/proposed-bill-may-ease-access-to-financial-services-for-california-cannabis-businesses>.

³⁶ Admin, *Colorado's Roadmap to Cannabis Banking – A Roadmap Without a Destination*, REGTECH CONSULTING LLC (4 de febrero de 2020), <https://regtechconsulting.net/cannabis-marijuana/colorados-roadmap-to-cannabis-banking-a-roadmap-without-a-destination>.

³⁷ Jesse Paul, *Congress has stalled on marijuana banking, so Colorado is taking matters into its own hands*, THE COLORADO SUN (3 de febrero de 2020), <https://coloradosun.com/2020/02/03/marijuana-banking-colorado-legislature-jared-polis>.

³⁸ *Id.*

³⁹ *Supra*, nota 36.

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ *Id.*

⁴² H.R. 4094, 78th Or. Leg. Assemb., Reg. Sess. (Or. 2016), <https://olis.oregonlegislature.gov/liz/2016R1/Measures/Overview/HB4094>

⁴³ Anthony Johnson, *Oregon House Passes Marijuana Banking Bill*, MARIJUANA POLITICS (22 de marzo de 2022), <http://marijuanapolitics.com/oregon-house-passes-marijuana-banking-bill>.

Como vimos anteriormente, las cooperativas son las únicas instituciones que sirven los negocios de cannabis en Puerto Rico. Aun cuando el gobierno puertorriqueño permite este tipo de servicios, en 2021, solo dos cooperativas brindaban dichos servicios, según expuso el presidente de BanCoop, Ángel Sáez López, “la Cooperativa De Ahorro y Crédito Caribe Coop y la Cooperativa de Ahorro y Crédito TuCoop, son la únicas entidades que aceptan depósitos de la industria del cannabis y que ofrecen sus servicios a cerca del 80% de los dispensarios licenciados”.⁴⁴ Para incentivar la participación del resto de las cooperativas establecidas en Puerto Rico, en 2021, la Cámara de Representantes de Puerto Rico presentó el Proyecto de la Cámara 556 (en adelante “PC556”),⁴⁵ para enmendar la Ley del Banco Cooperativo de Puerto Rico, a los fines de prohibirle al Banco Cooperativo de Puerto Rico (en adelante “BCPR”) negarse arbitrariamente a brindar servicios financieros y bancarios a cooperativas y demás comercios. De aprobarse el proyecto, la industria puertorriqueña de cannabis tendría mayor seguridad ya que el BCPR estaría impedido de negarse a contratar con esta. La reacción al PC556 fue variada, por un lado el abogado de Caribe Coop apoyó la medida, pero considera que su lenguaje debe ser enmendado para evitar que el BCPR contrate directamente con los negocios de cannabis y se convierta en un competidor de las cooperativas.⁴⁶ Por otro lado, TuCoop se opuso a la medida, al considerar que la misma es “innecesaria, académica y tardía”.⁴⁷ La Liga de Cooperativas de Puerto Rico, la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (“OCIF”) y la Corporación Pública para la Supervisión de Seguros de Cooperativas de Puerto Rico (“COSSEC”), se expresaron respecto al proyecto de ley, y estuvieron de acuerdo en que se enmendara la medida para que BanCoop no tenga la autoridad de atender clientes directamente, y solo las cooperativas sean quienes puedan servir a la industria del cannabis.⁴⁸ Al día de hoy, según el Sistema Único de Trámite Legislativo, el PC556 no ha sido aprobado por la Cámara de Representantes ni por el Senado de Puerto Rico.⁴⁹

Puerto Rico continúa impulsando medidas a favor del uso del cannabis, y tan reciente como en febrero de 2022, el representante Héctor E. Ferrer Santiago, presentó el Proyecto de la Cámara 1191 (“PC1191”)⁵⁰ que persigue la despenalización del uso adulto del cannabis en la isla.⁵¹ El representante expresó lo siguiente:

