

Política pública al derecho/Editorial Dejusticia

PRINCIPIOS FISCALES CANNÁBICOS: ELEMENTOS PARA EL DEBATE REGULATORIO EN COLOMBIA

*Alejandro Rodríguez-Llach
Luis Felipe Cruz Olivera
Isabel Pereira Arana*

Dejusticia

PRINCIPIOS FISCALES CANNÁBICOS: ELEMENTOS PARA EL DEBATE REGULATORIO EN COLOMBIA

**ALEJANDRO RODRÍGUEZ-LLACH
LUIS FELIPE CRUZ OLIVERA
ISABEL PEREIRA ARANA**

*políticas públicas al derecho/***Editorial Dejusticia**

Rodríguez-Llach, Alejandro.

Principios fiscales cannábicos: elementos para el debate regulatorio en Colombia / Alejandro Rodríguez Llach, Luis Felipe Cruz Olivera, Isabel Pereira Arana. – Bogotá: Editorial Dejusticia, 2022.

116 páginas; mapas; tablas; 22 cm. – [Políticas Públicas al Derecho]

ISBN 978-628-7517-28-8

1. cannabis 2. regulación 3. salud pública 4. desarrollo rural
5. política fiscal. I. Tít. II. Serie

ISBN 978-628-7517-28-8 versión impresa

ISBN 978-628-7517-29-5 versión digital

Preparación editorial

Diego Alberto Valencia

Cubierta

Alejandro Ospina

Revisión de textos

Andrés Felipe Hernández

Primera edición

Bogotá, D.C., Colombia, junio 2022

Impresión

Ediciones Ántropos

Este texto puede ser descargado gratuitamente en

<https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional

Atribución - No Comercial - Compartir Igual

Dejusticia

Calle 35 # 24-31, Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: (57) 601 608 3605

www.dejusticia.org

Contenido

Agradecimientos	7
1. Introducción	9
2. Marco teórico: ¿por qué regular y por qué importa el marco fiscal?	21
3. Experiencias comparadas	42
4. Producción, uso y mercados de marihuana en Colombia	72
5. Principios fiscales cannábicos	84
6. Anexos	95
7. Listado de referencias	102

Los Autores

Alejandro Rodríguez-Llach

Economista y magíster en economía aplicada con profundización en políticas públicas de la Universidad de los Andes. A lo largo de su carrera profesional, ha sido investigador de Fedesarrollo y consultor de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Carter Center. Fue investigador principal de la sublínea de Justicia Fiscal en Dejusticia. Su trabajo se centra en analizar la relación entre política fiscal y derechos humanos. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6633-0622>

Luis Felipe Cruz Olivera

Abogado y sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Ha estudiado la calidad de vida en territorios de cultivo de coca, y el impacto de las políticas de drogas en el acceso a derechos sociales en poblaciones cocaleras. Participó del informe *El daño que nos hacen*, presentado a la Comisión de la Verdad y del libro *Laberintos de prohibición y regulación*. Actualmente es investigador de la línea de Política de Drogas en Dejusticia. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3670-9292>

Isabel Pereira Arana

Politóloga de la Universidad de Los Andes y magíster en Estudios de Desarrollo (IHEID). Se ha interesado en el impacto de las políticas de drogas en el desarrollo rural y en el derecho a la salud. Actualmente coordina la línea de Política de Drogas de Dejusticia. Entre sus publicaciones se encuentran *Voces desde el cocal: mujeres que construyen territorio* y *Laberintos de prohibición y regulación: los grises de la marihuana en Colombia*. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7036-8407>

Agradecimientos

Este documento es resultado de una colaboración interna en Dejusticia, propiciada por intereses comunes y facilitada por una agenda común sobre derechos humanos, política de drogas y política fiscal.

Agradecemos particularmente a los colegas de la organización, quienes comentaron nuestro borrador inicial, fortaleciendo su base conceptual, argumentación y recomendaciones. En particular, agradecemos a Rodrigo Uprimny, Diana Guzmán, Mauricio Albarracín, Diana Guarnizo, Natalia Torres, Mariana Escobar, Laura Katherin Jiménez y Claudia Luque (a quien agradecemos el liderazgo en el proceso editorial) por su lectura generosa y sus sugerencias. De otra parte, nuestro agradecimiento especial para María Fernanda Vélez y Catalina Niño de Fescol.

Por último, nuestra gratitud a Wellspring Philanthropic Fund, por el apoyo financiero a Dejusticia en el trabajo por fortalecer la agenda de política fiscal y derechos humanos en Colombia.

1. Introducción

Hablar hoy en Colombia sobre un posible marco legal para la marihuana no es solo un lejano hipotético, sino una posibilidad política. En la legislatura 2018-2022 se presentaron dos proyectos de ley¹ para regular el cannabis de uso adulto², y a nivel internacional también se está llevando a cabo una expansión del mercado legal de marihuana, que podríamos llamar un *boom* regulatorio. De hecho, para el 2020, 11 estados de Estados Unidos y dos países (Uruguay y Canadá) habían aprobado un marco legal para el uso adulto de marihuana (Bewley-Taylor et al., 2020). Lo anterior muestra un contraste y un cambio significativo frente a las leyes de mano dura, que moldearon la guerra contra las drogas desde Nixon hasta nuestros días.

La posibilidad de regular la marihuana en Colombia trae

1 Ver:

Proyecto de ley. *Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del cannabis. [Uso recreativo del cannabis]*. Radicado 20 de julio de 2020. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/por-medio-del-cual-se/10588/>; Regular consumo de marihuana recreativa para adultos, gran debate que llega al Congreso (2019, 17 de septiembre). *Senado de la República*, <https://www.senado.gov.co/index.php/component/content/article/13-noticias-actualidad/senadores/275-regular-consumo-de-marihuana-recreativa-para-adultos-gran-debate-que-llega-al-congreso>

2 Adicionalmente, se presentó una iniciativa para regular el mercado de hoja de coca y cocaína. Ver: Zuleta, P., Restrepo, D., Martínez, T., Ramos, B. & Sudarsky, J. (2021, 29 de agosto). Claves para entender el debate sobre la regulación del cannabis de uso adulto. *El Espectador*, <https://www.elespectador.com/judicial/claves-para-entender-el-debate-sobre-el-cannabis-de-uso-adulto/>

muchas preguntas y pocas certezas. Al menos dos factores hacen que este proceso sea especialmente sensible para el país. Por un lado, las zonas que surten este mercado ilegal tienen importantes brechas en materia de bienestar socioeconómico y persistencia de dinámicas de conflicto, asociadas parcialmente a la prohibición de la sustancia. Por el otro, la marihuana es la sustancia ilícita más consumida en el país, por lo que su eventual regulación debe atender a la protección de la salud pública y la de aquellos que la usan. De todas formas, el cannabis legal ofrecería oportunidades para mejorar las situaciones de vida de campesinos cultivadores de la planta, de personas que la comercian de manera artesanal o a pequeña escala, y de personas que usan esta sustancia.

Estos factores hablan de un legado particular de los mercados ilegales de la marihuana en Colombia, de su interacción con el conflicto armado y de la urgente necesidad de que su consumo sea atendido como un asunto de salud. No se puede tratar de un simple proceso burocrático que defina normas y cuotas para la producción y distribución, dejando de lado la experticia de los cultivadores, las carencias de sus regiones y la participación de los actores interesados como un eje que puede alimentar para un mejor diseño de política pública. Como afirman Bewley-Taylor et al., (2020), la agresiva competencia de compañías de cannabis del norte global para capturar los espacios del nuevo mercado legal amenaza las posibilidades de que los pequeños productores tengan participación en los mercados emergentes, marginándolos de nuevo a la ilegalidad.

De todas formas, la mayoría de propuestas para la inclusión de pequeños productores se centran poco en el potencial de recaudo del mercado y en la destinación de esos recursos. Si estamos de acuerdo en que la marihuana tiene un papel central en la génesis del narcotráfico en Colombia (Britto, 2010), y que las regiones donde hoy se cultiva tienen un importante rezago socioeconómico, el tránsito a la legalidad sería una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de la población campesina e indígena, al tiempo que se protege la salud pública al controlar la calidad y potencia del cannabis que se comercializa. Sin em-

bargo, todas esas acciones de política pública requieren recursos. Mientras quienes promueven los intereses empresariales de la regulación de la marihuana insisten en subrayar los beneficios económicos para la economía en general, así como la cantidad de recursos que aportaría a las arcas estatales, no mencionan medidas específicas que debería implementar el Estado para que el mercado atienda los problemas regionales que anteceden a la regulación o que generó la ilegalidad misma.

Con el objetivo de ilustrar la discusión, basados en experiencias comparadas y en los Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal (en adelante, los Principios), este documento responde a tres dimensiones del problema. Primero (i) explicar, desde la evidencia disponible y los debates conceptuales, por qué es necesario regular y qué papel tiene el marco fiscal en esta política. Segundo (ii), desde las experiencias comparadas, brindar elementos clave en el diseño de marcos fiscales para la regulación. Y tercero (iii), situar las particularidades del contexto colombiano para un eventual proceso regulatorio. Al final, y tomando en cuenta estos tres elementos, presentamos una propuesta de principios fiscales cannábicos.

No pretendemos pregonar que la regulación de la marihuana será la panacea; que con ella llegará la paz a Colombia o que eliminará de tajo los problemas de violencia y corrupción asociados al narcotráfico. Por el contrario, partimos de una sobria expectativa de las contribuciones que esta regulación puede traer a un contexto como el colombiano, con tantas economías ilícitas que se traslapan, conviven, colaboran y se potencian, y con la amenaza que esto representa para la paz, la convivencia y la salud pública. La marihuana es apenas un fragmento de las economías ilegales en el país, está altamente concentrada en sus nodos de producción, pero cuenta con un mercado interno lucrativo (Cruz & Pereira, 2021). Situamos entonces nuestras propuestas sobre la eventual regulación, partiendo de expectativas sopesadas, que, bien hechas, tendrían la capacidad de generar ingresos al Estado para beneficiar a quienes fueron más gravemente afectados por la guerra contra la marihuana y, además, de generar incentivos para transitar a la legalidad.

Este texto ofrece elementos para el debate alejados de promesas ilusorias que ubican a la regulación como el paraíso después de la prohibición, o de anuncios catastróficos que la presentan como un caos de violencia y enfermedad. En el medio de las dos posiciones, ubicamos elementos para proponer medidas concretas que son realistas frente al potencial pacificador de la regulación y al tiempo ubican la salud de las personas que usan esta sustancia en el centro. Con esto, esperamos que el debate sobre la regulación de la marihuana en Colombia pase de los titulares amarillistas a contenidos concretos y prácticos.

Escribimos este texto bajo la premisa de que la regulación de uso adulto de cannabis, tarde o temprano, ocurrirá en Colombia. Sea por la sumatoria de presiones del mercado, el creciente consenso sobre los daños que trae la prohibición de esta planta y la necesidad de tomar las riendas del mercado, como sucedió con el alcohol en Estados Unidos en los años 30 y con el tabaco a través de las medidas para salvaguardar la salud pública (Uprimny et. al. 2017a). Ese hecho nos invita a estar preparados. Quienes hemos criticado la prohibición y la guerra contra las drogas hemos documentado los daños que esta política errada provoca a los derechos humanos, a las vidas de personas injusta y desproporcionadamente encarceladas y a comunidades enteras fumigadas. Además, hemos sido testigos de los recursos malgastados para un objetivo que nunca se alcanzará: eliminar las drogas de la sociedad³. Igualmente, también hemos insistido en la necesidad de transitar a una regulación estricta, según las características de cada mercado y sustancia (Cruz & Pereira, 2021,

3 Para un balance de los impactos de la guerra contra las drogas en Latinoamérica, el reporte del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de 2015 presenta las consecuencias de la militarización, la salud pública y el encarcelamiento. También a nivel regional, el Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho (CEDD) (www.drogasyderecho.org) ha documentado ampliamente los efectos del diseño y la aplicación de las leyes de drogas en la política criminal y en los sistemas carcelarios de la región. Para asuntos relacionados con el derecho a la salud, desde Dejusticia se han documentado las barreras de acceso a tratamiento y también se han explorado los impactos diferenciados sobre las mujeres de la guerra contra las drogas. Todas las investigaciones están abiertas para descarga en <https://www.dejusticia.org/nuestros-temas/politica-de-drogas/>

pp. 147-153). Ahora que ese momento está llegando para la marihuana, es adecuado proponer medidas para ese marco regulatorio que permitan, dentro de las posibilidades, resarcir los daños causados y generar entornos de protección para bienes públicos, como son la salud y la seguridad⁴.

Nuestra propuesta consiste en generar un marco fiscal a partir del recaudo de impuestos en este mercado, enfocado en la movilización del máximo de recursos disponibles para financiar los objetivos planteados para la regulación del cannabis: reducción del mercado ilegal, salud pública y atención a las poblaciones afectadas por la política de drogas. Es decir, consideramos que la regulación debe tener principios como el desplazamiento del mercado ilegal, la protección de la salud pública y la reducción de daños; junto con un enfoque reparador que promueva el desarrollo y la garantía de derechos para las personas y comunidades más afectadas por las décadas de prohibicionismo y la guerra que se puso en marcha en su nombre.

De igual manera, creemos que el rol regulatorio de los impuestos, desincentivar el consumo de bienes y servicios nocivos para la protección y garantía de derechos, también debería ser protagonista en la regulación. Esto mediante el uso de impues-

⁴ En las últimas dos décadas se ha amplificado el apoyo político, público y científico a la regulación. Un ejemplo de ello es la Comisión Global de Política de Drogas, fundada en 2011, que cuenta con la participación de comisionados de alto nivel, como el exsecretario general de la ONU Kofi Annan y varios expresidentes y ex primeros ministros, entre ellos, Juan Manuel Santos y César Gaviria. La Comisión ha publicado varios documentos defendiendo la regulación y detallando los elementos que esta debería tener para dar primacía a los derechos humanos, así como a quienes fueron más afectados por la guerra contra las drogas. Ver: *Tomando el control: Caminos hacia políticas de drogas eficaces* (2014). https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_ES.pdf; *Regulación. El control responsable de las drogas* (2018). http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/09/SPA-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf; *Hora de poner fin a la prohibición* (2021). https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2021/12/Time_to_end_prohibition_ES_2021_report.pdf.

Igualmente, expertos de salud pública han estudiado los daños del modelo actual al derecho a la salud y, en consecuencia, han sugerido contemplar la posibilidad de explorar con mercados regulados, que estén fundamentados en la evidencia científica (Csete et al., 2016, p. 1470).

tos “pigouvianos”, que impongan una carga tributaria mayor a los productos que por sus componentes tengan un mayor impacto en la salud de los consumidores de cannabis, y, en últimas, en la salud pública en general. Es decir, a mayor riesgo para la salud, mayor impuesto⁵. Proponemos que para todos estos elementos de la política fiscal aplicada a la regulación se utilicen como hoja de ruta los Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal, de modo que en efecto puedan reforzar el enfoque de derechos humanos que la regulación debe tener.

Para esto, el documento está dividido en cinco secciones. La primera es una introducción, donde precisamos los antecedentes del debate regulatorio y lo que proponemos como objetivos de una regulación de la marihuana en Colombia. En la segunda presentamos el marco teórico para explicar por qué es necesario crear un espacio legal para la marihuana y cuáles serían los principios de política fiscal y DD.HH. aplicables a ese proceso. En la tercera sección presentamos un análisis de experiencias comparadas, centrado en las medidas de recaudo y su destinación, junto con un análisis de lecciones aprendidas para el caso colombiano. Luego, en la cuarta sección nos enfocamos en el contexto colombiano, considerando cómo ha sido la producción y el uso de la marihuana en el país, describiendo los lugares donde se da la producción y sus necesidades. Por último, en la quinta sección presentamos nuestra propuesta: los principios fiscales cannábicos.

1.1 Antecedentes y precisiones para hablar del marco fiscal de la regulación

Primero que nada, hay que hacer dos precisiones sobre la terminología. La primera es que hablamos de regulación y no de

5 En el documento “Política Fiscal y Derechos Humanos: los tributos y la regulación de mercados para la garantía de los derechos a la salud, a la alimentación y al medio ambiente” (2021) se explora y desarrolla el rol regulatorio que tienen impuestos pigouvianos para proteger la salud pública y el medio ambiente, como lo son los impuestos al alcohol, al tabaco, a las bebidas azucaradas o impuestos a las emisiones de carbono y plásticos de un solo uso (Rodríguez-Llach, 2021).

legalización; la legalización trata simplemente de eliminar las sanciones penales o administrativas que existan para la producción, comercialización o consumo de la marihuana, mientras que la regulación es un esfuerzo estatal y burocrático para poner las reglas sobre el mercado. La segunda es que hacemos uso intercambiable de marihuana y cannabis. Sabemos que tienen connotaciones y orígenes distintos; marihuana es un término surgido propiamente de la prohibición, mientras que cannabis alude a una versión higiénica de la planta. Sin embargo, usamos de manera intercambiable los dos términos para referirnos de manera general a la planta y sus derivados psicoactivos (Cruz & Pereira, 2021, p. 13).

De otra parte, hay tres elementos contextuales y conceptuales que es necesario precisar antes de entrar en el debate regulatorio y fiscal. Primero, hay que hacer precisiones sobre los posibles riesgos del uso de marihuana; estamos, ante todo, frente al tránsito a la legalidad de un producto que altera los estados de conciencia y plantea una búsqueda individual del placer, pero que acarrea riesgos para la salud, sea por la sustancia misma o por la vía de administración. Segundo, hay que considerar la experiencia colombiana con la regulación del cannabis medicinal, y algunas lecciones aprendidas de este proceso reciente. Por último, es preciso fijar el contenido y alcance del concepto de justicia social y reparación aplicado a un proceso regulatorio como este, tomando como referente la evolución misma de los modelos regulatorios en distintas jurisdicciones. Estos tres elementos, en su conjunto, ilustran el panorama en el que nos situamos hoy para construir propuestas específicas.

Sobre la sustancia misma y sus riesgos, debemos situarnos en lo que la evidencia presenta. Así, no pretendemos minimizar los riesgos de la marihuana; toda sustancia que altere los estados de conciencia o genere algún tipo de intoxicación conlleva riesgos a la salud. Estos riesgos no existen solo por la sustancia misma, sino también por la vía de administración: en el caso de la marihuana, dichos riesgos están asociados a que se consume mayoritariamente fumada. En un estudio de 2014 (Hall & Degenhardt) sobre los efectos adversos del uso crónico de cannabis

(definido como diario o casi diario), se concluyó que los efectos adversos en salud más probables incluyen: síndrome de dependencia en uno de cada diez consumidores; deterioro de funciones respiratorias, mayormente bronquitis crónica en fumadores regulares; síntomas psicóticos, particularmente en personas con antecedentes familiares de este tipo de enfermedades o antecedentes personales de episodios psicóticos; deterioro en el avance educativo, sobre todo en adolescentes con uso intensivo; y deterioro cognitivo, especialmente en quienes inician su uso de manera temprana (p. 43).

De manera menos probable, hay indicios de enfermedad cardiovascular, trastornos depresivos o maníacos, y uso de otras sustancias psicoactivas en adolescentes⁶ (Hall & Degenhardt, 2014, p. 43). Por todos estos factores, y para proteger la salud pública, el Estado debe poner límites claros a la edad de inicio, difundir información para que quienes tengan antecedentes de salud mental conozcan los riesgos y promover estrategias de reducción de daños para el uso, incluyendo vías de administración menos peligrosas.

En segundo lugar, el proceso que ha tenido lugar con el cannabis medicinal trae algunas lecciones para el futuro de otros mercados regulados. Para 2021, se estima que este mercado ha generado exportaciones por 500 millones de dólares. Pero a más de cinco años de la regulación, el mercado nacional para los usos médicos de esta sustancia es pequeño; el grueso está concentrado en la exportación (Estos son las economías que más ingresos reciben con el negocio de cannabis medicinal, 2021; Torrado & Cota, 2021).

Más aun, aunque no hay mucha investigación al respecto, todo parece indicar que dicho mercado está siendo acaparado por el gran capital, con escasa participación de los campesinos que por décadas han cultivado marihuana y se podrían benefi-

6 Los autores aclaran que esta relación es altamente debatida en la literatura y la evidencia, pero indican que está mediada por factores de contexto, en particular, está asociada con las redes ilegales de abastecimiento del cannabis y la disposición al riesgo de quienes usan cannabis a edad temprana (Hall & Degenhardt, 2014, p. 41).

ciar de un tránsito a la legalidad. Si bien la reglamentación incluyó disposiciones para ‘pequeños y medianos cultivadores’, en el proceso ha habido dos retos importantes. El primero es que al ser un mercado farmacéutico, los costos y estándares de producción son casi imposibles de cumplir para esta población (Cruz & Pereira, 2021, pp. 126-140; Martínez, 2019, pp. 17-19, MJBizDaily Staff, 2020). El segundo es la oposición de algunos pueblos indígenas que viven en las zonas tradicionales de cultivo, puesto que la marihuana no es parte de su medicina tradicional. Tal es el caso del pueblo Misak, parte de cuya población está ubicada en el norte del Cauca (Sánchez Jaramillo, 2021).

Por último, en el entramado de la regulación del cannabis para uso adulto, nos interesan en particular las posibilidades de justicia social que tiene el proceso. Las discusiones sobre justicia y equidad social en la regulación del cannabis son relativamente nuevas, pero se han vuelto centrales para hablar de marihuana legal, como afirman Morris et. al. (2021) y Adinoff & Reiman (2019). En los primeros referendos sobre regulación en Colorado y Washington, en 2012, la idea de justicia social casi no aparecía en la narrativa, a lo sumo se hablaba de reducir el encarcelamiento en el futuro (Kilmer et. al., 2021, p. 1007). Con el tiempo, la narrativa se ha transformado; ahora sabemos que esta regulación debe lidiar con el peso de su legado, lo que incluye pensar de qué maneras aquellos que vivieron la violencia de la prohibición pueden recibir, de alguna manera, los ‘beneficios’ de la regulación, sea vía gasto social, priorización de licencias o empleo en estas industrias. Para el escenario local, esto implica también lidiar, hasta donde sea posible, con el pasado rural de la marihuana, con los conflictos territoriales que ha dejado esta economía a su paso y con la marginación que esas comunidades han atravesado por cuenta de una política de drogas que no ve en la planta ilícita una respuesta a un problema de desarrollo rural, sino solo un asunto de criminalidad.