Nos ha llegado el momento de aprobar el Proyecto de la Cámara 1191 aquí en Puerto Rico, el cual crea el marco regulatorio para el uso adulto controlado del cannabis para mayores de 21 años de edad cambiando la óptica a un modelo salubrista que crea mayores protecciones para los menores, descriminaliza la posesión de hasta 28 gramos, genera nuevos ingresos al gobierno, y crea nuevos empleos.⁵²

Si el PC1191 se convierte en ley, podríamos anticipar un incremento en las ventas de cannabis, y por consiguiente, de igual manera, en el flujo de dinero en efectivo, lo cual

⁴⁴ *Buscan atender el cannabis medicinal desde el cooperativismo*, MICROJURIS (20 de junio de 2021), <https://aldia.microjuris.com/2021/06/20/buscan-atender-el-cannabis-medicinal-desde-el-cooperativismo>.

⁴⁵ P. de la C. 556 de 2 de marzo de 2021, 1ra Ses. Ord., 19na Asam. Leg., <https://aldia.microjuris.com/wp-content/uploads/2021/06/Proyecto-de-la-Cámara-556.pdf>.

⁴⁶ RODRÍGUEZ BURGOS, *supra* nota 28.

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ Sistema Único de Trámite Legislativo, <https://sutra.oslpr.org/osl/esutra> (última visita 4 de abril de 2022).

⁵⁰ *Héctor Ferrer urge acción con su proyecto sobre cannabis ante aprobación a nivel federal*, METRO (1 de abril de 2022), <https://www.metro.pr/noticias/2022/04/01/hector-ferrer-urge-accion-con-su-proyecto-sobre-cannabis-ante-aprobacion-a-nivel-federal>.

⁵¹ *Id.*

⁵² *Ante aprobación federal del Cannabis, Héctor Ferrer hijo urge dar paso a legislación local*, TELEMUNDO PUERTO RICO (1 de abril del 2022), <https://www.telemundopr.com/noticias/puerto-rico/ante-aprobacion-federal-del-cannabis-hector-ferrer-hijo-urge-dar-paso-a-legislacion-local/2322220/>.

complicaría la situación para la industria del cannabis. Pero es importante observar el movimiento legislativo local en conjunto con la actividad legislativa federal.

La Cámara de Representantes de Estados Unidos (“CREU”) aprobó la medida H.R. 3617, conocida como el *Marijuana Opportunity Reinvestment and Expungement Act* (en adelante “MORE”, por sus siglas en inglés), para remover la marihuana de la categoría de sustancias controladas y así despenalizar su uso.⁵³ El MORE aún debe ser aprobado por el Senado de Estados Unidos para convertirse en ley. Pero no es seguro que esto vaya a suceder. A su vez, la Casa Blanca aún no ha expresado si apoya el proyecto.⁵⁴ Si esta medida se convierte en ley, finalmente las instituciones financieras podrían aceptar depósitos electrónicos provenientes de transacciones de cannabis, sin violar la ley federal.

CONCLUSIÓN

El gobierno de Puerto Rico ciertamente ha sido un pionero respecto al tema del cannabis, pero particularmente en cuanto a los servicios financieros disponibles para la industria del cannabis, Puerto Rico ha sido quizás la jurisdicción de Estados Unidos más exitosa. Sin embargo, al igual que las demás jurisdicciones, el problema del manejo de dinero en efectivo en los dispensarios de cannabis continúa siendo un reto.

Los proyectos de la Cámara de Puerto Rico que están por verse en el Senado de Puerto Rico, podrían beneficiar la isla en diferentes aspectos. El PC556 es fundamental para garantizar la estabilidad y el crecimiento de la industria del cannabis local, ya que ayudaría a disminuir los costos relacionados al manejo de dinero en efectivo, al igual que el riesgo de robo en los locales que venden cannabis. Además, se promovería la transparencia de las ventas generadas, lo cual facilitaría la gestión del gobierno para capturar las contribuciones reales derivadas de las ventas de cannabis.