Pero pensar en la regulación como un instrumento de justicia social esconde profundas tensiones. Los modelos centrados en el mercado, que son la mayoría de los documentados, son instrumentos usados, bajo la misma lógica de otras industrias, para

generar consumidores, y no para generar justicia social (Kilmer et al., 2021, p. 1008). Por tal motivo, desde las comunidades que han sido afectadas hay escepticismo e incredulidad sobre lo que en realidad le puede dar la regulación a sus entornos; cuando son actores externos quienes se van a lucrar, y que van a buscar promover el consumo de una sustancia que no es inocua. Además, si este modelo emula el mismo comportamiento de otras industrias (alcohol, tabaco), centrará sus esfuerzos de propaganda y mercadeo justamente en comunidades vulnerables, con los riesgos a la salud que esto acarrea (Cruz & Pereira, 2021, cap. 5). Un escenario regulatorio dirigido por el mercado esconde, entonces, las tensiones entre las aspiraciones reparadoras de la regulación y los riesgos a la salud de esas mismas poblaciones.

En esta amalgama de temas y enfoques, la regulación en Colombia deberá construir un marco para definir situaciones jurídicas, económicas y culturales de las comunidades que se pretende beneficiar con la regulación —poblaciones campesinas e indígenas en zonas con cultivos de cannabis, entre otros actores de lo que llamamos mercado gris—, al tiempo que se persiguen los objetivos mismos de la regulación. No pretendemos obviar que asuntos como la diversidad laboral en la industria o la eliminación de antecedentes penales son de la mayor relevancia, y deberán ser definidos bajo estándares de derechos humanos en la eventual regulación. Sin embargo, estos temas no son el objeto del presente documento. Así, nos enfocamos en la discusión sobre el diseño de la política fiscal, su potencial y enfoque reparador, en función de los objetivos mismos que fundamentan el cambio de la política, como detallaremos a continuación.

1.2 Los objetivos de la regulación y la funcionalidad del marco fiscal

El marco fiscal se enmarca en los objetivos mismos de la regulación. Consideramos que la regulación debería perseguir, al menos, cuatro objetivos: **(i) reducir el impacto comparativo de la marihuana en las economías ilegales y redes del narcotráfico; (ii) proteger la salud pública; (iii) promover el desarro-**

llo rural en zonas priorizadas; y (iv) promover medidas de reparación financiadas a través de los recursos de la regulación.

En cuanto al primer objetivo, indudablemente una de las metas de un mercado regulado es ‘arrebatarle’ usuarios y clientes a la ilegalidad. Para esto se debe generar un marco regulatorio con diferentes herramientas, incluyendo el fino balance entre precio, calidad, variedades y vías de acceso a la sustancia, de manera que el mercado regulado sea lo suficientemente competitivo con el mercado ilegal, pero que no genere incentivos erróneos para inducir al consumo. Con tal fin, se deben construir medidas que afecten tanto la demanda —prevención de consumo— como la producción. En este sentido, si bien no ponemos expectativas irrealistas a la generación de seguridad que pueda venir de la regulación cannábica, si tendrá un impacto en la reducción del tamaño del mercado ilegal, lo que restará recursos a un sector del crimen organizado. Para el cumplimiento de este objetivo, el mercado regulatorio es en sí mismo una herramienta para debilitar la ilegalidad. Tal como se describe más adelante, y teniendo en cuenta la cantidad de recursos que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha calculado que recibe este mercado, una regulación hará que al menos de 2 a 4 billones de pesos (COP) al año puedan ser incluidos en la economía del país (DNP, 2017, p. 115).

Frente al segundo objetivo, la regulación es también una medida de salud pública, puesto que se centra en asegurar estándares de producción, comercialización y consumo que impongan límites de edad y lugar, al igual que prohibiciones propias de una sustancia psicoactiva regulada. La apuesta por la salud pública, entonces, se refiere a que pasaremos de una sustancia cuyo contenido y potencia es desconocido, que está libremente disponible para niños, niñas y adolescentes, y que pone a las personas usuarias en contacto con redes de narcotráfico o con agentes policiales, a una sustancia con vías de acceso certificadas e información suficiente sobre potencia, contenido y efectos de su consumo. En este sentido, el marco fiscal deberá fijar los impuestos precisos que garanticen la disponibilidad de la sustancia para sus usos legítimos, pero que tengan un efecto disuasorio en el consumo de productos que impliquen un mayor daño a la salud (según su concentración de THC, por ejemplo).

Como tercer objetivo de la regulación, consideramos que en Colombia esta debe apostarle a promover el desarrollo rural en ciertas regiones, particularmente aquellas que por su contexto histórico se vieron afectadas negativamente por el tráfico ilegal de marihuana, como detallaremos en la cuarta sección. Este objetivo parte de reconocer que en Colombia la marihuana tiene un peso histórico particular; el *boom* de la bonanza marimbera en los 70 fue el antecedente de lo que hoy conocemos como el narcotráfico (Cruz & Pereira, 2021, pp. 50-56). Pero esa trayectoria nacional con la planta ha implicado también que hay unas comunidades rurales que, por condiciones de marginalidad y pobreza, encontraron en la marihuana el único cultivo con el cual podían generar un ingreso digno, y esas regiones y comunidades deben ser priorizadas en la eventual regulación. Consideramos que en el contexto colombiano, una regulación debe generar estrategias para cerrar la brecha de desarrollo rural y ofrecer condiciones a estas poblaciones campesinas e indígenas para su integración en el mercado legal. Para lograr este objetivo, el marco fiscal es crucial: de un proceso transparente y participativo se pueden generar propuestas adecuadas a los contextos locales, que permitan destinar el recaudo a las necesidades de las zonas priorizadas.

Por último, la regulación debe tener una vocación reparadora, y para ello debe generar ingresos y recaudo que permitan financiar estas medidas. Cuando hablamos de reparación en un marco regulatorio, partimos de un debate que está bastante abierto a partir de las experiencias en Estados Unidos, donde los modelos de mercado están encontrando en este proceso un mecanismo para resarcir daños causados en el nombre de la prohibición (Morris et al., 2021). En este sentido, este objetivo requiere identificar de manera precisa quiénes fueron víctimas de la prohibición, y también quiénes han operado en una suerte de limbo, prestando sus conocimientos al servicio de quienes querían experimentar con esta planta (Cruz & Pereira, 2021, p. 110). Nos referimos a personas encarceladas, sancionadas y criminalizadas que vieron sus proyectos de vida truncados por una sanción de tráfico de marihuana; al igual que a personas campesinas cu-

yos territorios fueron militarizados en un escenario de violencia entre distintos actores armados, por mencionar algunos casos. Si bien resulta virtualmente imposible que estos daños sean reparados a través de la regulación, el proceso sí ofrece elementos con vocación reparadora; por ejemplo, garantías para ingresar a los mercados y una destinación del recaudo que precisamente priorice este tipo de gasto. Es ahí donde los principios de justicia fiscal y derechos humanos brindan las pistas necesarias.

2. Marco teórico: ¿por qué regular y por qué importa el marco fiscal?

2.1 La política actual de drogas: un costoso fracaso y la necesidad de regular

La actual política de drogas es una estrategia diseñada para eliminar el uso de ciertas sustancias seleccionadas de manera arbitraria y sin fundamento en la evidencia, a través del uso de herramientas represivas —sanciones penales y/o administrativas— por parte de los Estados (Jelsma & Armenta, 2015). A partir de la imposición de sanciones y de la estigmatización pública, las estrategias antinarcóticos⁷ se propusieron erradicar los cultivos, prohibir el tráfico de drogas ilícitas y dificultar su acceso a las personas. Todo esto con el propósito de salvaguardar el bienestar de la humanidad y la salud pública, especialmente la de la niñez y la adolescencia.

Sin embargo, se ha demostrado que la política de drogas no solo ha fracasado en sus propios términos, sino que ha generado más daño del que pretendía ‘salvarle’ a la humanidad. Mientras que para el 2012 la utopía del ‘mundo libre de drogas’ tuvo un costo de al menos 100 000 millones de dólares (USD) globalmente, el mercado internacional de drogas alcanzó un ta-

7 Dentro del sistema internacional de fiscalización, los términos “narcóticos” y “estupefacientes” se usan de manera imprecisa, puesto que se utilizan para referirse en general a todas las sustancias clasificadas en los tratados, pero, por ejemplo, la cocaína no es una sustancia narcótica, sino estimulante. En esta sección del texto, usamos los términos mismos de la prohibición, pero advertimos que fallan en la precisión.

maño de 330 000 millones de dólares (USD) (Rolles et al., 2012, p. 22). De ahí se puede afirmar que es una política pública *inefícaz* en sus propios objetivos, y *costosa* en sus consecuencias; en otras palabras, *un costoso fracaso* (Global Commission on Drug Policy, 2021, pp. 14-15).

Pero no solo se trata del gasto en las estrategias antinarcótics para llegar a la inalcanzable meta de ‘un mundo libre de drogas’. La política de prohibición está ligada a la creación de lucrativos mercados ilegales que han dado poder económico, político y militar a organizaciones criminales, con capacidad de erosionar la vigencia del Estado de Derecho, el tejido social de las comunidades y los derechos humanos. En el caso de América Latina, las políticas de drogas han dado lugar a la violación de derechos humanos, la militarización de la seguridad pública, el escalamiento de niveles de violencia, el debilitamiento del debido proceso, la ruptura de la proporcionalidad en el uso del derecho penal, el encarcelamiento masivo de poblaciones marginadas de la economía y las graves privaciones al goce del derecho a la salud (Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], 2015). Del mismo modo, los Estados han usado las estrategias antinarcótics para justificar las violaciones a los derechos humanos cometidas en nombre de la lucha por ‘un mundo libre de drogas’.

Este fracaso no es solo para los países productores o de tránsito de drogas. En Estados Unidos, entre los años 1980 y 2000 la cantidad de personas encarceladas por delitos de drogas se multiplicó casi por nueve, mientras que en el mismo lapso de tiempo el precio de la cocaína descendió aproximadamente de 750 a un poco más de 100 dólares (USD) (Bewley-Taylor et al., 2014, p. 6). Así, al igual que ocurre en la mayoría de Estados que han implementado la prohibición de drogas, las cifras muestran que tras años de endurecimiento de la lucha contra las drogas y encarcelamientos masivos, no se ha elevado el precio de las sustancias; paradójicamente, los precios se han reducido a valores muy inferiores. Lo que sí se elevó dramáticamente fue la persecución contra las personas que usan drogas y el costo en derechos humanos de la prohibición.

Para el caso colombiano, una de las consecuencias más

visibles de la prohibición fue la relación entre la existencia del mercado ilegal con el incremento en la violencia homicida y el fortalecimiento de los grupos armados. Por un lado, en el período entre 1994 y 2008, Mejía y Restrepo (2013) estimaron que si los cultivos de coca no hubieran irrumpido en el país, o si este fuera un negocio legal y no violento, la tasa de homicidios en Colombia hubiera sido menor en un 25 %, lo que significa que durante el periodo analizado se habrían presentado en promedio 5 700 homicidios anuales menos (p. 6). Es decir, sin la economía de la cocaína y la guerra contra las drogas, la tasa de homicidios hubiera sido de 27 y no de 36 por cada 100 mil habitantes. Por otro lado, los actores del conflicto armado también se alimentaron de las rentas generadas por el mercado ilegal de las drogas, haciendo de la guerra contra las drogas una extensión del conflicto entre las guerrillas y el Estado colombiano. De acuerdo con Ramírez et al. (2005), las FARC recaudaron impuestos de la economía de la cocaína de entre 200 y 400 millones de dólares (USD) anuales (p. 141), aproximadamente la mitad de su presupuesto anual desde 1993 hasta el 2008.

Otra consecuencia de la política de drogas en Colombia fue el incremento de la población carcelaria en el periodo de 2000 a 2015. Para el año 2015, el país tuvo el incremento más alto de población privada de la libertad por delitos de drogas en la región. Mientras que la población del país creció en 19 %, la población carcelaria creció en 141,8 % y la privada de la libertad por drogas en 289,2 % (Uprimny et al., 2017a, p. 48). De hecho, Colombia tuvo la tasa de crecimiento de población carcelaria y de presos por drogas más alta de los nueve países que estudió el Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho (Chaparro Hernández & Pérez Correa, 2017, p. 72). Lo anterior significa que para 2015, 20 de cada 100 personas privadas de la libertad en Colombia lo estaban por delitos de drogas (Uprimny et al., 2017a, p. 50). Este incremento de la población encarcelada ha generado una crisis del sistema penitenciario, que llevó a la Corte Constitucional a declarar el Estado de Cosas Inconstitucionales⁸. Además, se cal-

8 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-388 de 2013 [M.P. María Victoria Calle Correa; 28 de junio de 2013].

cula que para el periodo de 2000 a 2014, el país gastó 1 184 millones de dólares (2,37 billones de pesos COP a precios de 2014) en mantener en prisión a la población reclusa por delitos de drogas (Uprimny, Chaparro et al., 2017a, p. 69).

Del mismo modo, la política de drogas puso en tensión las relaciones institucionales de la policía con las personas que usan sustancias declaradas ilícitas. Uprimny et al. (2017a) mostraron que para el periodo de 2005 a 2014, la policía realizó más de dos millones de procedimientos de captura, de los que el 29,3 % fueron por presunto porte, tráfico o fabricación de drogas (p. 34). Esto significa que, en promedio, la policía capturó a 80 787 personas por año por conductas de drogas, lo cual equivaldría a 221 capturas diarias o 9 capturas cada hora (Uprimny et al., 2017a, p. 34).

A pesar de que no existen cifras desagregadas por sustancia sobre la captura y judicialización de personas por tráfico de estupefacientes, la guerra contra las drogas ha impactado de manera más pronunciada a las personas que usan cannabis. El uso de marihuana es visible y fácilmente detectable, a diferencia de lo que ocurre con otras sustancias. Esto, sumado a la constante estigmatización en los medios de comunicación sobre su uso, facilita el apoyo público a reformas legislativas que endurecen las medidas de la prohibición. De hecho, el Código de Policía y Convivencia Ciudadana (aprobado en 2016) sancionó 16 conductas relacionadas con el uso o porte de drogas en el espacio público y los espacios abiertos al público, o aquellos que involucren la presencia de niños, niñas o adolescentes. Aunque no es fácil desagregar cuántas de estas medidas correctivas están destinadas a personas que porten o usen el cannabis, el número mayor de usuarios de esta sustancia frente a otras indica que son estos los que se ven afectados en una proporción mayor (Cruz & Pereira, 2021, p. 104).

A partir de la base de datos de resultados de incautación del Grupo Información de Criminalidad de la Policía Nacional, Cruz y Pereira (2021) concluyeron que un número significativo de los operativos llevados a cabo para decomisar sustancias psicoactivas se hace en vías públicas y resulta en incautaciones

de pequeñas cantidades de marihuana. Para el periodo de 2015 a 2019, el 46,36 % de todos los operativos de incautación de estupefacientes se enfocaron en usuarios de cannabis que portaban menos de 100 gr (Cruz & Pereira, 2021, p. 105). También se encontró que aproximadamente 507 toneladas de marihuana fueron decomisadas en la vía pública⁹, es decir, el 87,77 % de las operaciones.

Tabla 1. Registros de incautaciones de marihuana desde el 2015 al 30 de abril de 2019, agrupados por peso

	Registros	Cantidad (kg)	Porcentaje
Marihuana (total de registros)	193 817	871 519	100,00 %
Registros < 100 gr	44 891	867 616	23,16 %
Registros > 100 gr	148 926	3 904	76,84 %
Registros > 20 gr	86 831	992	44,80 %

Fuente: elaboración propia con datos de GICRI, 2017

Todas estas cifras muestran que la política de drogas privilegia las microacciones sobre los usuarios de cannabis, lo que acentúa el impacto sobre los derechos humanos que tiene el perfilamiento de la Policía Nacional. De acuerdo con las cifras de la *Encuesta de Policía y Desigualdad*, el 42 % de las personas con apariencias urbanas “relacionadas con el uso de sustancias” fueron abordadas por la policía, mientras que el 20 % de aquellas que no tienen ninguna de dichas apariencias son abordadas (Lalinde Ordóñez, 2015, p. 92).

El modelo actual está fundamentado en la premisa de que a mayor uso de castigos y sanciones, más rápido se podrán eliminar en su totalidad los mercados de drogas en la sociedad. Sin embargo, se ha comprobado, tras sesenta años de compro-

⁹ La base de datos incluía lugares como callejones, carreteras, andenes en frente de senderos peatonales, puentes, puentes peatonales, perímetro urbano, trocha, etc.

miso profundo de los gobiernos, que este no es el caso; hoy hay más personas usando marihuana que cuando los tratados se adoptaron. Es claro que la cárcel, la sanción policial, el estigma y las multas no han logrado disuadir al casi millón de personas que usan marihuana en el país (Ministerio de Justicia & DANE, 2020), o al estimado de 200 millones de personas que en el mundo usaron cannabis en el 2019 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2021, p. 19).

Todos estos elementos permiten identificar qué comunidades o tipos de personas son destinatarias de políticas erróneas, además de ser vulneradas de diversas maneras en sus derechos fundamentales, y, en consecuencia, quienes se podrían beneficiar de un cambio en la política de drogas. Además, se puede concluir que la política actual de drogas es fuente de violación de varios derechos humanos, por nombrar algunos: a la autonomía personal, a la vida, a la salud, a un nivel de vida adecuado y a beneficiarse de los desarrollos científicos. Así, lo que los Estados hacen en nombre del cumplimiento de los tratados internacionales es violar los derechos humanos de su población. De allí que sea urgente transitar a un modelo distinto de política de drogas que priorice la vida, la salud y la dignidad de las personas que se relacionan con estas sustancias. En los mercados delictivos no regulados, los consumidores deben acudir a redes ilegales para el suministro de la sustancia, por lo que se ven expuestos a escenarios de inseguridad. Más aun, la ilegalidad misma hace que la calidad de las sustancias sea incierta, aumentando los riesgos para la salud. Por último están los riesgos de persecución penal o administrativa, propios de la prohibición.

El tránsito a una regulación del cannabis eliminaría estos tres riesgos: el abastecimiento se daría en escenarios autorizados, exentos de violencia de las mafias; se conocería la calidad y potencia de la marihuana, posibilitando una mejor gestión del placer y el riesgo; y se eliminarían las sanciones policiales. Como efecto colateral, ese recurso policial podría dedicarse a mejores y más urgentes tareas de la seguridad ciudadana y la convivencia.

2.2 ¿Cómo se regulan las drogas y qué modelos pueden proteger mejor los DD.HH.?

Por todos los motivos detallados en la sección anterior, es necesario reemplazar la actual prohibición por una nueva política de drogas; y la política pública que está en capacidad de ser más eficiente y proteger los derechos humanos es construir un marco regulatorio para las drogas. Pero cabe señalar que no todos los modelos regulatorios de sustancias o actividades son iguales, ni tienen las mismas potencialidades y beneficios. En esta sección explicamos desde qué modelo de regulación nos situamos para proponer la aplicación de los principios de política fiscal y derechos humanos.

Los modelos de regulación de drogas, como los conocemos bajo el sistema actual de tratados de fiscalización¹⁰, están determinados por tener la prohibición como única herramienta. Las sociedades poco se han detenido a preguntarse cómo se vería un modelo regulador de las sustancias que alteran la conciencia que incluya medidas de testeo, aprobación y regulación, con mecanismos constantes de evaluación basados en la evidencia. Nuestra mirada sobre las drogas está contaminada por la prohibición misma. Nos parece ‘normal’ que una droga como el cigarrillo tenga mecanismos regulatorios, incluyendo impuestos, aun cuando es una sustancia que reduce la expectativa de vida y está asociada al desarrollo de enfermedades graves; nos parece también ‘normal’ que la marihuana o la cocaína tengan como única herramienta ‘regulatoria’ su prohibición.

Para instalar algo de sentido común al debate, es importante poner de vuelta en el centro los objetivos que debe perseguir una política pública frente a las sustancias que alteran la conciencia: *se debe reducir el consumo problemático¹¹ y se deben*

10 Nos referimos al sistema internacional de fiscalización integrado por los tres tratados internacionales de drogas, a saber: la convención única de estupefacientes de 1961, el convenio de sustancias psicotrópicas de 1971 y la convención contra el tráfico ilícito de drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas de 1988. Ver: https://www.unodc.org/unodc/es/commissions/CND/Mandate_Functions/Mandate-and-Functions_Scheduling.html

11 No todo consumo es problemático, ni siquiera todo consumo reitera-

reducir los daños asociados al uso de las sustancias. Ambos objetivos se pueden lograr a través de un marco regulatorio, y la política fiscal es una herramienta con capacidad de generar los incentivos precisos para reducir daños y financiar las estrategias de salud pública.

Los monopolios sobre sustancias o actividades atractivas pero riesgosas —como, por ejemplo, monopolios sobre el alcohol— tienen su origen en una alternativa a la prohibición, y buscan generar un recaudo sobre dichas actividades y, al tiempo, tener mejores resultados en salud. La premisa general de este tipo de políticas debe encontrar un balance entre *‘permitir, pero disuadir’*, de manera que se logre reducir los peligros de la actividad o sustancias, como el uso excesivo o los efectos colaterales a la salud y a terceros.

Según Room y Cisneros Örnberg (2019), estas políticas de monopolio, que iniciaron en ciertas jurisdicciones de Europa a mediados del siglo XIX, tenían motivaciones diversas. En la primera mitad de este siglo, la principal motivación era generar ingresos para el Estado. Igualmente, en otros momentos fue usada como mecanismo para limitar el acceso de ciertas poblaciones a las sustancias, como le ocurrió a la población afroamericana en EE.UU. y en Sudáfrica durante el imperio británico. Después de 1850 emerge una nueva motivación: usarlas como instrumento estatal para el control del orden y la salud públicos. El primero de estos modelos se instaló en Falun (Suecia) tras un *boom* minero, y el segundo, en Gotenburgo. Después de eso fue conocido como el ‘sistema Gotenburgo’ y fue adoptado para distintas sustancias por diferentes jurisdicciones. En particular, estos modelos eran adoptados como alternativa a la prohibición del alcohol, que tenía varios defensores en la época (Room & Cisneros Örnberg, 2019, p. 224).

tivo es problemático. Hay personas que consumen regularmente una sustancia psicoactiva —alcohol, tabaco, marihuana— y tienen altos niveles de funcionalidad, sin poner en riesgo la integridad de terceros. Si bien no hay consenso sobre el consumo problemático, se puede afirmar que lo es cuando afecta la salud y funcionalidad de la persona y amenaza la integridad de terceros. Ver: Pereira & Ramírez, 2019, pp. 26-27; Uprimny et. al., 2017b, pp. 75-76.

A pesar del enorme consenso internacional, expresado en la ratificación de los tratados internacionales de fiscalización, la prohibición de drogas no es el único modelo de política pública posible para dar respuesta al uso de sustancias psicoactivas. Uprimny et al. (2017a) caracterizaron tres modelos de políticas que podrían adoptar los Estados como respuesta a la producción, tráfico y uso de drogas (p. 56). El primero es la *reducción de daños*, y está basado en el uso de estrategias de salud pública para disminuir los riesgos potenciales de las sustancias y los daños que generan las mismas políticas de control de drogas. Esta propuesta surgió de una postura pragmática de varios Estados europeos, particularmente los Países Bajos, desde la que se defendía la flexibilización de la prohibición bajo el argumento de la salud pública. Esto llevó a una despenalización del uso de marihuana, a permitir su posesión hasta ciertas cantidades determinadas en la ley y a una reducción de la presión policial sobre sus usuarios.

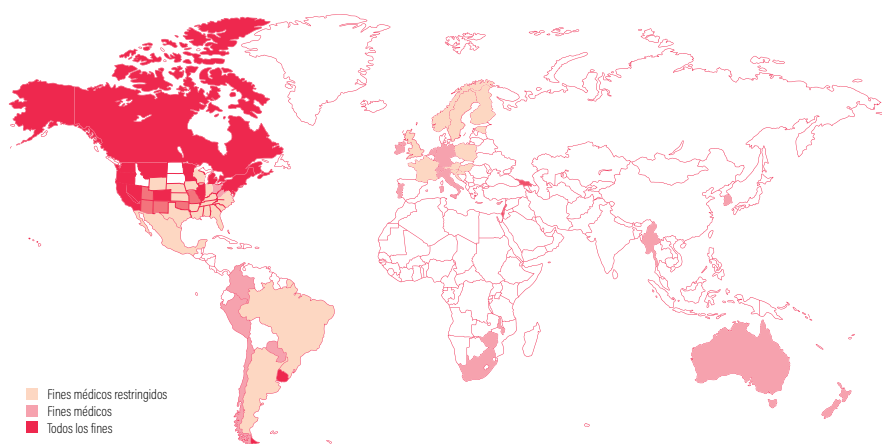
Este tipo de modificación a la estricta prohibición establecida en el régimen internacional de drogas dio pie a lo que se ha denominado la *deserción blanda* de los tratados con respecto a la marihuana. Es decir, una política de aceptación del consumo interno (algo que se llegó a considerar que estaba en contra de los tratados), manteniendo las obligaciones internacionales de criminalizar el tráfico y la producción de drogas. Desde la década de 1970, las autoridades de Países Bajos aplicaron la deserción blanda con respecto a la prohibición de cannabis. Todas las deserciones blandas forjaron los caminos para aquellos cambios que experimentó (y que continúan en marcha) la política de cannabis en países como Uruguay, Canadá y varios estados de Estados Unidos, que van más allá de la deserción blanda y constituyen como tal una violación a los tratados internacionales de drogas. En este modelo el derecho penal no se aplica sobre el usuario, sino que se enfoca en las fases de producción y tráfico.

El segundo modelo es la *regulación del mercado*, que pretende proteger la salud pública en el marco de los derechos humanos, además de extender la reducción de daños a todas las fases de la economía de las drogas. Bajo este enfoque, se considera

que, en virtud de la libertad y autonomía, el consumo no puede ser prohibido, pero debe ser desestimulado por sus potenciales daños. Además, a esta propuesta le interesa controlar la disponibilidad de las sustancias para ciertas poblaciones, pero respetando los derechos humanos y evitando la creación de riesgosos mercados ilegales. Es decir, se trata de una apuesta que no pretende un juego de libre mercado; la idea es evitar lo que sucedía con el tabaco, ya que la publicidad y la promoción al consumo generaron un aumento en la cantidad de cigarrillos fumados y de personas consumidoras, lo que a su vez provocó impactos negativos sobre los sistemas de salud.

Este enfoque es compatible con una perspectiva de derechos humanos, pues hay quienes pueden no estar de acuerdo con la decisión que toman otras personas de consumir drogas, pero en un Estado democrático, respetuoso del pluralismo, no se puede prohibir conductas que no afectan los derechos de los demás. Un Estado respetuoso de la dignidad humana, la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad no debería renunciar a las medidas de política pública, ni sustituirlas por la represión como forma de controlar el consumo de sustancias declaradas psicoactivas.

Mapa 1. Regulación del cannabis en el mundo a 2020



Fuente: Global Commission on Drug Policy, 2021

Cabe subrayar que estos dos modelos no son abstracciones o excepciones de solo unos cuantos países, la regulación del cannabis en el mundo es crecientemente una transformación, a la que se suman más y más países. Esto se puede observar en el mapa de la página anterior.

El último modelo es la *liberalización general*, basado en la máxima protección a la libertad individual y la poca intervención del Estado. El modelo consiste en legalizar, despenalizar y liberalizar las sustancias, de manera que sea el mercado quien regule el acceso a las drogas a partir de las leyes de la oferta y la demanda. Por lo tanto, este implica una confianza en el papel autorregulador del mercado y de los individuos en su contacto con las drogas. En el modelo de la liberalización, la intervención del Estado en el mercado de las drogas es mínima; es decir, este no usa el derecho penal (salvo para proteger ciertos derechos de propiedad asociados a la libertad de empresa) y reduce al máximo las estrategias de salud pública para desincentivar el uso. El ejemplo más claro de la aplicación de este modelo es lo que sucedía con el cigarrillo antes de la aprobación del Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco. Para ese entonces, la sustancia estaba bajo el control del mercado y, con ello, la regla era la promoción desbordada del consumo, e inclusive las afectaciones a terceros (los fumadores pasivos), con efectos pésimos para la salud pública.

Las drogas no son el demonio, pero tampoco son juego de niños. Una política de drogas que sea respetuosa de los derechos humanos y salvaguarde la salud pública debe ubicarse en una posición intermedia entre la liberalización total y la prohibición actual. De esta manera, si uno de los mayores costos de la prohibición es la creación de un mercado que está por fuera del control estatal, la solución más razonable parece ser un modelo de regulación que incorpore los principios de reducción de daños. Creemos que esta alternativa es capaz de reducir progresivamente los daños potenciales de las drogas y de las políticas usadas hasta el momento.

La reducción de daños como concepto es útil y pertinente al debatir los modelos de regulación. Es un acercamiento que

parte de la premisa de que no toda persona está dispuesta o quiere dejar de consumir, y que en lugar de desperdiciar recursos en castigar el consumo, se deben generar condiciones propicias para reducir riesgos y daños, inclusive, condiciones para maximizar el placer, que es, en últimas, lo que motiva el uso de sustancias que alteran la conciencia. De todas formas, un elemento central de la reducción de daños es que estos no ocurren de manera aislada, sino en contextos sociales y culturales que determinan vías de administración y de abastecimiento, potencia, combinación con otras sustancias, precios y creencias culturales alrededor del uso (Szalavitz, 2016, p. 244).

La regulación apuesta a que esos elementos puedan ser intervenidos desde la política pública. Reconociendo que la marihuana es una sustancia psicoactiva que no es inocua, desde una perspectiva de salud pública, una regulación debe considerar que se instalen reglas y mecanismos que limiten la disponibilidad y controlen la promoción, de manera que se pueda evitar el uso intensivo de la sustancia u otras dinámicas de riesgo en el consumo. Esta es la lógica que orienta, por ejemplo, la regulación del alcohol, el tabaco y actividades como juegos de azar.

Pero lograr este balance a través de la política pública tiene retos, al chocar con los intereses que mueven el mercado. Tal balance entre permitir una actividad pero disuadirla tiene como fin último reducir el daño. Sin embargo, se debe tener en cuenta la naturaleza de estas actividades o sustancias: son altamente rentables, con costos de mercado que son mucho menores a lo que el consumidor está dispuesto a pagar. Esto se presta para que actores privados quieran expandir el tamaño del mercado, ya sea por medio de presión directa a los consumidores —a través de publicidad agresiva— o presionando a los legisladores para eliminar las barreras que puedan limitar la disponibilidad de la sustancia (Room & Cisneros Örnberg, 2019, p. 223). De manera que al defender la regulación, no se habla de cualquier modelo de regulación, sino de uno que atribuya suficientes responsabilidades, obligaciones y límites al Estado y al mercado, en el fino balance de disponibilidad y disuasión.

Apostarle a una regulación basada en los derechos huma-

nos, más aun, con una política fiscal que incorpore principios de derechos humanos implica comprometerse con una visión y un modelo específico. Para el presente análisis, los autores defendemos un modelo con participación del Estado para sentar las reglas sobre recaudo, gasto, salud pública y justicia fiscal, y con participación del mercado para facilitar la disponibilidad, investigación y competitividad.

La decisión de transitar hacia un modelo de regulación implica anticipar una serie de efectos colaterales y tomar decisiones para evitarlos; por ejemplo, la coexistencia de mercados legales e ilegales, la creación de sustancias similares no reguladas, los efectos en la salud y la respuesta de los profesionales de la salud, entre otros. Estos elementos se deben anticipar dentro del modelo de política fiscal, puesto que si una actividad va a imponer algún costo a los sistemas públicos sociales o de salud, debe ser incluido en su respectiva tributación.

La regulación, además, debe responder a las preocupaciones legítimas de riesgo de consumo problemático, y para ello es importante recordar qué elementos determinan los riesgos para que tal escenario se desarrolle. La dosis y el patrón de consumo son un elemento a tener en cuenta, de manera que un mercado regulado debe contemplarlos. Igualmente, la edad de inicio es otro factor de riesgo, así que la marihuana legal debe poder aplicar con fuerza la venta solo a mayores de edad. Por otra parte, para personas con antecedentes de trastornos mentales o efectos de trauma psicológico, el riesgo es aún mayor, por lo que la regulación debe diseñarse para prevenir, desde la información, este tipo de riesgos.

Por último, reformar las políticas de cannabis trae algunas oportunidades para abordar inequidades, precisamente reconociendo que existen barreras sistémicas que hacen que poblaciones enteras no tengan el mismo acceso a oportunidades y recursos. De esta manera, una política equitativa debe enfocarse en revertir o manejar esas barreras estructurales, buscando generar mejores resultados para esas comunidades. Para Kilmer et. al. (2021), las seis áreas donde hay oportunidades para promover equidad son: (i) arrestos y sanciones; (ii) abordar previos delitos

de cannabis; (iii) preferencias en el licenciamiento; (iv) fomentar la diversidad en la fuerza de trabajo de la industria; (v) ingresos del gobierno; y (vi) salud (p. 1009). Por su parte, investigadores del Brookings Institute definen lo que llaman la ‘agenda de oportunidades del cannabis’ con cinco metas clave: (i) eliminar los antecedentes penales; (ii) definir los beneficiarios de manera precisa; (iii) proteger a las comunidades más afectadas por la guerra contra las drogas; (iv) fomentar que las minorías puedan entrar y permanecer en la emergente economía; y (v) generar intervenciones transformadoras para reducir barreras estructurales y sistémicas (Henry-Nickie & Hudak, 2020, p. 2).

Lo cierto es que el reto que representa la complejidad de la regulación será siempre un escenario mejor que la tragedia de la prohibición. Pero, para hacerlo bien, hay que tener presente que lo que está en juego es la salud, así como el legado que nos han dejado décadas de guerra contra las drogas.

2.3 La regulación con una política fiscal basada en derechos humanos

La regulación de mercados desde el Estado utiliza como uno de sus varios mecanismos la política fiscal. Los impuestos y el gasto público pueden ser una herramienta útil para el ejercicio regulatorio, en especial cuando se detectan fallas de mercado que generan impactos negativos en la salud pública y la protección del medio ambiente, entre otros objetivos socialmente deseables (Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021, p. 5).

En la transformación de las reglas del cannabis, la política fiscal se vuelve clave tanto para no repetir los errores del actual régimen de fiscalización como para reparar los daños sobre las comunidades afectadas por el modelo prohibicionista. De esta manera, resulta imperativo que los elementos de política fiscal que tenga el nuevo modelo deban basarse, al igual que todo el modelo de regulación, en principios de derechos humanos.

En este sentido, dicha política, además de ser un instrumento clave para la garantía de derechos a través de la provisión de recursos para su financiación, también se encuentra sujeta

a los compromisos y obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Esto es entendible, pues las normas de derechos humanos son reconocidas como un marco jurídico al que debe adecuarse toda la actuación del Estado, incluidos los impuestos y gasto público (Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021, p. 4).

Por ello, el derecho internacional de los derechos humanos cuenta con múltiples cuerpos normativos que establecen obligaciones para los Estados y actores privados relacionadas con asuntos fiscales. Las distintas normas y cláusulas que se pueden encontrar en estos instrumentos normativos evidencian en sí mismas la relación intrínseca entre las políticas fiscales y la garantía de los derechos humanos.

Teniendo en cuenta esto, un grupo de organizaciones de la sociedad civil de la región americana se organizaron hace más de tres años con el objetivo de formular los primeros principios de derechos humanos para las políticas fiscales, derivados de las distintas fuentes de derechos humanos que hacen alusión al manejo de los recursos públicos del Estado. Además, acompañaron esta serie de principios con directrices claras que pueden servir como hoja de ruta para su implementación en el diseño y la reforma del sistema fiscal. Para lograr este objetivo, la coalición de organizaciones que actúan como Comité Impulsor¹² de la iniciativa reunieron a un grupo de expertos y expertas de la región en derechos humanos y política fiscal para que, uniendo sus conocimientos sobre estos dos campos, desarrollaran y presentaran esta serie de principios y directrices. Finalmente, estos fueron publicados en mayo de 2021, en el marco de la Semana por la Justicia Fiscal y los Derechos Humanos.

Así pues, los Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal resultan muy útiles para el diseño de una

12 Las organizaciones que componen el Comité Impulsor son: la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (Argentina), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (Argentina), el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) (Colombia), Fundar - Centro de Análisis e Investigación (México), el Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC) (Brasil), el Center for Economic and Social Rights (CESR) (EE.UU.) y la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe.

política fiscal que recoja los principales estándares de derechos humanos aplicables a varios ámbitos de la política pública. Este cuerpo normativo “ofrece un marco de referencia claro, basado en fuentes normativas y otros documentos complementarios, para el diseño, implementación y monitoreo de la política fiscal”, de modo que “los actores públicos y privados cumplan con sus obligaciones y responsabilidades en este campo” (Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021, p. 6). Así, este instrumento presenta 15 principios que se refieren a principios generales, principios transversales y principios que aluden a obligaciones específicas en materia de derechos humanos y a obligaciones extraterritoriales.

Estos principios generales tienen potenciales aplicaciones en un eventual proceso de regulación. Cuando el uso adulto de cannabis tenga una estructura regulatoria como la de otras sustancias psicoactivas, como el alcohol, proponemos que los principios sirvan como guía para definir los mínimos de dicha estructura regulatoria y, además, que ayuden a cumplir con los objetivos mismos de la regulación.

Los principios que pueden ser aplicables en el diseño de la política fiscal, en un escenario de regulación del mercado de cannabis para uso adulto en Colombia, se presentan en la tabla 2. *A priori*, se pueden considerar 5 principios relacionados con las políticas de regulación, que, junto con sus directrices, pueden servir de hoja de ruta para el diseño de la política fiscal para este mercado. A primera vista, estos 5 principios son los más relevantes para este tipo de políticas, no obstante, esto no le cierra la puerta a que otros principios puedan aplicarse en alguna etapa de la regulación, según el contexto propio en donde esta se lleve a cabo.

Tabla 2. Principios de derechos humanos en la política fiscal aplicables a la regulación del mercado de cannabis para uso adulto en Colombia

Principio n.º 3. Los Estados deben asegurar que su política fiscal sea *socialmente justa*.

Principio n.º 5. Los Estados deben eliminar las discriminaciones estructurales y promover la igualdad sustantiva a través de su política fiscal, incorporando de forma transversal las perspectivas de las poblaciones discriminadas en su diseño e implementación, y adoptando *acciones afirmativas cuando sea necesario*.

Principio n.º 7. La política fiscal debe ser transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas. Las personas tienen derecho a la *información fiscal*.

Principio n.º 10. Los Estados deben movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la *plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*.

Principio n.º 12. Los Estados están facultados, y en ocasiones obligados, a *incentivar o desincentivar conductas y corregir externalidades* mediante instrumentos específicos de política fiscal, y a adoptar medidas fiscales prioritarias para garantizar los derechos humanos.

Fuente: Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021

El principio n.º 3 se refiere a que los elementos de la política fiscal —es decir, los distintos tipos de impuestos y el gasto público— deben tener un diseño conforme a los principios de igualdad, equidad, legalidad y no discriminación, de modo que logren ser socialmente justos. Así pues, los impuestos y el gasto que se originen a partir de la regulación del cannabis deben tener presentes estas condiciones, para contribuir al cierre de brechas socioeconómicas. Deben, entonces, priorizar el gasto para combatir la discriminación y asegurar la garantía de derechos a poblaciones marginadas, al mismo tiempo que contribuyen a corregir las desigualdades entre entidades subnacionales. En ese sentido, los impuestos de un mercado regulado y los recursos resultantes deben ser usados para subsanar discriminaciones e injusticias sociales originadas por la prohibición, como la estigmatización y criminalización de los usuarios de cannabis

o la marginación socioeconómica de la población campesina y cultivadora en distintas regiones productoras del país.

El principio n.º 5 —en la misma línea del principio n.º 3— alude a la responsabilidad del Estado de utilizar medidas fiscales que contribuyan a eliminar, con enfoque diferencial, las desigualdades estructurales y la discriminación en todas sus formas. Una manera como la política fiscal puede lograr esto es usando los recursos tributarios generados en este mercado. A partir de estos ingresos se puede asignar partidas presupuestarias para grupos en situación de vulnerabilidad, que tradicionalmente han sido desatendidos y excluidos. De este modo se pueden priorizar y asignar recursos adicionales a dichos grupos, con el fin de eliminar disparidades de distinta clase que han sido provocadas por el prohibicionismo, la guerra contra las drogas y los contextos de violencia y conflicto armado donde tradicionalmente se han instalado el cultivo y tráfico de la marihuana.

El principio n.º 7 se centra en la disponibilidad y calidad de la información fiscal, al igual que en la importancia de la participación ciudadana en el diseño de todo el ciclo presupuestario, de modo que sirvan como herramientas para que haya una mayor rendición de cuentas sobre cómo se recaudan los recursos tributarios y cómo se distribuyen en la sociedad. Asimismo, la información fiscal de fácil acceso permite que haya una mayor veeduría ciudadana sobre los recursos públicos, limita las posibilidades de discriminación y aumenta la probabilidad de detectar anormalidades. También es fundamental incorporar un procedimiento participativo en la formulación de los presupuestos que le ofrezca la posibilidad a la sociedad civil, especialmente a las poblaciones que enfrentan discriminaciones estructurales, de ofrecer su visión sobre el uso que se le debe dar a los recursos provenientes de la política tributaria. Un sistema fiscal con los más altos estándares de transparencia y participación facilita la deliberación pública y robustece la democracia.

En un escenario de regulación de cannabis para uso adulto, este principio debería aplicarse a toda la información fiscal proveniente de este mercado. Es decir, se debe ofrecer información, con el más alto nivel de desagregación posible, sobre el

recaudo tributario proveniente del mercado de marihuana para uso adulto; al igual que información desagregada, pertinente y accesible sobre la destinación específica de los recursos provenientes de los impuestos directos e indirectos existentes en dicho mercado. Esto es clave, pues una mayor transparencia sobre el recaudo y el uso de estos recursos genera mayor confianza en la ciudadanía y, por tanto, mayor apoyo a las políticas de regulación. De igual manera, los presupuestos destinados a cumplir objetivos de salud pública y reparación deben contar con la participación activa de las personas y comunidades que van a ser beneficiarias directas de estos recursos, de modo que la asignación de estos cumpla con las expectativas y necesidades de estas poblaciones.

Por su parte, el principio n.º 10 es necesario para cumplir con el principio n.º 5. Si los Estados logran la movilización de todos los recursos disponibles, tendrán la capacidad fiscal de realizar asignaciones presupuestales significativas que logren los objetivos planteados en términos de garantía de derechos de grupos marginados y reducción de desigualdades socioeconómicas y territoriales, entre otros. En el marco de la regulación, este principio se debe aplicar asegurando que se puedan aprovechar al máximo los recursos provenientes de los tributos a este mercado. Esto implica aplicar tributos de distintos tipos (impuestos directos e indirectos, tasas, etc.) que generen recursos suficientes para poder diseñar asignaciones presupuestales enfocadas en alcanzar los objetivos de la regulación; como lo son la protección de la salud de los consumidores y de la salud pública en general, y el desarrollo rural de comunidades afectadas por el narcotráfico y el conflicto armado.

Finalmente, el principio n.º 12 hace alusión al rol regulatorio que tienen los impuestos y el gasto público en los mercados. Esta función regulatoria influye en la conducta de los agentes del mercado con la finalidad de promover condiciones para avanzar en el acceso a derechos. En el mercado regulado de cannabis para uso adulto, esta función regulatoria se debe dar a través de los impuestos. Se produce gravando los productos de cannabis, de modo que puedan conducir a hábitos de consumo que

reduzcan los riesgos y daños en la salud de los consumidores, y al mismo tiempo ofreciendo recursos para que se compensen los posibles daños a terceros derivados del consumo.