De igual forma, el PC1191 debe convertirse en ley, pues de esto suceder, el gobierno contaría con una herramienta adicional para combatir el tráfico ilegal de la marihuana. La economía local también se vería beneficiada al acaparar parte del mercado de cannabis que actualmente es dominado por las organizaciones dedicadas al tráfico ilegal de sustancias controladas.

El gobierno de Puerto Rico también puede considerar medidas como las que se propusieron en California, Colorado y Oregon, para aumentar la participación de las instituciones financieras que brinden servicios a la industria del cannabis. El establecimiento de un sistema automatizado y centralizado que contenga la información de los negocios relacionados al cannabis, que a su vez escrute dicha información y sirva de enlace entre las instituciones financieras y los negocios de cannabis, podría incrementar la cantidad de bancos y cooperativas que brindarán sus servicios a la industria. Ya que se reduciría el riesgo de las instituciones financieras, al dicho sistema garantizar el cumplimiento de las prioridades establecidas en el FinCEN Memo. Para aumentar la confianza en el proceso, también convendría examinar la viabilidad de un reglamento que desglose detalladamente el proceso que las instituciones financieras deben seguir para cumplir con los requerimientos federales.

La mayoría de los estados de Estados Unidos han optado por la despenalización del cannabis de una manera u otra. Esta conducta es un desafío a la reglamentación federal que prohíbe las actividades relacionadas al cannabis. El ambiente político en el gobierno federal parece favorecer la despenalización de la marihuana. La tendencia apunta a que, tarde o temprano, el cannabis será aceptado a nivel federal.

⁵³ Felicia Sonmez & Mike DeBonis, *House passes bill decriminalizing marijuana; Senate fortunes unclear*, THE WASHINGTON POST (1 de abril de 2022), <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/04/01/house-passes-bill-decriminalizing-marijuana-senate-fortunes-unclear>.

⁵⁴ *Id.*

No podemos perder de vista que la legalización no solo beneficia los comercios, sino que también, como explica el Juez Torruella la sociedad se vería beneficiada en otros aspectos. En su artículo titulado *Deja Vu: A Federal Judge Revisits the War on Drugs, or Life in a Balloon*, Torruellas expuso el fracaso de la guerra contra las drogas y por qué se debería legalizar el cannabis.⁵⁵ El Juez explica cuán onerosa ha sido la guerra contra las drogas para los contribuyentes de Estados Unidos y sus nefastos efectos sobre las minorías raciales.⁵⁶ Luego de discutir las desventajas de demonizar las sustancias controladas, el Juez presenta razones por las que se debe al menos legalizar el uso de ciertas drogas como el cannabis.⁵⁷ Los argumentos esbozados a favor fueron que el alcohol y tabaco son más dañinos que el cannabis, mayor capacidad para controlar la calidad y recolectar contribuciones, además de eliminar el elemento criminal de la producción y distribución del cannabis.⁵⁸

Es evidente que la legalización del cannabis es beneficiosa para la economía, seguridad y salud pública de la sociedad cuando sopesamos las desventajas y ventajas de la legalización, y al tomar en consideración el momento histórico en que nos encontramos. Por ende, toda iniciativa en favor del cannabis que colabore a establecer el marco regulatorio de dicha industria debe ser adoptada, para que Puerto Rico pueda desarrollar esa industria desde esta etapa de su desarrollo.

⁵⁵ Juan R. Torruella, *Deja Vu: A Federal Judge Revisits the War on Drugs, or Life in a Balloon*, 20 B.U. PUB. INT. L.J. 167 (2011).

⁵⁶ *Id.* en las págs. 193-98.

⁵⁷ *Id.* en la pág. 200.

⁵⁸ *Id.* en las págs. 201-04.