Desde un enfoque de salud pública, estos impuestos pueden actuar como señales al consumidor vía precio, para que confronte el costo total de consumir productos nocivos para la salud (Rogeberg, 2018, p. 155). Los individuos con frecuencia tienen sesgos a la hora de tomar decisiones de consumo, ya sea por la incapacidad de reconocer las implicaciones negativas que tiene a largo plazo el consumo de ciertos bienes y servicios (Thaler & Sunstein, 2008) —como los impactos en la salud del consumo problemático de cannabis— o por lo que se conoce como ‘preferencias intertemporales’, que ocurren cuando el consumidor le otorga mayor utilidad al beneficio presente de consumir que al beneficio de estar sano en el futuro (Allcott et al., 2019, p. 207). Así, el impuesto beneficia la salud pública al corregir las “internalidades”¹³ de los consumidores de cannabis.

Por otro lado, desde un enfoque netamente económico, estos impuestos¹⁴ sirven para compensar las externalidades negativas del mercado de cannabis para uso adulto, es decir, los impactos negativos que genera el consumo a terceros. Estos impactos están relacionados con el costo fiscal, que impone un mayor tratamiento por parte del sistema de salud de las enfermedades físicas y mentales asociadas al consumo de marihuana (Campeny et al., 2020), así como de los riesgos relacionados con la seguridad vial que pueden afectar a terceros (Huestis, 2015; Rogeberg & Elvik, 2016a, 2016b). Por lo anterior, este tipo de impuestos se utiliza en otros mercados regulados que tienen el mismo enfoque de salud pública, como lo son los mercados del tabaco y el alcohol (Pacula et al., 2014; Rodríguez-Llach, 2021).

13 Las internalidades son costos futuros que nos imponemos a nosotros mismos al tomar decisiones que van en contra de nuestros propios intereses (Allcott & Sunstein, 2015).

14 Este tipo de impuestos se conocen como impuestos pigouvianos y se usan para corregir fallas de mercado generadas por externalidades (Pigou, 1951).

Utilizamos estos principios como una hoja de ruta para evaluar las políticas fiscales que se han diseñado para los mercados regulados alrededor del mundo. Igualmente, servirán para proponer un modelo de regulación de cannabis para uso adulto en Colombia que incorpore una política fiscal con enfoque de derechos humanos, enmarcada en el contexto particular colombiano, donde la guerra contra las drogas y el conflicto armado interno confluyeron.

No obstante, es muy importante resaltar que, dados los diversos objetivos de la regulación del cannabis, los principios y objetivos antes mencionados pueden entrar en tensión entre sí. Por ejemplo, uno de los objetivos de la regulación es desplazar al mercado ilegal, al igual que los impactos negativos en materia social y económica que este trae. Para cumplir con este objetivo, es deseable que los productos del mercado legal puedan competir con los productos del mercado ilegal a través de precios; es decir, que estos tengan precios similares y competitivos a los que tiene el mercado ilegal. Si el precio del cannabis en el mercado regulado es muy superior, es poco probable que se reduzca la demanda en el ilegal. Esto implica una tensión evidente con los objetivos de salud pública y justicia social, pues el uso de impuestos para movilizar recursos y desincentivar el consumo de productos cannábicos aumentaría el precio de la marihuana en el mercado legal. Si bien —como mostraremos más adelante— existen opciones para encontrar un balance que permita alcanzar los distintos objetivos de la regulación, es muy importante tener presentes estas tensiones, de modo que se discutan abiertamente en los debates de la regulación de cannabis para uso adulto y, así, se pueda encontrar las mejores opciones de política.

Como presentamos en esta sección, el costoso fracaso de la prohibición, la evidencia disponible sobre la necesidad de reformar las políticas actuales de drogas y el peso de la política fiscal en un marco regulatorio son los tres elementos que sitúan nuestro análisis y propuestas. Estos elementos nos guiarán, junto a la detección de éxitos en las experiencias internacionales de

regulación de cannabis para uso adulto y a la comprensión de las particularidades del contexto colombiano, a formular unos principios fiscales cannábicos que contribuyan a alcanzar los objetivos de la regulación en Colombia.

3. Experiencias comparadas

En esta sección nos ocupamos de presentar y analizar los aspectos relevantes en torno a la política fiscal que tienen los distintos modelos de regulación de cannabis para uso adulto que se han implementado en algunos países del mundo. Con esto pretendemos: (i) identificar los distintos tipos modelos de regulación; (ii) señalar sus diferencias, y analizar las ventajas y desventajas generales de cada uno de estos; y (iii) estudiar los objetivos y resultados parciales de estos modelos en diferentes temas relacionados con la garantía de derechos, al igual que el rol que tienen los impuestos y el gasto público en estos modelos.

Con este análisis buscamos aprender de las buenas y malas experiencias que han tenido los modelos analizados. Así, podemos extraer aspectos clave que se pueden adaptar al contexto nacional y, de esta forma, es posible proponer la regulación más apropiada —basada en la experiencia y evidencia de otros países—, sin perder de vista los elementos propios que se deben considerar en un mercado regulado para Colombia. Las variables de análisis que usamos fueron: (i) modelos de mercado y objetivos de la regulación; (ii) aplicación, diseño y tipos de impuestos en el mercado regulado; y (iii) uso de los recursos tributarios generados por el mercado regulado. Al analizar estos aspectos, se abordarán temas cruciales a la hora de pensar en una regulación con enfoque de derechos y salud pública, como la producción del cannabis, el precio de los productos y su potencia, los sistemas de licencias y la participación de actores clave (Kilmer, 2019). Teniendo en cuenta que la información sobre los resultados de cada tipo de regulación aún es incipiente, este análisis se centra principalmente en el diseño y no en los resultados. De todas formas, también se presentan algunos resultados relevantes (en caso de que existan actualmente), para poder tener mejores herramientas de decisión sobre la conveniencia de los distintos modelos.

3.1 Uruguay: la cautela del pionero de América Latina

Aspectos generales

En julio de 2017, Uruguay se convirtió en el primer país en el mundo en regular de forma legal el mercado de producción, distribución y comercialización de cannabis para uso adulto en toda la nación. La principal motivación que llevó al Gobierno uruguayo a regular este mercado fue reducir la violencia y criminalidad asociada con el narcotráfico y microtráfico en el país. Adicionalmente, otra motivación fue separar el cannabis de drogas más riesgosas y, de esa manera, disminuir los riesgos y daños en salud asociados al consumo de sustancias psicoactivas (SPA) (Transform Drug Policy Foundation, 2018).

Con la regulación del mercado de cannabis, Uruguay se convirtió en el primer país de la región de América Latina y el Caribe en abordar una política de drogas distinta al prohibicionismo, buscando reducir el poder del mercado ilegal y de las bandas criminales que lo controlan. Pese a las críticas persistentes de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)¹⁵ de Naciones Unidas sobre la contravención de las obligaciones del Estado uruguayo (en relación con la Convención Única de 1961), la sólida argumentación del gobierno sobre la regulación como parte del cumplimiento de sus obligaciones frente a tratados internacionales más amplios dentro del sistema universal le ha permitido resistir la presión internacional e implementar la regulación sin mayores obstáculos (Hudak et al., 2018, pp. 9-10).

Los hacedores de política que diseñaron la regulación para este mercado lo hicieron bajo la concepción de una regulación ‘estricta y responsable’, bajo la lógica de reducir al máximo posible el consumo problemático (Hudak et al., 2018, p. 17;

15 Es un órgano independiente y cuasi judicial creado en virtud de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes que cumple las funciones de asegurar que no exista fabricación, comercio y uso de drogas ilícitas, salvo para fines médicos y científicos, o que no haya desviaciones a canales ilícitos. También vigila la fiscalización de drogas ilícitas de los Estados alrededor del mundo y determina las deficiencias de estas fiscalizaciones (IDPC, s. f.).

Romo, 2014) a través de distintos mecanismos. En primer lugar, se establecieron tres formas de acceder al cannabis para uso adulto: el autocultivo¹⁶, los clubes cannábicos¹⁷ o a través de puntos de venta directa. Para hacerlo, los consumidores que quisieran acceder a la planta mediante alguna de estas tres vías deben registrarse ante el Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA), organismo gubernamental encargado de la regulación en el país.

En segundo lugar, la regulación aseguró la participación protagónica del Estado a través de un modelo de mercado monopsonico¹⁸ en la fase de producción y de un monopolio en la fase de distribución y comercialización. Actualmente, únicamente dos empresas privadas tienen una licencia —que obtuvieron a través de una licitación— para el cultivo de la planta y sus derivados, en donde su único comprador es el Estado uruguayo. Para la venta al por menor, el Estado distribuye la producción mediante establecimientos farmacéuticos privados, quienes bajo un control riguroso del Ministerio de Salud Pública han sido la principal red de suministros de medicamentos en el país. De igual forma, la comercialización del producto también se hace bajo estrictas reglas relacionadas con distribución¹⁹, varie-

16 La legislación permite el autocultivo a usuarios con licencia, en ese sentido, está permitida la posesión de hasta seis plantas por hogar (Transform Drug Policy Foundation, 2018).

17 Los usuarios de cannabis licenciados para el autocultivo pueden asociarse para crear clubes cannábicos, los cuales se autoabastecen con las plantas de autocultivo permitidas por la ley. Estos clubes deben tener mínimo 15 miembros y máximo 45, y tienen una restricción de 99 plantas por club. Esta cantidad permite que los miembros puedan acceder a 480 gramos al año, es decir, la cantidad máxima que permite la regulación en los establecimientos de compra (Transform Drug Policy Foundation, 2018).

18 Un monopsonio es una estructura de mercado en donde un único actor del mercado actúa como comprador. Es decir, la demanda se concentra en un único agente.

19 La legislación prohíbe la venta y consumo en menores de 18 años, y la cantidad máxima de consumo es de 10 gramos por semana. Esto equivale a 40 gramos por mes y 480 gramos anuales (Transform Drug Policy Foundation, 2018).

dad, tipos de productos y potencia²⁰, promoción, y condiciones de almacenamiento.

El Estado también establece el precio de mercado al menudeo, buscando competitividad frente al mercado ilegal. Para 2018, el precio por gramo promedio de las tres variedades disponibles era de 1,40 USD, situándose justo por debajo del precio del mercado ilegal (Hudak et al., 2018). Para el 2021, el precio por gramo promedio se estableció en 1,57 USD, que es aun relativamente bajo comparado con otras jurisdicciones con mercados regulados (Deutsche Welle, 2021).

Impuestos y uso de los recursos

Con el objetivo de mantener el precio a un nivel que pueda competir con el precio del cannabis del mercado ilegal, este modelo de regulación optó por exonerar el pago de impuestos indirectos en el mercado regulado para uso adulto. De esta manera, no se aplican impuestos como el IVA a productos agropecuarios, ni impuestos al consumo o el Impuesto Específico Interno (Imesi) —que sí se les aplica a productos como el tabaco o el alcohol— a la producción y comercialización de cannabis para uso adulto²¹. De igual forma, tampoco se aplica impuesto de renta ni IVA a la realización de operaciones logísticas en depósitos aduaneros uruguayos con productos a base de cannabis, derivados del cannabis y cannabinoides que tienen como objeto la distribución de estos productos a países de la región (Pereira, 2020). No obstante, la legislación sí establece que un pequeño margen del costo de cada gramo (el 10 %) irá a las arcas del Estado (CincoDías, 2017). Actualmente, sin embargo, no existen cifras oficiales disponibles públicamente sobre el monto que este tributo recauda al año.

20 Inicialmente, existían solamente dos variedades disponibles de flor seca a la venta, que tenían niveles del 2 % de THC y entre el 6 % y 7 % de CBD. Posteriormente se introdujeron dos nuevas variedades con niveles de THC del 9 % y 3 % de CBD (Hudak et al., 2018, p. 8).

21 Decreto n.º46 de 2015. Cannabis [Psicoactivo y No Psicoactivo] – IVA – IMEBA – Definición – Tasa aplicable, 2015.

El poco recaudo generado por esta disposición se utiliza principalmente para financiar la operación del IRCCA (Blen Font, 2018; El País, 2017; Parkinson, 2014). A esto se le suman los recursos provenientes de las cuotas fijas y variables que deben pagar los productores por las licencias obtenidas. Ahora bien, teniendo en cuenta que un beneficio tributario (como la exención de IVA que tiene este mercado) se puede interpretar como un gasto indirecto²², se podría decir que los recursos generados por la regulación se están destinando principalmente a financiar un precio de mercado que contribuya a desplazar de forma más eficaz la oferta ilegal.

3.2 Estados Unidos: el gran laboratorio de la regulación

Antes de analizar en detalle el proceso regulatorio en Estados Unidos, hay que detenernos para resaltar algo que no es menor. Este país fue, sin acudir a la hipérbole, el arquitecto de la guerra contra las drogas como la conocemos hoy. El estigma que recae sobre la marihuana fue, en parte, creado por los miedos de la época (a inicios del siglo XX) contra migrantes mexicanos (Hari, 2015). Posteriormente, las leyes de drogas fueron usadas como un instrumento más de la segregación racial en ese país. Más aun, la criminalización de todo tipo de conducta relacionada con drogas —incluyendo la posesión de las cantidades más mínimas— fue dirigida de manera más severa contra personas afroamericanas y latinas particularmente, a pesar de que el uso de drogas es, en general, similar entre las dos poblaciones. Según la ACLU (2020, pp. 5-6), una persona afroamericana es 3,64 veces más susceptible de ser arrestada por posesión de marihuana

22 La concepción de los beneficios tributarios como forma de gasto público indirecto se le atribuye a Stanley Surrey, quien en 1967 argumentó que no había diferencias sustanciales entre un subsidio y un beneficio tributario (Surrey, 1973). Renunciar al cobro de impuestos sobre un grupo o una actividad específica se traduce en el mismo efecto económico que subsidiar una forma de gasto público directo. Por lo anterior, el gasto tributario puede entenderse como un gasto público que se encuentra de manera implícita en la normatividad tributaria.

y, si bien los arrestos por marihuana descendieron un 18 % entre 2010 y 2018 (debido a la ola regulatoria), los patrones de arrestos siguen siendo mayoritarios en contra de este grupo poblacional.

El arresto y posterior encarcelamiento es, de hecho, el despojo de una serie de derechos fundamentales. Se niega el acceso a beneficios de vivienda, se vuelve más complicado conseguir trabajo tras el tiempo en prisión y los efectos de la privación de la libertad se viven incluso para las generaciones futuras (Kilmer et al., 2021, p. 1005). Debido a estos factores históricos y al legado devastador de la prohibición de la marihuana en Estados Unidos, la regulación en ese país ha estado, en algunos casos, atenta a buscar mecanismos dirigidos a generar oportunidades para esas mismas comunidades, al igual que a resarcir el daño causado. Nos detenemos en detallar esto pues es, de cierta manera, similar al proceso nacional que vivimos en nuestra importada, pero propia, guerra contra la marihuana y los pobres.

Aspectos generales

La regulación del mercado de cannabis para uso adulto en Estados Unidos se ha llevado a cabo por partes. Con esto queremos decir que si bien muchos estados al interior del país han regulado el mercado de cannabis dentro de sus jurisdicciones, el cultivo, la posesión y la venta de marihuana sigue siendo ilegal según la ley federal. En 2012, Colorado y Washington se convirtieron en los primeros estados en dar el paso hacia la regulación del mercado de cannabis para usos distintos al medicinal. A estos le han seguido —hasta la fecha en que se está escribiendo este documento— 19 estados más, el último en sumarse a la lista fue Nuevo México en 2021 (Sardiña, 2021).

Lo que ha sucedido en Estados Unidos en la última década se podría denominar ‘el gran laboratorio de la regulación’, pues 19 estados a la fecha han diseñado modelos que se diferencian en una serie de factores: accesibilidad al cannabis; modalidades de licenciamiento; restricciones de venta, promoción y publicidad; potencia de los productos; tipo de impuestos aplicados y uso de los recursos tributarios, entre otros.

Si bien la implementación de la mayoría de estos merca-

dos aún es reciente y no existe una evaluación sistemática para conocer cuál es el mejor modelo en sus diferentes dimensiones, un análisis de las características de las regulaciones de los estados —y los resultados preliminares disponibles hasta el momento— puede actuar como una brújula que permita establecer las mejores prácticas en torno a la protección de los derechos humanos.

Ahora, aunque existan distintas aproximaciones a la regulación entre estados, es posible identificar un modelo económico común. Si comparamos el modelo de regulación de los estados norteamericanos con el de Uruguay, podría afirmarse que en Estados Unidos el modelo implementado se inclina hacia una posición capitalista de la liberalización. Esto quiere decir que si bien existe un involucramiento activo del Estado a través de la regulación de este mercado —en unos mucho menos marcado que en otros—, en muy pocos casos adquiere un papel protagónico al punto de llegar a ser único comprador y distribuidor, o de fijar precios y restringir modos de acceso al cannabis, como es el caso del país sudamericano. Bajo el modelo de los Estados Unidos, el precio de los productos cannábicos es determinado única y exclusivamente por el mercado y los impuestos, no por la acción regulatoria del Estado.

Así pues, el modelo de mercado, en general, apunta a uno en competencia, donde el Estado otorga licencias a actores privados para que estos lleven a cabo el cultivo, la transformación y la venta al por mayor y al por menor de los productos de cannabis para uso recreativo. Evidentemente, el otorgamiento de estas licencias está sujeto a una serie de requisitos —muchas veces estrictos— en cuanto a calidad, cantidad y contenido del producto, al igual que almacenamiento y distribución, entre otras regulaciones.

Por ejemplo, en relación con el sistema de licenciamiento, algunos estados prohíben tener licencias de producción y licencias para la venta al menudeo simultáneamente, como es el caso de Washington, tratando así de evitar la integración vertical en el mercado (Slade, 2020a). En algunos otros, el otorgamiento de licencias responde a criterios de justicia social. Por ejemplo,

en Massachusetts se privilegia la adjudicación de licencias a las comunidades que han sido más afectadas por la prohibición del cannabis, por ejemplo, a las comunidades negras (Slade, 2020a).

Igualmente, las regulaciones incorporan numerosas restricciones y prohibiciones asociadas a las características de los distintos productos del mercado, a los establecimientos de venta y a los consumidores. Todas las regulaciones incluyen reglas asociadas al contenido de THC y CBD en los productos (potencia), a la información sobre el contenido del producto que debe estar en el empaquetado y a las cantidades máximas de venta. Del mismo modo, otras prohibiciones que todos los estados comparten están relacionadas con la edad mínima para la venta y posesión permitida.

Impuestos y uso de los recursos

Todos los modelos de regulación en Estados Unidos aplican algún tipo de impuesto a alguna(s) fase(s) de la cadena de valor de los mercados de marihuana. En algunas ocasiones, se crearon impuestos específicamente para gravar el cannabis, a los que se le suman otros impuestos del código tributario que gravan las ventas y el consumo de cualquier bien o servicio.

La gran mayoría de estos impuestos son indirectos, es decir que se aplican a la venta o al consumo de los productos, y pueden ser de tres tipos:

- i. como porcentaje del precio, ya sea del precio al consumidor (*retail*) o el precio de distribución (*wholesale*);
- ii. basado en el peso del producto (por ejemplo, por onza o libra);
- iii. basado en la potencia (por ejemplo, contenido de THC).

El primer tipo de estos tributos (i) se cataloga como impuestos *ad valorem* mientras que los otros dos tipos (ii y iii) se catalogan como impuestos específicos. Algunas regulaciones utilizan una combinación de estas dos categorías y, asimismo,

algunos estados combinan impuestos locales con impuestos estatales.

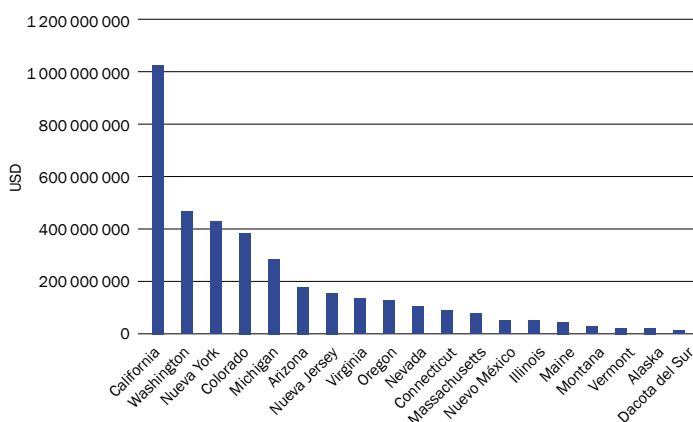
Como se puede ver en la tabla A1 de la sección de anexos, de las 19 jurisdicciones analizadas, 14 contienen impuestos *ad valorem*, 4 usan una combinación entre específicos y *ad valorem*, y únicamente el estado de Alaska hace uso exclusivo de impuestos específicos. Igualmente, también hay estados que aplican impuestos locales (la mayoría de manera opcional), como hay otros que, por el contrario, prohíben la aplicación de impuestos adicionales a los contemplados en la legislación con la que se aprobó la regulación.

Ahora, casi tan importante como analizar el tipo de impuestos a los que han recurrido los estados para su regulación, es estudiar el uso que le están dando (o planean darle) a los recursos que provienen de estos impuestos. Los distintos tipos de impuestos descritos en la tabla A1 generan anualmente un monto para nada despreciable de recursos nuevos. Como se puede ver en la gráfica 1, el estado que tiene los mayores ingresos tributarios es California, donde el año pasado se recaudó un valor cercano a los 1 000 millones de dólares (USD). Esto es de esperarse por el tamaño y población de este estado, que lo hacen el mayor mercado de cannabis en el mundo. Le siguen los estados de Washington, Colorado y Michigan, los cuales por antigüedad en la regulación y tamaño también han logrado consolidar un mercado en sus jurisdicciones. Por su parte, de los estados que han aprobado la regulación pero aún no la han implementado, según proyecciones del centro de pensamiento Tax Foundation, Nueva York se convertirá en la tercera jurisdicción con el mercado de cannabis para uso adulto más grande de Estados Unidos.

El gasto generado con estos recursos puede determinar la filosofía de la regulación. Por ejemplo, si los recursos no tienen una destinación específica, se desperdicia una oportunidad de cumplir objetivos que se plantearon a la hora de establecer la regulación, como proteger la salud pública, la inclusión productiva o los derechos humanos. En esto, tanto los impuestos como el gasto son herramientas muy útiles para establecer regulaciones apropiadas. Como ya se mencionó, en el caso de Uruguay los re-

cursos que genera el mercado financian a la entidad encargada de la regulación y mantienen un precio competitivo del producto frente al mercado ilegal (a través de los beneficios tributarios al IVA, por ejemplo). Como veremos a continuación, el uso de estos recursos en Estados Unidos varía dependiendo del estado, al igual que del enfoque que estos le dieron a la regulación.

Gráfica 1. Ingresos fiscales provenientes del mercado regulado de cannabis para uso adulto, año 2020 o estimaciones



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Tax Foundation²³

La información disponible sobre el uso de los recursos provenientes de los impuestos al mercado de cannabis para uso adulto permite identificar algunos elementos comunes. Por ejemplo, la mayoría de los estados han creado fondos específicos que administran estos recursos. En algunos casos se crean fondos generales que sirven como vehículos financieros para manejar todos los recursos provenientes del mercado regulado, mientras que en otros se crean o se destinan recursos a fondos temáticos relacionados con salud y educación. También identificamos como un factor común que los recursos tributarios del

23 Disponible en: <https://www.fool.com/research/marijuana-tax-revenue-by-state/>

cannabis se usan para asumir los costos administrativos de la regulación, allí entran los costos de funcionamiento de las entidades gubernamentales encargadas y el entrenamiento de la fuerza pública para implementar la legislación.

Algunos estados han usado una parte de este recaudo para financiar políticas de salud pública, entre las que se encuentran estrategias de prevención —como las estrategias de reducción de riesgos y daños— y programas de tratamiento a consumidores con uso problemático. Por ejemplo, en Massachusetts los recursos se invierten en políticas de prevención y tratamiento, al igual que en servicios de intervención temprana al uso de sustancias. Estos programas están dirigidos a distritos escolares o coaliciones comunitarias, que operan en el marco de la prevención estratégica, o a estructuras similares de educación y prevención del uso de sustancias en jóvenes (Massachusetts Cannabis Advisory Board, s. f.). Por su parte, en Oregón el 25 % del recaudo tiene como destinación específica invertir en salud mental y en tratamientos para el uso problemático del alcohol y otras SPA (Oregon Department of Revenue, 2018).

Otros estados han usado también estos recursos para proyectos en el marco de una lógica de inclusión social y reparación a las personas que se vieron más afectadas por las políticas prohibicionistas y la guerra contra las drogas. En el contexto particular de Estados Unidos, las víctimas de esta guerra han sido, en su mayoría, población afroamericana y migrante, la cual ha sufrido durante muchos años el estigma, la persecución y la criminalización consecuencia de la prohibición más que cualquier otro grupo de personas en el país, con profundas consecuencias socioeconómicas (Clifford, 1992; Cooper, 2015; Finzen, 2005; Moore & Elkavich, 2008). En este sentido, muchos estados han buscado que los recursos del impuesto vayan a programas y políticas focalizadas a las comunidades más marginadas de sus jurisdicciones. Por ejemplo, el estado de California dedica hasta 50 millones de dólares (USD) anualmente a financiar programas de empleo y tratamiento de uso de sustancias para aquellos más afectados por la política de drogas del pasado (Legislative Analyst's Office, 2017, p. 4). En Illinois, igualmente, se estableció

el programa Restore, Reinvest and Renew (R3)²⁴, el cual asigna recursos a las comunidades marginalizadas que más sufrieron durante la guerra contra las drogas para abordar el impacto que tuvo la poca inversión económica, la violencia y el uso excesivo del sistema de justicia penal para afrontar las problemáticas sociales derivadas de la criminalización del uso de drogas (Government of Illinois, s. f.).

Finalmente, hay casos en donde los estados direccionan los recursos a la educación o al entrenamiento de la fuerza pública para llevar a la práctica la regulación. Por ejemplo, Colorado destina el total de sus recursos a fondos que manejan temas educativos, como el Public School Capital Construction Assistance Fund (PSCCAF) o el Colorado Department of Education's Building Excellent Schools Today (BEST) (Colorado's Department of Revenue, 2021). Por su parte, Maine asigna una buena parte de los recursos a financiar programas de capacitación para agentes de la fuerza pública locales, del condado y estatales, para el cumplimiento de la ley en relación con la venta y uso de marihuana para uso adulto (Marihuana Legalization Act, 2016, sec. 1101). El detalle del uso de los recursos para cada Estado se puede consultar en la tabla A2 de la sección de anexos.

3.3 Canadá: el híbrido que está conquistando el mercado global de cannabis

Aspectos generales

En octubre de 2018, Canadá se convirtió en el segundo país en el mundo en regular la producción, distribución y consumo de cannabis para uso adulto en todo el territorio nacional. A diferencia de Estados Unidos, la regulación del mercado de marihuana —materializada en el Cannabis Act— fue una iniciativa impulsada por el Gobierno canadiense, no vía votaciones. Las principales razones que llevaron a las autoridades de Canadá a optar por la regulación han sido las mismas que han motivado a otros Estados y jurisdicciones: la protección de la salud pública,

24 Restaurar, reinvertir y renovar

la protección de la población joven y la reducción de la criminalidad asociada a mercados ilícitos de drogas (Slade, 2020b).

El modelo económico de regulación canadiense se puede interpretar como un modelo ‘híbrido’ entre la regulación que se ha llevado a cabo en Uruguay y en Estados Unidos. Por un lado, existe un modelo mixto entre una regulación inclinada hacia la economía de mercado y una con presencia de monopolios y monopsonios estatales. La fase de cultivo y producción se lleva cabo por privados, que obtienen licencias del gobierno federal condicionadas al cumplimiento de requerimientos estrictos en términos de infraestructura y técnicas de producción (Government of Canada, 2018a). Mientras tanto, los gobiernos provinciales cumplen el rol de servir como únicos mayoristas (tienen el monopolio de la oferta), lo que les ha permitido controlar los productos que están circulando en el mercado y sus precios. Con relación a la venta directa, mientras que algunas provincias han optado por un sistema de licencias (otorgadas por el gobierno federal), otras han limitado la venta minorista a establecimientos administrados por el Estado (Kilmer, 2019).

Por otro lado, si bien la legalización y regulación son de carácter federal, las provincias y municipalidades también tienen poder para ajustar la regulación en el ámbito local. Este modelo le ha permitido a Canadá fijar estándares nacionales que permitan cierta coherencia en su política de drogas, al mismo tiempo que son flexibles a los contextos e intereses particulares de cada región. De este modo, la responsabilidad del gobierno federal se centra en establecer todos los requerimientos y estándares para el cultivo y procesamiento, mientras que los gobiernos provinciales y municipales están encargados de desarrollar, implementar y hacer cumplir las normas de la regulación en las fases de distribución y venta (Government of Canada, 2018b). En otras palabras, mientras que las autoridades federales controlan cómo y quién cultiva el cannabis para el mercado regulado, las provincias controlan cómo, quién y en dónde se vende.

De igual forma, también existen aspectos de la regulación en donde tanto el gobierno federal como el provincial tienen injerencia, como aquellos controles relacionados con el consumo

y posesión de cannabis. El límite de compra según la ley federal es de 30 gramos de flor seca y, según el marco regulatorio federal, las personas mayores a 18 años, sin necesidad de licencia, pueden:

- i. poseer hasta 30 gramos de flor seca de cannabis en el espacio público;
- ii. cultivar hasta 4 plantas de cannabis por residencia;
- iii. compartir hasta 30 gramos de flor seca de cannabis con otras personas mayores de 18 años;
- iv. comprar flor seca de cannabis, comestibles, o aceites cannábicos en establecimientos y tiendas en línea que cuenten con licencias de venta.

El sistema de licencias establecido por el gobierno federal otorga distintos tipos, ya sea para cultivo, procesamiento, testeo, venta, investigación o fabricación de medicamentos. Este sistema delimita lo que pueden y no pueden hacer los distintos actores de la cadena del mercado, algo que le permite al gobierno canadiense asegurar el enfoque en la salud pública, la protección de niños, niñas y adolescentes, y la reducción de la criminalidad (Slade, 2020b). Como se expuso previamente, la fase de venta de cannabis para uso adulto en Canadá está a cargo de las provincias y municipalidades. Cada una de las agencias regulatorias de las provincias actúa como distribuidor mayorista que suministra los productos de cannabis a los establecimientos de venta directa, ya sean del Estado o privados. El proceso para otorgar las licencias de venta y las distintas restricciones que tienen los actores privados también difieren según la regulación propia de las provincias. En Ontario, por ejemplo, las licencias se otorgan bajo un sistema de lotería, que enfoca la selección en los modelos de negocio más integrales y limita la cantidad de licencias que puede tener una sola persona (Cannabis Control Act, 2017). En Alberta, por otro lado, un individuo o grupo de personas no pueden tener más del 15 % de las licencias de venta directa (Gaming, Liquor and Cannabis Act, 2018, sec. 106).

En cuanto a la cantidad producida, las características y el contenido de los productos, la regulación federal establece algu-

nos lineamientos. Aunque no existen límites en la producción, sí existen límites al contenido de THC para ciertos tipos de productos. Por ejemplo, los comestibles a base de cannabis tienen un límite de 10 mg de THC por unidad; por su parte, los tópicos de cannabis no deben exceder los 1 000 mg de THC por unidad y no deben contener más de 90 ml de extracto de cannabis (Cannabis Regulations, 2020, secs. 101.2 y 102.7). Aunque otros tipos de productos no tienen límites en la cantidad de THC, es importante señalar que el Canada's Legalization Task Force —encargado de producir un informe que sirviera de base para la regulación— recomendó a los legisladores “desarrollar estrategias que promuevan el consumo de productos de cannabis menos potentes, incluyendo un sistema de precios e impuestos que se basaran en la potencia del producto” (Health Canada, 2016, p. 3).

Ahora bien, aunque existen estos lineamientos y restricciones proporcionados por la legislación federal, los gobiernos provinciales también pueden ampliar las restricciones. Por ejemplo, el gobierno de Quebec prohibió cualquier tipo de comestible a base de cannabis que pueda ser atractivo para la población menor, como los *brownies*, chocolates o gomas (Forster, 2019).

En la actualidad, un número reducido de empresas canadienses productoras de cannabis han sido las grandes beneficiarias de la regulación, y se encuentran en una posición privilegiada para dar forma no solo al mercado canadiense de la marihuana, sino también al mercado internacional, pues cada vez más países del mundo buscan regularla. La mayor parte del dinero en este mercado lo hacen las compañías productoras más grandes, como Canopy Growth. Así, como actores principales en el primer mercado importante regulado legalmente en el mundo, las empresas canadienses han podido establecer una base sólida para la expansión internacional.

Dado que hasta ahora pocos países han regulado el cannabis con fines diferentes al medicinal, y por tanto no han desarrollado una industria significativa, esto ha permitido que las empresas canadienses capturen el mercado internacional. Hoy día, estas empresas cuentan con presencia en muchas jurisdic-

ciones fuera de Canadá, como Francia, Países Bajos, Uruguay y Colombia. Este posicionamiento en otros continentes le ha dado a las empresas canadienses de cannabis una ventaja enorme para aprovechar la posible regulación con fines medicinales y recreativos en otros países y jurisdicciones que decidan hacerlo (Slade, 2020b, pp. 43-44).

Impuestos y uso de los recursos

La tributación en el mercado de cannabis para uso adulto se lleva a cabo principalmente a través de impuestos indirectos al consumo y a la venta. La regulación canadiense creó un impuesto al consumo para el mercado de cannabis, el cual tiene un diseño mixto entre un impuesto *ad valorem* y uno específico. Este se paga al gobierno federal y a los gobiernos provinciales, y recae sobre quienes tienen una licencia y empaquetan productos cannábicos. Además, junto con los impuestos adicionales provinciales, se paga cuando se entregan los productos a un comprador, y se diferencia por el tipo de productos. Para los productos de hoja seca, fresca, plantas de cannabis o semillas, el impuesto que se paga es el que sea mayor entre el impuesto específico y el impuesto *ad valorem*. Para los productos procesados (aceites, comestibles, tópicos y extractos), el único impuesto al consumo que aplica es el impuesto específico, que se encuentra atado al contenido de THC.

Es importante agregar que todas las provincias y territorios de Canadá firmaron el Coordinated Cannabis Taxation Agreement (CCTA) con el gobierno federal. Este acuerdo obliga a que la tarifa combinada de todos los impuestos federales, provinciales y territoriales específicos al cannabis no exceda \$1 dólar canadiense (CAD) por gramo, o el 10 % del precio de venta del productor (Canada Revenue Agency, 2018b). Lo anterior se hace con el objetivo de mantener un precio relativamente bajo en el mercado legal. La tabla 3 resume la información del impuesto al consumo, tanto federal como provincial, por tipo de producto.

Tabla 3. Esquemas de impuesto al consumo de cannabis en Canadá

Tipo de producto	Impuesto federal al consumo		Impuesto provincial al consumo adicional*	
	Específico	Ad Valorem	Específico	Ad Valorem
Hoja seca o fresca de cannabis	- 0,25 CAD por gramo para material floral - 0,075 CAD por gramo de material no floral	2,5 % de la cantidad imponible para el producto de cannabis	- 0,75 CAD por gramo para material floral - 0,225 CAD por gramo de material no floral	7,5 % de la cantidad imponible para el producto de cannabis
Plantas de cannabis y semillas	- 0,25 CAD por planta - 0,25 CAD por semilla	2,5 % de la cantidad imponible para el producto de cannabis	- 0,75 CAD por planta - 0,75 CAD por semilla	7,5 % de la cantidad imponible para el producto de cannabis
Aceites, comestibles, extractos y tópicos a base de cannabis	0,0025 CAD por miligramo de THC	No aplica	0,0075 CAD por miligramo de THC	No aplica

Fuente: elaboración propia en base en información de la Canada Revenue Agency²⁵

* Existen distintas tasas de ajuste para el impuesto adicional provincial al consumo sobre el cannabis para ciertas jurisdicciones. Para la provincia de Alberta, este ajuste es del 16,8 %, para Nunavut es de 19,3 %, para Ontario es de 3,9 % y para Saskatchewan es de 6,45 %.

Ahora bien, además de los impuestos al consumo de cannabis, los impuestos generales a las ventas de bienes y servicios existentes en Canadá también aplican para este mercado. Al momento de la compra de productos cannábicos, los consumi-

25 Disponible en: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/excise-duties-levies/collecting-cannabis.html>

dores deberán pagar el *Goods and Services Tax* (GST), el *Canada's Harmonized Sales Tax* (HST), el *Provincial Sales Tax* (PST) o una combinación de estos²⁶ (Canada Revenue Agency, 2003). Estos impuestos a la venta se encuentran en un rango de entre 5 % y 15 % y, como se puede ver en la tabla 4, para cada provincia aplica un impuesto diferente.

Tabla 4. Impuestos a las ventas por provincia en Canadá

Provincia	Tipo de impuesto	Tarifa
Alberta	GST	5 %
Columbia Británica	GST/PST	12 %
Isla del Príncipe Eduardo	HST	15 %
Manitoba	GST	5 %
Nuevo Brunswick	HST	15 %
Nueva Escocia	HST	15 %
Nunavut	GST	5 %
Ontario	HST	13 %
Quebec	GST/QST	14,98 %
Saskatchewan	GST/PST	11 %
Terranova y Labrador	HST	15 %
Territorios del Noroeste	GST	5 %
Yukon	GST	5 %

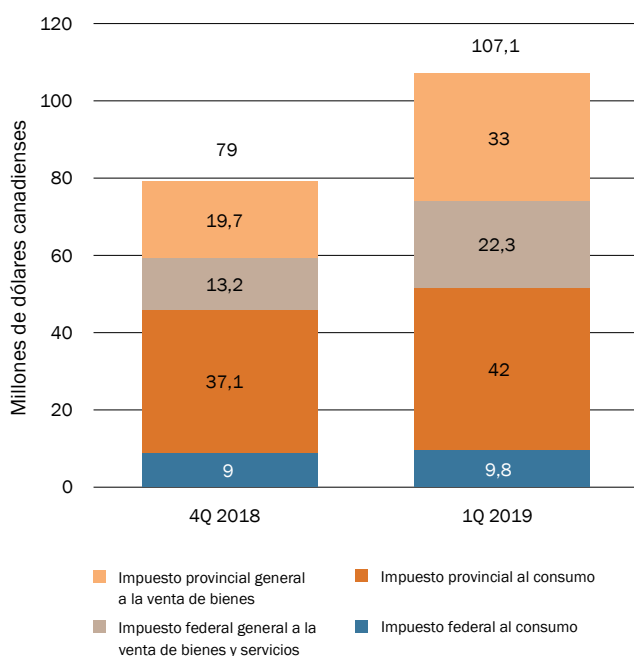
Fuente: elaboración propia con base en información de la Agencia de Ingresos de Canadá

Respecto a los niveles de recaudo y el uso de estos recursos, lo primero a señalar es que la información oficial pública sobre los ingresos tributarios provenientes del mercado de cannabis en Canadá se encuentra disponible únicamente hasta marzo de 2019. Según estos datos, los ingresos tributarios aumentaron

26 Para la provincia de Quebec existe el Quebec Sales Tax.

en un 35,6% entre el último trimestre de 2018 y el primer trimestre de 2019, pasando de 79 millones de dólares canadienses (CAD) a 107,1 millones. Vale la pena resaltar que el impuesto que genera mayores recursos es el impuesto al consumo de cannabis de las provincias.

Gráfica 2. Recaudo tributario del impuesto al consumo de cannabis en Canadá en los primeros 6 meses



Fuente: elaboración propia con base en información del Departamento de Estadística del Gobierno de Canadá²⁷

Es clave también que la regulación en Canadá no diseñó una destinación específica para los recursos provenientes de los impuestos al mercado del cannabis. El único acuerdo existente en relación con el uso de estos recursos gira en torno a la dis-

²⁷ Disponible en: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190619/dq190619e-eng.pdf>

tribución entre el gobierno federal y las provincias. De acuerdo con este, el 25 % del total del recaudo proveniente del impuesto al consumo se dirige al gobierno federal y el 75 % restante queda a disposición de las provincias. A su vez, los recursos destinados a las provincias deben transferirse a las municipalidades y demás gobiernos locales que estén implementando la regulación en sus territorios (Department of Finance of Canada, 2017; Harris & Cochrane, 2017).

De todos modos, aunque no exista una destinación específica en la legislación federal y en la mayoría de las legislaciones provinciales para el uso de estos ingresos tributarios, algunas provincias —siguiendo la experiencia de algunas jurisdicciones de Estados Unidos con mercados regulados de cannabis para uso adulto— han utilizado estos recursos para mejorar la salud pública y asumir los costos de implementación de la regulación. Si bien la información sobre el uso de estos recursos por provincia es limitada y no se encuentra centralizada, pudimos identificarlo en algunos casos. Por ejemplo, en la provincia de Quebec todos los recursos se destinan al Cannabis Sales Revenue Fund y al Cannabis Prevention and Research Fund, los cuales financian el monitoreo y las investigaciones relacionadas con los efectos en la salud del consumo de cannabis, al igual que programas de prevención y tratamiento de uso problemático de SPA (Cannabis Regulation Act, 2018, sec. 58). Asimismo, fue posible saber que las municipalidades de Columbia Británica buscan recursos provenientes de la tributación para financiar los costos de implementación en sus localidades (Brown, 2020).

3.4 Lecciones aprendidas: las mejores rutas para pensar un modelo fiscal para la regulación

Como presentamos anteriormente, aunque los distintos países y jurisdicciones en el mundo que han dado el paso hacia una regulación del cannabis para uso adulto buscan relativamente los mismos objetivos —proteger la salud pública, reducir la criminalidad asociada al mercado ilegal y (en algunos casos) promover la inclusión social y reparación a comunidades vul-

nerables— cada uno ha optado por distintos diseños para llegar ellos.

Uruguay fue pionero en el viraje del paradigma de la política de drogas, al proponer una aproximación diferente a la prohibición. Su modo de hacerlo fue a través de una regulación estricta, con un mercado planificado y totalmente intervenido por el Estado. Con esto, el país busca que la regulación tenga una orientación de salud pública (al controlar el consumo) y de lucha contra la criminalidad asociada al mercado ilegal (al controlar decididamente los niveles de producción y el precio). Estos elementos enmarcan la regulación dentro de un enfoque de derechos humanos; no obstante, no se pudieron identificar en la información pública disponible ni en los informes sobre la regulación elementos que permitan concluir que la regulación busca una mayor inclusión social y más oportunidades económicas para las comunidades marginadas (Hudak et al., 2018). Inferimos que esto se debe a que la regulación no cuenta con muchos mecanismos de recaudo (impuestos), y lo poco que se recauda se destina exclusivamente a financiar el funcionamiento de la regulación.

Tal vez el ‘pecado original’ cometido en la regulación uruguaya haya sido ese propósito de salvaguardar lo máximo posible la salud pública y luchar contra el mercado ilegal. Su enfoque de regulación “estricta y responsable” ha hecho que el modelo tenga muchos controles y restricciones, al punto de generar impactos e incentivos no deseados en los consumidores y en el mismo mercado ilegal.

Algunos de estos impactos no deseados se pueden ver en el acceso al cannabis, la planificación de la producción y sus límites en cuanto a variedad y potencia. Como se mencionó anteriormente, la regulación establece tres métodos de acceso. Sin embargo, estos tres métodos son excluyentes; es decir que el consumidor debe escoger entre una de estas tres vías para obtener la planta, no puede recurrir a más de una simultáneamente. Esto ha resultado problemático, pues desde el inicio de la implementación se han presentado continuos escenarios de desabastecimiento y escasez en las farmacias —generados, en parte, por la

misma regulación²⁸—, lo que ha llevado a los consumidores, en algunos casos, a obtener el cannabis en el mercado ilegal. Sumado a esto, el escaso número de farmacias también limita el acceso. Actualmente, 14 farmacias participan en la venta de cannabis; y aunque están ubicadas según la distribución poblacional del país, este número tan reducido hace que los usuarios deban desplazarse hasta 100 kilómetros en algunos casos para llegar a uno de estos establecimientos (Arenales, 2019). Una muestra de los problemas de acceso se puede encontrar en los datos ofrecidos por el Observatorio Uruguayo de Drogas sobre la adhesión al mercado legal. Según estos, en la práctica solo el 14 % de los usuarios de cannabis dentro de los últimos 12 meses han estado inscritos en alguna vía de acceso del mercado regulado (Observatorio Uruguayo de Drogas, 2019, p. 132), aunque en los datos oficiales del IRCCA la cifra de usuarios registrados sea del 28 % (Instituto de Regulación y Control del Cannabis, 2018, p. 4).

Los límites de variedad y potencia también han llevado a desviaciones de la demanda al mercado ilegal. Las primeras y escasas variantes con las que inició la regulación llevaron a muchos consumidores a acceder a productos más potentes (con mayor concentración de THC) en el mercado ilegal. Esto, a su vez, llevó a que las autoridades uruguayas autorizaran más variedades con mayores niveles de THC para satisfacer la demanda (Cannabis Magazine, 2021). Finalmente, la restricción a la venta a turistas (no ciudadanos ni residentes) ha generado un mercado informal que preocupa a las autoridades uruguayas. Por el momento, el IRCCA ha respondido haciendo controles al cumplimiento de la regulación e imponiendo multas y sanciones. No obstante, como lo resalta el informe de Washington Office on Latin America (WOLA) sobre la regulación de cannabis en Uruguay de manera

28 En su intento por establecer una regulación estricta, limitar el tamaño del mercado de cannabis y buscar la desviación del producto, así como garantizar la calidad de la planta y la seguridad de usuarios, Uruguay autorizó solo a dos cultivadores para el suministro del mercado. Además, también impuso altos estándares de calidad. Debido a estas barreras, una de las compañías cultivadoras (Simbiosis) tardó en poner en marcha la producción, por lo que el mercado se tuvo que abastecer de solo un proveedor. Esto generó varios días de escasez en todo el país (Hudak et al., 2018, p. 15).

muy clara, “es poco probable que esta respuesta elimine el mercado, de la misma manera que la prohibición del cannabis ha sido ineficaz para limitar su uso.” (Hudak et al., 2018, p. 19).

Por otra parte, al interior de Estados Unidos, los estados han optado por una regulación rigurosa, pero más libre y orientada hacia el mercado. Al estudiar las primeras regulaciones (Colorado, Washington, Oregón y Alaska) es evidente que hay una lógica preponderante de la regulación como una política de salud pública. Estas apuestas recogen muchos de los parámetros legislativos que controlan el alcohol y el tabaco. Se trata de sistemas de licencias basados en el mercado que regulan actividades comerciales privadas, establecen niveles etarios mínimos para la compra legal, e implementan sistemas de rastreo con el fin de monitorear la distribución y, así, minimizar la desviación de recursos hacia ámbitos ilegales.

La influencia predominante de la legislación del alcohol se ha vuelto evidente, en tanto tres de estos estados han regulado la marihuana a través de las juntas de control estatal para licores, con el apoyo de grupos de interés, partiendo de políticas existentes sobre el alcohol para dar forma a las directrices sobre el cannabis. Sin embargo, esto implica algunos riesgos al enfoque de salud pública de la regulación de la marihuana. Los intereses del sector del cannabis, al igual que los del tabaco o el alcohol, deberían estar excluidos de cualquier diseño u orientación de las políticas de salud pública. De hecho, la regulación en Colorado y Oregón ha emulado la inclusión de códigos de autorregulación en publicidad y mercadeo que caracterizan a las industrias del alcohol y el tabaco, que han sido limitados a la hora de reducir el consumo (Barry & Glantz, 2018).

El enfoque de justicia social, sin embargo, es uno de los elementos más interesantes de algunas regulaciones de Estados Unidos. Ya sea a través de otorgarles privilegios en la obtención de licencias, eliminar condenas previas relacionadas con delitos de cannabis o hacerlas beneficiarias de los recursos generados por el mercado, las comunidades marginadas en varios estados norteamericanos están siendo beneficiadas por la regulación (Adinoff & Reiman, 2019). Esto es una muestra de cómo la regu-

lación puede ser una oportunidad de reparación e inclusión social y productiva. Sin embargo, estos intentos no han estado libres de obstáculos por parte de actores poderosos interesados en el mercado. En estados como Maine, Illinois y California se han llevado a cabo demandas de inconstitucionalidad, por violación de normas de competencia y comercio en contra de las medidas de priorización de licencias (Malyshev & Ganley, 2021). Adicionalmente, en California las demoras y los requerimientos de la burocracia estatal para la aprobación de licencias de los programas de equidad social están, más que ayudando, perjudicando a sus beneficiarios (Alpert Reyes, 2021).

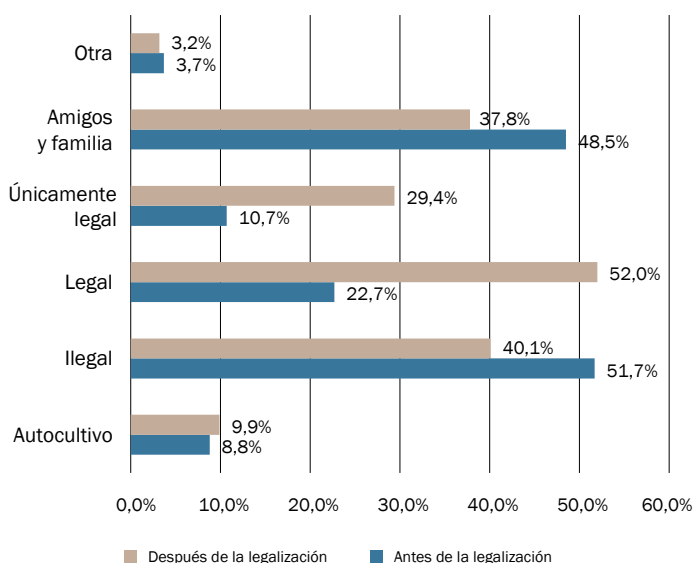
Finalmente, la falta de acceso a productos financieros (dada la prohibición federal) ha perjudicado a los propietarios de pequeños negocios de cannabis, mientras que ha favorecido a las empresas grandes, que cuentan con mayor capital y apalancamiento financiero (Krane, 2018). Esto demuestra que, aun con buenas intenciones, los gobiernos que decidan emprender la regulación de este mercado deben prestar mucha atención a los detalles de la implementación, para que se logre tener un impacto significativo en las comunidades y poblaciones afectadas por la prohibición.

Por su parte, Canadá ha tratado de aprovechar las potencialidades de los modelos de Uruguay y Estados Unidos al mismo tiempo, adoptando un marco regulatorio con alta intervención estatal en la distribución, pero dejando campo para que el mercado tome la batuta en temas de producción. Sin embargo, aunque este enfoque está dirigido a proteger la salud pública con un monitoreo y control de la venta directa al consumidor, también ha debilitado los objetivos de desplazar el mercado ilegal y buscar una mayor inclusión social de comunidades afectadas.

Para empezar, en ninguna de las provincias de Canadá se ha observado un sistema de licencias que tenga criterios de justicia social (Slade, 2020b). De hecho, la no asignación específica de los ingresos tributarios permite que no haya un compromiso real con este ideal. Por otro lado, uno de los retos más grandes que ha tenido la regulación en Canadá ha sido poder desplazar el mercado ilegal. Si bien las estadísticas oficiales sobre las fuentes

de acceso a cannabis muestran un aumento de las fuentes legales —el porcentaje de consumidores que afirmaron haber obtenido el cannabis de una fuente legal aumentó casi 30 puntos porcentuales luego de la legalización— la reducción de las fuentes ilegales no ha sido tan marcada, se reportó una disminución de aproximadamente solo 10 puntos porcentuales.

Gráfica 3. Fuentes de acceso a cannabis en Canadá



Fuente: elaboración propia con base en información del Departamento de Estadística de Canadá²⁹

Ahora bien, se ha encontrado que esta dificultad para desplazar el mercado ilegal está relacionada principalmente con el precio del cannabis en el mercado legal (Kilmer, 2019; Slade, 2020b). El precio de los productos cannábicos en el segundo ha permanecido muy por encima del precio en el primero. Según las cifras oficiales del Departamento de Estadística de Canadá, en

29 Disponible en: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-003-x/2020002/article/00002/tbi/tbi03-eng.htm>

2019, el precio del gramo de cannabis en el mercado ilegal fue de 5,96 dólares canadienses (CAD), mientras que en el mercado legal regulado fue de 10,29 dólares canadienses, es decir, casi el doble (Statistics Canada, 2020a). Más aun, al analizar la evolución del precio en ambos mercados, se ha observado que mientras el precio en el mercado legal se ha mantenido relativamente constante, en el mercado ilegal se ha reducido sistemáticamente entre 2018 y 2019 (Brown, 2020). Esto ha llevado a que distintas provincias del país hayan solicitado al gobierno federal reevaluar los impuestos que recaen sobre el mercado legal (Lamers, 2022).

Otro de los aspectos más problemáticos del modelo de regulación canadiense tiene que ver con la integración vertical y la captura corporativa permitidas por el 'libre mercado' que se da en la fase de producción. A pesar de las intenciones de abrir el mercado a productores pequeños con la introducción de licencias de 'microcultivo', este objetivo no ha dado resultados debido a los mismos requerimientos de la regulación. Por ejemplo, en 2018 el gobierno federal anunció que para solicitar una licencia de cultivo se requería que los beneficiarios potenciales ya tuvieran una instalación de producción (Canada Revenue Agency, 2018a). Esto representó importantes barreras de entrada para aquellos productores que no tenían el músculo financiero y que, por tanto, no podían arriesgar los costos de la inversión inicial. A su vez, tal fenómeno ha contribuido a crear un mercado emergente dominado por un número relativamente pequeño de grandes actores corporativos, al tiempo que ha alimentado el riesgo de monopolización. Este poder de mercado ha facilitado que grupos de interés de productores puedan ejercer presión política para virar la regulación hacia sus propios intereses. Una prueba de ello es el Cannabis Council of Canada y la posición dentro de la junta directiva de grandes productores como Cronos Group y Aurora Cannabis³⁰ (Slade, 2020b, pp. 42-44). Esto ha debilitado aun más la posibilidad de que la regulación tenga beneficios sociales y económicos para las poblaciones más afectadas por el prohibicionismo en ese país.

30 Ver: <https://cannabis-council.ca/about>

Estos aspectos del caso canadiense ilustran los riesgos de una regulación que permita acumular poder de mercado a tal punto que pueda llegar a ser capturada por los intereses de los grandes actores corporativos. Igualmente, Canadá y los otros casos analizados permiten ver como los distintos objetivos de la regulación y los principios de derechos humanos en la política fiscal que se utilizan pueden entrar en tensión.

El uso de la política fiscal en los mercados regulados de Estados Unidos y Canadá difiere en gran medida con la aproximación de Uruguay. Este país optó por un modelo en donde el control de la producción y venta de cannabis es la estrategia para regular los niveles de consumo, los impactos en la salud y la competencia con el mercado ilegal, renunciando así a los instrumentos de política fiscal para perseguir estos objetivos. Por su lado, Estados Unidos y Canadá decidieron usar el rol regulatorio de los impuestos como una medida para (i) desestimular el consumo y (ii) obtener recursos nuevos para implementar estrategias de prevención, reducción de riesgo y daños en salud, y reparación con enfoque de justicia social (cumpliendo así con los principios n.º 3, 5, 10 y 12). Sin embargo, mientras que Uruguay ha logrado mantener un precio competitivo en su mercado regulado, Canadá y Estados Unidos han tenido problemas para desplazar el mercado ilegal por los precios altos de sus productos. Por ejemplo, en California, el mercado de cannabis para uso adulto más grande de Estados Unidos, el mercado ilegal es aún más grande y no muestra señales de debilitamiento. Esto ha sucedido, en parte, por el uso de impuestos indirectos que tiene la regulación en ese estado (McGreevy, 2019).

Pero el modelo tributario en algunas jurisdicciones de Estados Unidos también es objeto de críticas, pues se ha concentrado en recaudar fondos fiscales sin mucha atención a los aspectos de diseño tributario que pueden desincentivar el consumo. Es así porque (a excepción de Alaska) los impuestos indirectos a los productos de cannabis no tienen en cuenta el contenido de THC. La evidencia sobre impuestos saludables señala que los impuestos que buscan desincentivar el consumo de productos nocivos para la salud deben incluir en su base gravable el componente

que impacta negativamente la salud (Sassi et al., 2013). En este caso, atar el impuesto a los niveles de THC sería una forma para que los gobiernos puedan inducir a los consumidores a comprar productos menos potentes que, por ende, impliquen menos riesgos a la salud. En este sentido, la literatura ya ha mostrado que el precio de los productos, especialmente en relación con la potencia de estos, es el factor más importante en los patrones de compra (Slade, 2020a).

Actualmente, la mayoría de estados tienen pocos controles a la potencia máxima de los productos cannábicos en el mercado, y esto ha llevado a que los productores desarrollen cultivos con mayor potencia para aumentar la demanda y sus ganancias. Por ejemplo, en el estado de Washington la proporción de cepas con una concentración de THC superior al 15 % creció en un 93 % pocos años después de la regulación (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2020). Así, un impuesto que tenga en su diseño como base gravable el contenido de THC puede contener el surgimiento de productos más potentes y ser más eficaz en obtener los resultados de salud pública esperados³¹.

Lo anterior sugeriría, entonces, que la estrategia de Uruguay de no cobrar impuestos es la mejor. Sin embargo, la decisión de no gravar con impuestos indirectos los productos del mercado de cannabis hace que el Estado pierda la oportunidad de utilizar herramientas útiles para contribuir a la garantía de derechos. Por ejemplo, el Estado no está utilizando los impuestos para desincentivar el consumo de cannabis vía precio (principio n.º 12). A su vez, la exención de impuestos indirectos no le permite al Estado movilizar recursos y utilizarlos para perseguir objetivos de garantía de derechos de poblaciones marginadas y usuarios (principios n.º 3, 5 y 10). Además, tener un precio bajo no garantiza el desplazamiento total e inmediato del mercado ilegal, como ya se mencionó, otros aspectos de su estructura regulatoria están jugando a favor del mercado negro.

31 Existe evidencia en el caso del impuesto a las bebidas azucaradas, en algunas jurisdicciones de Estados Unidos, que indica que el diseño de impuestos basado en el contenido de azúcar y no en el precio (*ad valorem*) mejora los resultados hasta en un 30 % (Grummon et al., 2019).

Finalmente, Uruguay se diferencia de Canadá y Estados Unidos en su aplicación del principio n.º 7, que se centra en la transparencia de la información fiscal del mercado regulado. En Canadá, el Departamento de Estadística del Gobierno de Canadá contiene información pública sobre los tipos de impuestos que aplican al mercado regulado de cannabis para uso adulto, así como información sobre el recaudo que estos están generando. También, la mayoría de los gobiernos de las provincias canadienses tienen en sus páginas oficiales información relevante sobre los impuestos en su provincia y el uso de los recursos. Algo similar ocurre en Estados Unidos. Allí, los gobiernos de los estados y ciudades donde se ha llevado a cabo la regulación presentan en sus páginas oficiales información y datos públicos relacionados con impuestos y recaudo periódico del mercado regulado³². Esta información es vital para el debate público y la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos provenientes de la regulación. Igualmente, hacer transparente esta información también puede ser crucial para aumentar el apoyo a la regulación, al difundirse sus beneficios en materia de recursos públicos. Uruguay, por el contrario, cuenta con muy poca información fiscal pública alrededor de los impuestos y el gasto generado por la regulación en su país. Si bien el uso de impuestos en su modelo regulatorio es poco, no es posible para el público general acceder a cifras oficiales sobre la magnitud del recaudo y los ingresos que provienen del mercado regulado. Además, tampoco es accesible la información detallada sobre el uso de los recursos.

A largo de esta sección, presentamos y analizamos los distintos objetivos, aspectos generales y modelos fiscales de las regulaciones de cannabis vigentes en las jurisdicciones alrededor del mundo que han dado el paso hacia una nueva política

32 Ver, por ejemplo, el caso de la ciudad de Denver, Colorado: <https://www.denvergov.org/Government/Agencies-Departments-Offices/Agencies-Departments-Offices-Directory/Marijuana-Information/Marijuana-Annual-Report-Data-and-Statistics>

de drogas. Mientras que Uruguay se ha inclinado por un modelo regulatorio con mayor participación del Estado en el mercado, para ejercer más control en toda la cadena de producción, distribución y consumo, Estados Unidos ha elegido un modelo con mayor libertad de mercado, pero con participación del Estado a través de medidas regulatorias relacionadas con el consumo, la producción y la publicidad, entre otras. Canadá, por su parte, adoptó un modelo de regulación ‘mixto’, que combina elementos preponderantes de mercado en la producción con medidas regulatorias estrictas en la distribución y el consumo.

Frente a los instrumentos fiscales utilizados y sus características, Estados Unidos y Canadá hacen uso de impuestos (principalmente) indirectos para desestimular el consumo y recaudar recursos para financiar (algunos) objetivos de la regulación. Uruguay, por su parte, ha optado por eximir de impuestos indirectos a los productos cannábicos, para poder así tener un bajo precio en el mercado legal que compita con el ilegal. Si bien esta es una estrategia legítima, como argumentamos en esta sección, el uso de impuestos y gastos con destinación específica puede reforzar el enfoque de derechos humanos y de salud pública de la regulación. Para esto, el análisis a través del lente de los Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal es crucial.

Estudiar las buenas prácticas de esta sección es de vital importancia para iluminar las decisiones regulatorias en un escenario de regulación de cannabis para uso adulto en Colombia. No obstante, es imperativo tener en cuenta las particularidades del contexto colombiano, de modo que las buenas prácticas identificadas logren capturar estas características propias del contexto nacional y resulten efectivas para garantizar los objetivos de la regulación propuestos en el país. Así, el siguiente capítulo busca ofrecer un panorama sobre estas particularidades.

4. Producción, uso y mercados de marihuana en Colombia

En esta sección describimos el uso de cannabis en Colombia, hacemos una estimación del mercado ilegal y presentamos una caracterización del Norte del Cauca, región que vive una bonanza cannábica desde el 2010. Decimos que se trata de un *boom* o una bonanza porque es un negocio rentable con constante demanda, que para muchas familias de la región es la única fuente de recursos para sustentar la vida en sus territorios, de manera similar a la dinámica que tienen los cultivos de hoja de coca en otras zonas del país. En general, estos son lugares en los que hay una baja presencia institucional, están marcados por la guerra y cuentan con falencias enormes en la satisfacción de los derechos económicos y sociales.

En Colombia, el cannabis es la sustancia declarada ilícita más usada. Según la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, publicada en 2019 por el Ministerio de Justicia y el DANE, más de 637 000 personas usaron marihuana dentro del último año³³ (2019, p. 66), lo que corresponde al 2,7 % de la población entre 12 y 65 años³⁴. Puntualmente, el 72 % de estas personas tenían entre 18 y 34 años, y vivía en Bogotá, Cali, el eje cafetero o Medellín (Ministerio de Justicia & DANE, 2019, p. 68).

De acuerdo con el (DNP), la distribución geográfica del uso de marihuana tiende a concentrarse en las zonas urbanas, que son atractivas para el comercio del cannabis que se produce en el Norte del Cauca (DNP, 2017, p. 105). Si bien esta no es la única región con cultivos de marihuana, en la actualidad el país vive una “bonanza del *creepy*”³⁵, a partir de la extensión y

33 “Uso en el último año” hace referencia al 2018.

34 De acuerdo con la encuesta, casi 800 000 personas usaron alguna sustancia declarada ilegal en el último año, es decir, el 3,36 % de la población del país (Ministerio de Justicia & DANE, 2019, p. 57).

35 La llamada marihuana “*creepy*” no es una variedad, es una denominación genérica para aquellas variedades índicas que suelen tener mayor concentración de THC. Mientras que las variedades “colombianas” que conquistaron los mercados estadounidenses en las décadas de 1970 y 1980 tenían 7 % u 8 % de THC, lo que distingue al *creepy* es que contiene entre 15 %

dependencia de los ingresos derivados de esta sustancia, que se produce en los municipios de Caloto, Corinto, Miranda, Toribío y Santander de Quilichao.

Por otra parte, para estimar el tamaño del mercado interno de la marihuana durante el año 2015, el DNP multiplicó las 216 toneladas incautadas por el precio promedio de 1 000 pesos (COP) por gramo, lo que resultó en más de 220 000 millones de pesos. A partir de allí, estimó dos escenarios en los que el costo de las incautaciones representó el 5 % o el 10 % del total del mercado (DNP, 2017, p. 116). Si se trata del primer escenario (5 %), el tamaño del mercado de cannabis en Colombia durante ese año fue de 4,4 billones de pesos, mientras que en el segundo escenario (10 %) el valor fue de 2,2 billones de pesos. Para ilustrar la magnitud del monto, la reforma tributaria que el actual gobierno ha impulsado pretender recaudar entre 2 y 4 billones de pesos.

Se ha creído que toda esta marihuana abastece en su mayoría al mercado colombiano; sin embargo, hay evidencia de que esta se exporta hacia diferentes países de Centro y Sur América, incluso a Estados Unidos (Cruz & Pereira, 2021, p. 92). Si bien la rentabilidad de la producción y distribución de la marihuana al interior de Colombia no es equiparable con la comercialización internacional de cocaína, la Policía reporta que los países de destino para exportación de la marihuana son Estados Unidos, Ecuador, Perú y Argentina (CIENA, 2017, p. 4). Dicha información se replicó en el Reporte Mundial de Drogas de la UNODC, en el que se indica que entre 2010 y 2015 los países más frecuentemente mencionados como lugares de origen del cannabis son Colombia, Paraguay y Jamaica, para América del Sur y América Central (UNODC & Gobierno de Colombia, p. 37).

Toda la experiencia vivida con el mercado ilegal del cannabis permite pensar en Colombia como uno de los lugares de América Latina más estratégicos para la producción a bajo costo. Mientras que para el año 2015 en Canadá la producción de un gramo de cannabis costó 10 914 pesos³⁶ (COP), en Colombia

y 25 % de dicho componente, lo que produce un efecto psicoactivo mucho mayor, pero también más corto (Robbins, 2019).

36 La cifra en pesos se calculó con el promedio de la tasa de cambio para el 2015 del dólar canadiense de 2 140 pesos.

la producción de un kilogramo costó 11 000 pesos (COP). Este cálculo toma como referencia los datos presentados por Conway (2021), que indican que el costo de producción promedio de un gramo de marihuana para el 2015 fue de 5,1 dólares canadienses (CAD).

De acuerdo con el Centro Internacional de Estudios Estratégicos Contra el Narcotráfico (CIENA) de la Policía Nacional (2017), una hectárea de cultivo de marihuana puede tener de 12 000 a 15 000 plantas y puede producir en promedio 2 000 kilogramos de flor (p. 4). El precio promedio regional del kilogramo es de 250 000 pesos (COP), y de esa cantidad se pueden extraer hasta 500 dosis (de 2 gr cada una), que costaban cada una para el año 2016 aproximadamente de 2 000 a 5 000 pesos en el país. Del mismo modo, el DNP (2017) estimó que producir un kilogramo de marihuana es 215 veces más económico de lo que cuesta producir un kilogramo de cocaína (p. 83). Además, la calidad de los suelos, las condiciones climáticas y la cantidad de variedades que se pueden cultivar aumentan el atractivo del país.

Actualmente, en Colombia no se lleva a cabo un registro sistemático de cultivos de cannabis, como sí se hace con los cultivos de coca y amapola³⁷. No obstante, los pilotos de alertas lumínicas del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), que se usan para detectar la presencia de invernaderos para producción de marihuana, han permitido conocer que el 55 % de la producción en zonas rurales de cannabis en Colombia se lleva a cabo en 5 municipios al norte del departamento del Cauca (UNODC & Gobierno de Colombia, 2017, p. 116). El municipio con mayor concentración de cultivos de cannabis en esta zona del país es Toribío (21 %), seguido por los municipios Corinto (14 %), Caloto (9 %) y Santander de Quilichao (8 %). Considerando esta distribución, resulta pertinente que presentemos algunas características de estos municipios ubicados al norte del

37 El proyecto SIMCI es financiado por el Gobierno colombiano desde 1999, se diseñó con el propósito de medir la extensión de los cultivos de coca y amapola, por lo que a lo largo de su implementación los cultivos de cannabis no han sido priorizados y tampoco se ha asignado recursos para censar las hectáreas que hay cultivadas en el país.

Cauca, para comprender de mejor manera las condiciones socioeconómicas e institucionales en las que operan.

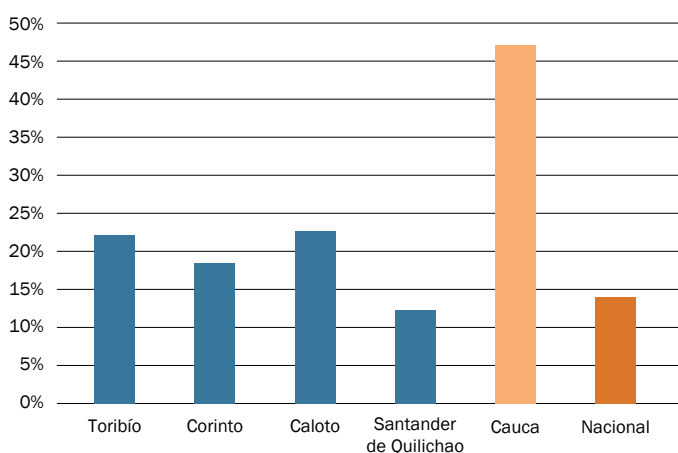
En estos cinco municipios hay una alta concentración de población indígena y de resguardos. De hecho, el 41 % de la extensión de los municipios corresponde a resguardos, mientras que el 36 % de la población se identifica como indígena (Cruz & Pereira, 2021, p. 89). Justo en el municipio que representa más alertas lumínicas —Toribío, con un 21 %—, un 86 % de la población es indígena y está dividida en tres resguardos. No es un tema del que se hable mucho, pero el Norte del Cauca ha desarrollado una dependencia económica a los cultivos de marihuana, a la que el gobierno no ha prestado la suficiente atención. Es necesario profundizar el estudio de las consecuencias que tiene este hecho para las condiciones socioeconómicas de la región. Cruz y Pereira (2021) reportaron que en diciembre de 2017 los precios de la marihuana cayeron hasta los 18 000 pesos por libra, lo que terminó generando un problema económico en la región entera (p. 87). A principios de 2018, los precios seguían bajos, y ningún otro producto agrícola pudo sustituir los ingresos del cannabis.

Al igual que en los territorios donde se depende de la economía de la hoja de coca, los indicadores socioeconómicos muestran una aparente mejor situación que en otros municipios donde no hay cultivos declarados ilícitos. Indicadores como el ingreso familiar y la cobertura educativa se encuentran cerca de la media del departamento, e incluso son más altos. Sin embargo, estos municipios suelen tener indicadores de pobreza multidimensional, una institucionalidad débil y altas tasas de violencia (Chaparro & Cruz, 2017, p. 60). Un tema que debería tenerse en cuenta es que los municipios con presencia de cultivos declarados ilícitos, en este caso de marihuana, son administrados a partir de los problemas que representan para la nación, y no bajo la perspectiva de derechos y necesidades de sus habitantes. En el Norte del Cauca, la composición étnica constituye un matiz adicional. La presencia de resguardos y la proporción de población indígena en esta región ha permitido que el Estado descargue las responsabilidades de la provisión de servicios

públicos en las autoridades indígenas, sin una adecuada asignación de recursos.

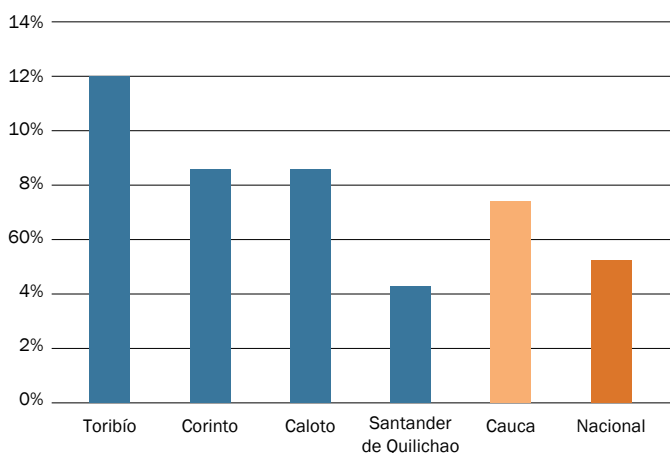
Al comparar la proporción de personas viviendo en situación de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de estos municipios frente al promedio del departamento del Cauca, se puede concluir que en ellos existe un mayor número de personas con sus necesidades básicas cubiertas. Los municipios con mayor proporción de personas viviendo en NBI son Caloto (22,6 %) y Toribío (21,6 %), frente a una proporción promedio de 46,6 % de personas en esta situación en el departamento del Cauca. Esto quiere decir que los mayores niveles de NBI en el departamento se encuentran en otros municipios del departamento, como Guapí, Timbiquí, López de Micay o Santa Rosa. Sin embargo, al comparar estos datos con el promedio nacional, se observa que en general estos municipios presentan una mayor proporción de personas viviendo con NBI.

Gráfica 4. Proporción de personas viviendo en NBI por municipio, promedio departamental y nacional



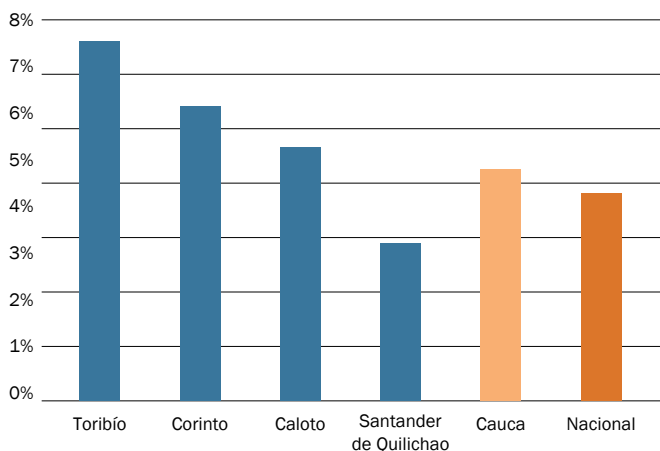
Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2018

Gráfica 5. Analfabetismo en personas de 15 años y más por municipio, promedio departamental y nacional



Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2018

Gráfica 6. Proporción de personas sin ningún nivel educativo por municipio, promedio departamental y nacional

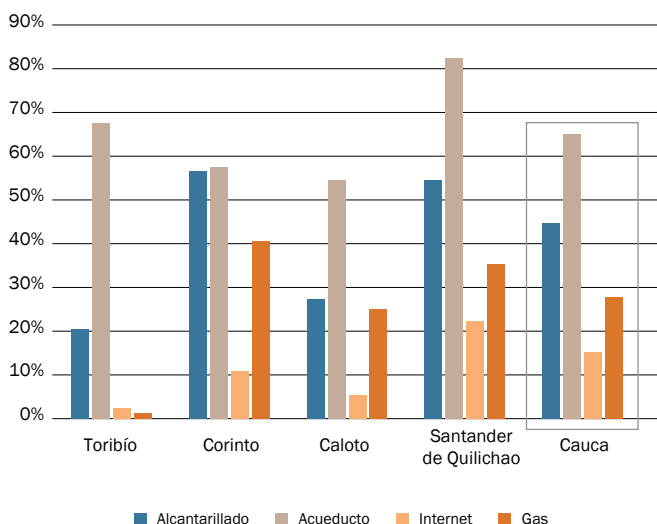


Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2018

Ahora bien, otros indicadores socioeconómicos reflejan algunos rezagos de estos municipios frente al resto del departamento. Por ejemplo, las tasas de analfabetismo en personas mayores de 15 años (gráfica 5) son más altas que el promedio departamental y nacional en los municipios de Toribío, Corinto y Caloto, siendo Toribío el municipio que registra la mayor tasa (12%). Al mismo tiempo, el porcentaje de personas sin ningún nivel educativo también es mayor al promedio departamental en los municipios de Toribío, Caloto y Corinto (gráfica 6).

De la misma forma, la cobertura de servicios públicos es menor al promedio departamental en municipios que tienen una alta concentración de cultivos de cannabis, como lo es Toribío (gráfica 7). Allí parece que la cobertura de servicios como internet y gas natural es inexistente.

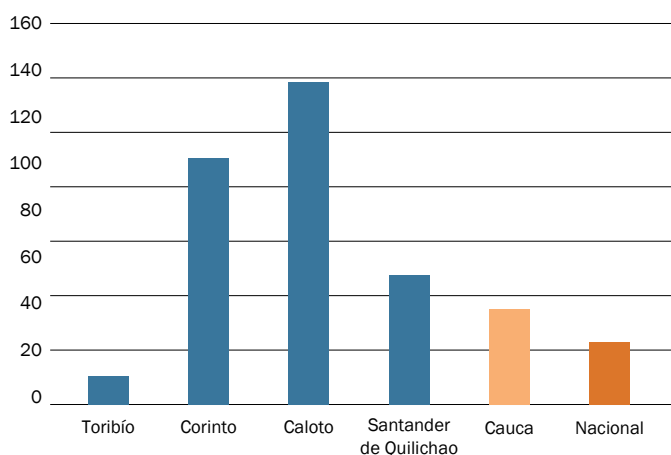
Gráfica 7. Porcentaje de cobertura de servicios públicos por municipio y promedio departamental



Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2018

El Norte del Cauca ha sido una región afectada históricamente por el conflicto armado. A partir de la importante producción de marihuana —sin que sea la única razón— se han activado disputas por el control territorial. La llegada del ELN, e incluso de Los Pelusos y las disidencias de las FARC, significó que para el 2018 en la región ya se hubiera reactivado el conflicto armado (Garzón & Silva, 2019), con el consecuente incremento de la violencia. Los datos del DNP para el año 2017 muestran que los municipios del norte del Cauca en donde existen cultivos de cannabis son generalmente más violentos que el promedio del departamento y del total nacional. De hecho, son los municipios de Caloto y Corinto los que cuentan con mayores tasas de homicidios por cada 100 000 habitantes (gráfica 8). Curiosamente, el municipio de Toribío, que concentra el 21 % de los cultivos de cannabis, refleja tasas inferiores al promedio departamental, e incluso al nacional.

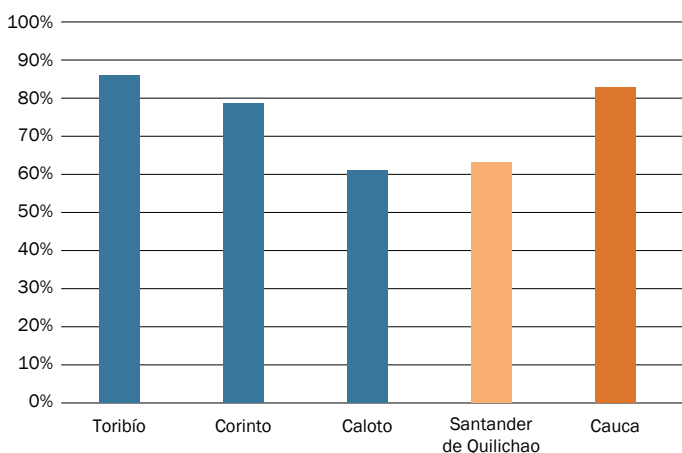
Gráfica 8. Tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes desagregado por municipio, promedio departamental y nacional



Fuente: elaboración propia con base en datos del Departamento Nacional de Planeación, 2017

En cuanto a la capacidad institucional de estos municipios, según los grupos de la Medición de Desempeño Municipal (MDM), el municipio de Toribío se encuentra en el grupo de municipios con capacidad iniciales bajas (G5), y el municipio de Corinto, en el grupo de capacidades medias-bajas (G4). Mientras tanto, los municipios de Caloto y Santander de Quilichao están clasificados en los grupos de capacidades media alta (G2) y media (G3), respectivamente (DNP, 2021, p. 21).

Gráfica 9. Proporción de ingresos municipales que corresponden a transferencias del Gobierno central, por municipio y promedio departamental



Fuente: elaboración propia con base en datos del Departamento Nacional de Planeación, 2017

Por último, además del MDM, existen otros indicadores que permiten entender la fortaleza, eficiencia y eficacia del Estado en estos territorios. Uno de estos es el porcentaje de los ingresos municipales que corresponde a las transferencias del Gobierno central. Como se puede apreciar en la gráfica 9, el porcentaje de los ingresos del municipio que corresponde a transferencias del Estado (Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías, etc.) es significativo para todos los muni-

cipios analizados; especialmente en el caso de Toribío, en donde el 86 % de sus ingresos provienen de transferencias. Si bien al comparar con lo que recibe el Cauca como departamento por transferencia, estas cifras son similares y hasta menores, no deja de ser muy ilustrativo el hecho de que estos municipios tengan un grado de dependencia del Gobierno central de tal magnitud. Esto demuestra la exigua capacidad que tienen para generar recursos propios que les permitan mayor solidez fiscal y autonomía territorial.

Adicional a la lectura de estos datos sobre el panorama de indicadores socioeconómicos e institucionales en la región, hay que preguntarse cómo está afectando la dependencia económica de la marihuana a la región del Norte del Cauca. Esto no solo tiene que ver con la fluctuación en costos, que afecta negativamente a las familias de la región, sino también a los costos que deben asumir por hacer parte de la ilegalidad. Por ejemplo, la falta de acceso al uso de la tierra, créditos o subsidios para potenciar y actualizar la producción, y sometimiento a la violencia de actores armados.

En términos generales, hace que falta un diagnóstico regional más fuerte acerca de las consecuencias que tienen el cultivo de cannabis y la política de prohibición en la calidad de vida de los habitantes del Norte del Cauca. Sin embargo, a pesar de estos vacíos, hay elementos de contexto suficientes que permiten sugerir que el eventual escenario de regulación sería una oportunidad para que los habitantes de esta región usen su experticia y las condiciones ventajosas de cultivo y producción para surtir el mercado legal. Esta posibilidad depende de la manera como el mercado regulado asegure espacios para pequeños y medianos productores, al igual que recursos suficientes para financiar su inclusión al mercado y el necesario desarrollo rural para que la inclusión en el mercado sea sostenible.

Frente a esto último, aunque calcular cuántos recursos podría recaudar el Estado colombiano a partir de la regulación de la marihuana no es un objetivo de este texto, pues se requiere una metodología específica, vale la pena especular. A partir de la metodología utilizada por Teixeira (2016) en Brasil (p. 49), po-

demos afirmar que para el caso colombiano, las arcas públicas estarían dejando de percibir, por concepto de IVA, hasta 352 millones de dólares anuales, derivados de la despenalización de la marihuana para uso adulto (tabla 5). Esto equivale, con un cambio de 4 000 COP/1 USD, a casi 1,4 billones de pesos colombianos (COP) anuales.

Tabla 5. Ejercicio de proyección de recaudo anual por IVA e impuesto de consumo de 55 % en cannabis en Colombia para 2018, en dólares (USD)

Cantidad e intervalo de consumo	Recaudo por IVA [19 %]	Recaudo por impuesto de consumo [55 %]
Un gramo al mes	2,9 millones	8,5 millones
40 gramos mensuales	117 millones	340 millones
120 gramos mensuales	352 millones	1 000 millones

Fuente: elaboración propia a partir de Teixeira, 2016, p. 49

Para hacer este cálculo, tomamos como base el precio de un gramo de marihuana en Uruguay para el 2016 (1,2 dólares), en tanto es el precio regulado en un mercado legal, y asumimos la recaudación como la del Impuesto al Valor Agregado (IVA), lo cual equivale a una carga fiscal del 19 % sobre el consumidor. Si la población total usuaria de cannabis, calculada por el DNP (2017), es de 1 072 728 personas (p. 105) y esta consumiera un gramo de marihuana al mes, que en Colombia equivale a la cantidad usada en un cigarrillo, se recaudarían alrededor de 2,9 millones de dólares (USD) anuales. Si la población total usuaria de cannabis consumiera el máximo permitido para el caso uruguayo, unos 40 gramos mensuales, se recaudarían alrededor de 117 millones de dólares anuales. Ahora bien, los consumidores regulares de marihuana usan de 3 a 4 gramos diarios, lo cual equivale a un consumo mensual aproximado de 120 gramos, que representaría alrededor de 352 millones de dólares anuales (Cruz & Pereira, 2021, p. 98).

Sin embargo, el cálculo tan solo comprende el impuesto al consumo, asumiendo un porcentaje de recaudación fiscal equivalente al de otros productos corrientes. Si asumimos un porcentaje de recaudación equivalente al de los cigarrillos (55 %) para un consumo mensual de un gramo por parte de toda la población usuaria, las eventuales utilidades serían de 8,5 millones de dólares (USD) anuales. En el caso de un consumo mensual equivalente al máximo permitido en Uruguay, de 40 gramos, la recaudación sería de aproximadamente 340 millones de dólares anuales. Asumiendo que la población usuaria es consumidora regular de marihuana, la recaudación sería de aproximadamente 1 000 millones de dólares anuales o 4 billones de pesos colombianos³⁸ (Cruz & Pereira, 2021, p. 98). Esta última cifra es lo que aproximadamente se recoge en una reforma tributaria, lo que ayuda a entender la magnitud del potencial recaudo que se puede originar a partir de este mercado.

A pesar de la inexactitud de estas cifras, pues es más complejo calcular la demanda que la simple consideración de las personas que usaron marihuana en el último año, estas sí indican que el mercado regulado de cannabis tiene el potencial de contribuir a las arcas públicas. Hay que mencionar, finalmente, que su régimen fiscal debería enfocarse en financiar sus objetivos principales, como el desarrollo rural, la protección a la salud pública y la reparación de víctimas de la guerra contra las drogas.

Estos elementos de contexto, a pesar de estar fragmentados, dan pistas suficientes sobre las posibilidades que un escenario regulatorio trae para Colombia. Al ser la sustancia hoy ilícita más ampliamente usada, su tránsito a la regulación es una innegable oportunidad para generar recaudo para el Estado. A su vez, al estar concentrado su cultivo en una región en específico, ese recaudo puede ser parcialmente destinado para disminuir las brechas socioeconómicas e institucionales que aquejan al Norte del Cauca.

38 Nuevamente, utilizando una tasa de cambio de 4 000 pesos (COP) por dólar (USD).

Ahora bien, y como hemos insistido a lo largo del texto, el marco fiscal debe también diseñarse para proteger la salud de las personas que usan cannabis, al igual que debe evitar que los precios generen incentivos al consumo o no generen incentivos suficientes para la legalidad. La situación colombiana, con una producción a bajo costo, hace que estas tensiones sean particularmente apremiantes. A fin de dar contenido a los debates regulatorios que eventualmente atravesará el país en esos sentidos, ofrecemos a continuación una serie de propuestas basadas en las lecciones aprendidas de los incipientes mercados analizados.

5. Principios fiscales cannábicos

A lo largo del texto, hemos hecho un recorrido por el contexto nacional e internacional con el fin de ubicarnos en el legado y la situación que tendrá que enfrentar la regulación. Igualmente, hemos analizado las experiencias en otras latitudes, que pueden iluminar el qué hacer y el qué no hacer en un escenario regulatorio, particularmente sobre las fuentes y formas de recaudo, además de la destinación del gasto. Asimismo, exploramos los principios de derechos humanos que son aplicables a la política fiscal de la regulación, de modo que esta esté fundamentada en la normativa internacional de los derechos humanos, para que logre ser justa y aporte recursos útiles para la garantía de derechos de poblaciones vulnerables y criminalizadas por la guerra contra las drogas.

Todo esto, teniendo presente, como resaltamos en la introducción, que la regulación del uso adulto de cannabis en Colombia debe perseguir cuatro objetivos: (i) reducir el tamaño del mercado ilegal, (ii) proteger la salud pública, (iii) promover el desarrollo rural diferenciado y (iv) promover medidas de reparación. Hemos defendido, además, que la política fiscal y su diseño son un instrumento esencial para el cumplimiento de dichos objetivos, sea a través de impuestos que desincentiven variedades más potentes o que definan recaudos que permitan promover el desarrollo rural en zonas marginadas, por poner algunos ejemplos.

Así, la combinación de un análisis comparado de los principios de derechos humanos en la política fiscal con uno situado en la realidad nacional nos permite proponer una serie de principios fiscales para un marco regulatorio. Tal marco debe estar orientado hacia el mercado y basarse en un esquema de licencias, todo esto, fundamento en principios de justicia fiscal y derechos humanos.

Teniendo en cuenta los objetivos de la regulación para el cannabis en Colombia que acabamos de plantear, es muy importante alinear los principios de derechos humanos con la política fiscal que debe contener esta regulación, de modo que permitan alcanzar estos objetivos sin perder de vista las posibles tensiones que se puedan presentar entre los objetivos (y entre los mismos principios). Así, proponemos a continuación algunos elementos para una política fiscal del cannabis, pensada, de una parte, para recolectar recursos y, de otra, para destinarlos.

5.1 La política fiscal para movilizar recursos

El primer principio que debe cumplir esta regulación en materia de política fiscal es el de movilizar recursos a través de los distintos tipos de impuestos que se puedan aplicar en este mercado. Este responde directamente al principio n.º 10: “los Estados deben movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales” (Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021). Como vimos en la sección 3, Estados Unidos y Canadá aplican impuestos a sus mercados regulados que les han permitido generar recursos fiscales nuevos para destinar a programas, políticas o estrategias relacionadas con la consecución de los objetivos planteados en la regulación. Por el contrario, Uruguay decidió eximir del pago de impuestos indirectos a los productos cannábicos del mercado como una forma de subsidiar el precio de los productos del mercado regulado (gasto indirecto mediante beneficios tributarios). Si bien esta es una estrategia legítima, al optar por el gasto indirecto vía beneficios tributarios, el Estado uruguayo está perdiendo la oportunidad de dirigir este gasto

a asuntos particulares por fuera del objetivo de reducir el mercado ilegal. Estos proyectos pueden llegar a ser igualmente importantes, como es el caso de la destinación de recursos a programas de prevención y reducción de riesgos y daños que protejan la salud de consumidores, entre otras estrategias. Por lo anterior, creemos que la mejor opción para el caso colombiano es realizar asignaciones mediante gasto directo. Sin embargo, si se llegase a escoger el camino de Uruguay, vía beneficios tributarios, se debe tener en cuenta la directriz 6 del décimo de los Principios frente a este tipo de instrumentos. Por ejemplo, la obligación de publicar todos los tratos diferenciales de los sistemas tributarios; cuantificando su costo fiscal, asegurando la disponibilidad de la información en formatos abiertos sobre su fecha de vigencia, evaluaciones y razonabilidad, así como las personas y empresas a quienes benefician (Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021).

Así pues, los impuestos que se puedan aplicar a un eventual mercado regulado en Colombia deberían ser directos (impuesto a la renta de las empresas que operen en cualquiera de las fases de la cadena de valor) o pueden ser impuestos indirectos a la venta o consumo de productos cannábicos. Los impuestos indirectos del Estatuto Tributario colombiano que podrían aplicar a estos productos son el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el impuesto al consumo. Este último grava el consumo de bienes que no se consideran parte de la canasta familiar, y la tarifa es un gravamen adicional al IVA que varía entre el 4 %, 8 % o 16 %³⁹.

Ahora bien, la imposición de impuestos indirectos — además de movilizar recursos fiscales— cumple también con el principio de derechos humanos en la política fiscal de usar el rol regulatorio de los impuestos como una forma de promover ambientes favorables a la garantía de derechos. En el caso del mercado de cannabis para uso adulto, los productos deben tener un impuesto específico o una sobretasa al impuesto al consumo que busque proteger la salud de los consumidores; esto puede lograrse desincentivando el consumo de estos productos vía precio o

39 Presidencia de la República. Decreto 624 de 1989. Estatuto Tributario Nacional. Art 512-1.

garantizando que los impactos a terceros (externalidades negativas) sean compensados con los recursos que aporta el impuesto. Este tipo de impuestos ya se utilizan en el país para productos como el alcohol y el tabaco, y en los últimos años se ha discutido ampliamente la posibilidad de adoptar este tipo de impuesto también para las bebidas azucaradas. Esto va en línea con las directrices de derechos humanos, las cuales recomiendan que las actividades o sustancias que sean nocivas o presenten daños a la salud tengan desincentivos. Además, que los recursos que se recauden por esta fijación de impuestos deben ser utilizados para fortalecer los sistemas de salud y para campañas mediáticas que sirvan para reducir daños (Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021).

No obstante, como se ha mencionado en las anteriores secciones, el diseño del impuesto es fundamental para obtener mejores resultados en materia de salud pública. Mientras que la tarifa de un impuesto *ad valorem* se calcula con base en su precio, la tarifa de impuestos específicos se calcula a partir de la cantidad de un componente específico en el producto, usualmente aquel que genera los impactos negativos en la salud por los cuales se decide imponerle un impuesto. En un escenario de regulación de cannabis para uso adulto en Colombia, es clave que se tengan en cuenta las lecciones aprendidas en otros países, especialmente en las jurisdicciones de Estados Unidos, que no fijaron impuestos al contenido de THC de los productos. Allí se observó cómo el mercado, en ausencia de incentivos a ofrecer productos cannábicos de menor potencia, aumentó la concentración del contenido de THC de sus productos para aumentar su demanda (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2020). Así pues —siguiendo la literatura sobre impuestos saludables que recomienda el uso de impuestos específicos para desincentivar el consumo de productos más nocivos, vía precios más altos (Sassi et al., 2013)—, se debe diseñar un impuesto específico para productos cannábicos que tenga en cuenta el contenido de THC para la formulación de su tarifa. Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que el impuesto debe causarse en la fase final de la cadena de valor, es decir, en el momento que se hace la

venta al consumidor final, de modo que se pueda trasladar a este el impuesto y se refleje en el precio final del producto.

Ahora bien, a la hora de pensar en los impuestos que deben recaer sobre el mercado regulado de cannabis, es muy importante considerar las tensiones que existen entre establecer impuestos que aumenten el precio de los productos, como una estrategia para proteger la salud pública, y desplazar el mercado ilegal en el país, uno de los principales objetivos de la regulación. Como presentamos en las experiencias de Canadá y Estados Unidos, la adopción de múltiples impuestos indirectos en este mercado, y su efecto en los precios del producto, ha limitado la capacidad de sus regulaciones para desplazar los mercados ilegales de cannabis. Esto es lógico, si se tiene en cuenta que la forma más efectiva de desplazar el mercado ilegal es que los productos cannábicos del mercado legal tengan un precio competitivo. En Canadá, por ejemplo, el precio por gramo de cannabis en el mercado regulado es el doble del precio por gramos en el mercado ilegal (Government of Canada, 2018c).

En el contexto colombiano, la situación parecer ser aun más compleja. A diferencia de los países mencionados, Colombia es un país que ha producido cannabis de forma ilegal hace muchos años. Esto implica que aquí el costo de producción en el mercado ilegal es mucho menor que el costo en países como Canadá o Estados Unidos, por lo que la diferencia entre el precio del mercado regulado (con impuestos) y el del mercado ilícito sería aun mayor que la observada en los países norteamericanos. Esto obliga a encontrar un balance que permita que el precio no sea tan alto, como para no poder desplazar el mercado ilícito, pero que no sea tan bajo, a tal punto que se pierda el poder de desincentivar el consumo de cannabis por ser un precio muy reducido.

No obstante, la experiencia en otras jurisdicciones también puede dar algunas respuestas a este dilema. Un aspecto clave es que en algunos de los mercados de cannabis que llevan más tiempo en funcionamiento en Estados Unidos (Colorado y Oregón) se ha observado una disminución de los precios de los productos del mercado regulado en el mediano plazo (Kilmer, 2019,

p. 1; Slade, 2020a, p. 10). Adicionalmente, investigaciones sobre el mercado medicinal han mostrado que las condiciones para el mercado legal en Colombia también son favorables en cuanto a costos de producción (Ramírez, 2019, p. 38), lo que permitiría establecer en este mercado un precio de entrada más competitivo. Esto dos elementos son muy importantes, pues si esta tendencia a la baja de los costos de producción es un fenómeno común en la regulación de los mercados de cannabis (aún falta tiempo para poder establecer esto), y se tiene un buen panorama de costos de inicio, la regulación colombiana podría adoptar un esquema de impuestos cuya aplicación se haga de manera gradual, conforme avanza la regulación y los precios comienzan a caer. De hecho, el estado de Nuevo México, en su reciente legislación de cannabis para uso adulto, adoptó un esquema de impuestos como el que proponemos, en donde la tarifa del impuesto a las ventas de productos cannábicos inicia en 12 % y aumentará anualmente desde el año 2025 hasta llegar al 18 %. Teniendo en cuenta las particularidades del contexto colombiano, se podría pensar en impuestos indirectos para los productos cannábicos en los cuales la tarifa durante los primeros años de implementación sea muy reducida —de modo que se pueda capturar una parte importante del mercado en los primeros años—, y que esta vaya aumentando gradualmente, conforme se vayan observando reducciones en los costos de producción y en el precio final en el mercado regulado.

5.2 La política fiscal para destinar recursos

El recaudo que genere la regulación puede tener múltiples destinaciones que contribuyan a cumplir los objetivos de reducir el mercado ilegal, proteger la salud pública y reparar a las víctimas de la prohibición como política de drogas. No obstante, es importante tener en cuenta los Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal a la hora de pensar estas destinaciones. El principio 3 —“los Estados deben asegurar que su política fiscal sea socialmente justa”— y el principio 5 —“los Estados deben eliminar las discriminaciones estructurales y promover la igualdad sustantiva a través de su política fiscal, incorporando de forma transversal las perspectivas de las

poblaciones discriminadas en su diseño e implementación, y adaptando acciones afirmativas cuando sea necesario” (Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021) son especialmente relevantes a la hora de pensar en el uso de los recursos tributarios que podría generar el mercado legal.

Así pues, en esta sección nos centraremos en abordar algunos elementos de las destinaciones que contribuyen a lograr los objetivos que hemos delineado para construir una regulación con enfoque reparador.

Funcionamiento de la institucionalidad nacional de la regulación

El poder de regular, y la agencia o agencias a cargo, dictarán el carácter de la regulación (Kilmer, 2019, p. 3). Si las agencias están más orientadas al sector privado, podrían estar inclinadas a privilegiar los intereses de la industria; si las agencias son del sector salud o medicamentos, habrá más interés en controlar, o quizás sobrerregular procesos y procedimientos. Muchas de las agencias encargadas de las ‘drogas’ en Colombia tienen el peso mismo que la prohibición: poseen una experticia en fiscalizar, pero no en generar procesos regulatorios para el uso comercial controlado de las sustancias. Por esos motivos, y siguiendo a Kilmer (2019), consideramos que es deseable que exista una entidad centralizada a cargo de todo lo pertinente a la regulación. Esta debe tener el nivel suficiente para coordinar interinstitucionalmente con los sectores que se requieren (agricultura, justicia, hacienda, salud, comercio, etc.), pero debe tener, de todas formas, autonomía y vocación regulatoria.

Siguiendo el caso de Uruguay, esta agencia podría parecerse al Instituto de la Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), entidad que nació con la regulación y que trabaja en coordinación con las demás instituciones del Estado en todo lo competente al mercado regulado de cannabis. Dicha agencia también sería la responsable de producir y dar el acceso más amplio posible a la información fiscal de la regulación, por ejemplo, todo lo relacionado con los impuestos a productos cannábicos e información detallada sobre el recaudo y la destinación de

los recursos. Tal y como lo plantea la directriz 1 del principio 7, se debe: “publicar información y datos fiscales (tributarios, presupuestarios y de deuda) desglosados que sean fiables, oportunos, accesibles y completos, en un formato abierto y reutilizable, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles” (Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021).

Proponemos que los gastos requeridos para montar este andamiaje institucional provengan de los recursos generados por la regulación en los primeros años, con una reducción gradual de esta fuente de financiación hasta que pase a ser un gasto de funcionamiento del Estado.

Proteger la salud pública

Como se mencionó en la sección 2, la marihuana es la sustancia ilícita más ampliamente usada en Colombia, particularmente por segmentos de población joven. Es clave subrayar, en este sentido, que el uso crónico o continuo del cannabis tiene efectos adversos en la salud, que se ven agravados en casos de inicio a edades tempranas y antecedentes de trastornos de salud mental. Por tanto, un objetivo fundamental de la regulación debe ser retrasar, lo más que sea posible, la edad de inicio de quienes vayan a usar la sustancia. Tal es el caso con el alcohol y su sistema regulatorio, los límites de edad buscan que nadie menor de 18 años pruebe o desarrolle un uso permanente de la sustancia. Proponemos que la misma regla aplique al cannabis.

De otra parte, los eventos adversos en salud deben prevenirse, pero es imposible eliminarlos del todo, en cuanto hay reacciones y procesos adversos en relación con las sustancias psicoactivas que son imposibles de prevenir de manera absoluta (esto aplica para todas las sustancias psicoactivas). El sistema de salud, en colaboración con el Observatorio de Drogas de Colombia, debe generar información sobre tendencias de uso, edad, sexo, estrato, modalidades, patrones de consumo y eventos adversos. Dicha información se debe generar con los recursos que se destinan de la regulación misma para el aparato burocrático que la administre. Además, se debe orientar la política pública

en materia de prevención y reducción de daños, informando sobre poblaciones clave, poblaciones más susceptibles al riesgo y medidas que puedan disminuir la exposición a situaciones peligrosas. Estas acciones deben estar articuladas con políticas nacionales de salud mental, teniendo en cuenta la interacción comprobada entre antecedentes de salud mental y uso de marihuana. A su vez, todos estos esfuerzos deben irradiar al nivel territorial, donde las dinámicas pueden ser diferenciadas y, como tal, pueden requerir acciones diferenciadas.

Ahora, al considerar las distintas opciones sobre cómo focalizar este gasto, resultan útiles las directrices del principio 3, especialmente la de “reducir las desigualdades económicas mediante la política fiscal en su conjunto. Promover la reducción de la desigualdad mediante políticas fiscales progresivas con impacto redistributivo considerable” (Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021). Esto quiere decir que al focalizar el gasto público, se debe tener como principio rector la progresividad del gasto, con el fin de que este pueda reducir desigualdades socioeconómicas o aquellas que, por interseccionalidad, afecten a grupos marginados o históricamente discriminados, como población LGBTI, comunidades étnicas, mujeres en condición de pobreza y vulnerabilidad, entre otras.

Enfoque reparador

La regulación del cannabis debe contar con un enfoque reparador hacia las comunidades y personas que han sido dañadas por la prohibición. No se trata simplemente de entregar dinero financiable a partir de los impuestos recaudados por la industria naciente de la marihuana para uso adulto. Por el contrario, este enfoque implica un cambio de paradigma sobre la relación de Colombia con el cannabis y otras drogas declaradas ilícitas, y, por ende, de la relación entre el Estado y las regiones donde se cultiva esta planta. De esta manera, se requiere un cierre de la ‘guerra contra las drogas’ en el país y el tránsito hacia una relación distinta con las sustancias. Las acciones tendientes a lograr este cambio deberían verse como una reparación simbólica y como un reconocimiento de los errores y las acciones dañinas

implementadas por el propio Estado en la ejecución de una política pública prohibicionista.

Este enfoque de la regulación debe tener en cuenta la dificultad que implica reparar los daños, dependiendo del ámbito de afectación (personal, comunitaria, regional o colectiva) que tuvo la política de drogas. Así, recomendamos que, junto con la sociedad civil, el Estado caracterice a los potenciales beneficiarios (comunitarios, colectivos e individuos) de las medidas de reparación, otorgando recursos que provengan de los impuestos recolectados al Observatorio de Drogas de Colombia para hacer estudios socioeconómicos sobre las afectaciones. Siguiendo el principio 5, este trabajo debería hacerse basado en los impactos diferenciados de poblaciones específicas.

En desarrollo del enfoque reparador de la regulación del cannabis —y sin desconocer los posibles resultados de los estudios realizados por el ODC— proponemos, basados en las directrices del principio 3, el financiamiento de apuestas de desarrollo rural en las zonas productoras de cannabis, e incluso en aquellas con presencia de la economía de la coca, para profundizar la transformación territorial y apoyar el avance en la implementación de los puntos 1 y 4 del Acuerdo Final de Paz. Esto sugiere, también, implementar proyectos productivos relacionados con las industrias de cannabis para uso adulto y medicinal, como alternativa de desarrollo en el marco de los programas de sustitución de cultivos de coca.

Por otra parte, también recomendamos que se usen recursos de la regulación para el financiamiento de asistencia técnica en la producción del cannabis en áreas rurales, a través del apoyo de esquemas asociativos y del subsidio a la inversión de pequeños productores. Igualmente, la inclusión de los cannabicultores con extensiones pequeñas debe incluir tarifas diferenciadas para las licencias de cualquier tipo, financiadas con los recursos provenientes de la regulación. Además, dentro de las medidas de reparación para el contexto urbano, debería considerarse la posibilidad de otorgar licencia de dispensario a personas que fueron a prisión por delitos de drogas.

Frente a estas destinaciones, como aquellas relacionadas

con inversiones y gastos en la salud pública, debe tenerse en cuenta el principio 7, es decir, el deber de los Estados de diseñar políticas fiscales participativas y sujetas a rendición de cuentas. Por lo anterior, y siguiendo la directriz 2 de este principio, la regulación debería

Utilizar un procedimiento participativo de formulación del presupuesto, adecuadamente difundido, que permita aportes sustanciales de todas las partes interesadas, incluida la sociedad civil, y en particular de poblaciones que enfrentan discriminaciones estructurales, con iniciativas de educación y sensibilización sobre los procesos de adopción de decisiones presupuestarias y sus repercusiones, a nivel subnacional, nacional y en instituciones como universidades públicas. La población campesina y otras comunidades rurales tienen derecho a participar en la planificación, formulación y aprobación del presupuesto para la agricultura nacional y local (Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, 2021).

Los elementos aquí propuestos, contrario a postularlos como una camisa de fuerza, son objeto de constante construcción y actualización. Así como la prohibición tardó años en cimentarse como un modelo a seguir, igual será con la regulación: serán años de ensayos, de prueba y error, de observar y comprender lo que sucede con una sustancia al transitar a la legalidad, y como esto interactúa con contextos particulares de la guerra que intentamos dejar atrás. Pero aun en medio de este laboratorio de regulación que experimentamos en tiempo real, hay elementos mínimos fundamentales que pueden guiar un marco fiscal para los mercados regulados de marihuana: la salud y la dignidad de las personas. Creemos que estos principios cannábicos, sustentados en una visión de regulación enmarcada en los DD.HH. y la justicia fiscal, con múltiples objetivos y aprendiendo de los aciertos de las experiencias internacionales, son una herramienta útil y poderosa para los debates que actualmente y en el futuro se darán alrededor de la regulación de esta planta para el consumo de uso adulto.

6. Anexos

Tabla A1. Impuestos al cannabis en Estados Unidos por estado

Estado	Fecha de entrada en funcionamiento	Categoría de los impuestos	Tipos, tarifas y bases gravables
Alaska	2016	Específico	* Impuesto al consumo de 50 USD por onza de flor madura. * Impuesto al consumo de 15 USD por onza para tallos y hojas. * Impuesto al consumo de 25 USD por onza de flor no madura (buds).
Arizona	El licenciamiento inició en 2021	Ad Valorem	* Impuesto al consumo del 16 % del valor de la venta. * Impuesto estatal de ventas de 5,6 %.
California	2018	Ad Valorem y específicos	* Impuesto al cultivo de 9,65 USD por onza de flor. * Impuesto al cultivo de 2,87 USD por onza de hoja. * Impuesto al cultivo de 1,35 USD por onza de material de planta fresco. * Impuesto al consumo de 15 % del total de la venta. * Impuestos locales a la venta de 7,25 %.
Colorado	2014	Ad Valorem	* Impuesto al consumo del 15 % a las ventas en tiendas de al menudeo. * Impuesto a la venta del 15 %. * Impuesto local a la venta hasta de 8 % (opcional).

Estado	Fecha de entrada en funcionamiento	Categoría de los impuestos	Tipos, tarifas y bases gravables
Connecticut	2022	Ad Valorem y específicos	* Impuesto al consumo de 0,625 centavos por miligramo de THC para flor. * Impuesto al consumo de 0,9 centavos por miligramo de THC para otros productos de flor. * Impuesto al consumo de 2,75 centavos por miligramo de THC para productos comestibles. * Impuesto a la venta de 6,35 % + 3 % de impuestos a la venta locales.
Illinois	2020	Ad Valorem	* Impuesto a la venta del 7 % a dispensarios. * Impuesto a la venta del 10 % a productos con niveles de THC menores a 35 %. * Impuesto a la venta del 25 % a productos con niveles de THC superiores a 35 %. * Impuesto a la venta del 20 % a productos con infusión de cannabis. * Impuesto local a la venta hasta del 3 % [opcional].
Maine	2020	Ad Valorem y específicos	* Impuesto al consumo de 335 USD por libra de flor. * Impuesto al consumo de 94 USD por libra de recorte o “trim”. * Impuesto al consumo de 1,50 USD por planta de semillero. * Impuesto al consumo de 35 centavos por semilla. * Impuesto a la venta del 10 %.
Massachusetts	2018	Ad Valorem	* Impuesto a la venta de cannabis al menudeo del 10,75 %. * Impuesto estatal a las ventas del 6,25 %. * Impuesto local al consumo hasta del 3 % [opcional].

Estado	Fecha de entrada en funcionamiento	Categoría de los impuestos	Tipos, tarifas y bases gravables
Michigan	2019	Ad Valorem	* Impuesto al consumo del 10 %. * Impuesto estatal a las ventas del 6 %.
Montana	2022	Ad Valorem	* Impuesto a la venta del 20 % del precio para marihuana y productos derivados.
Nevada	2017	Ad Valorem	* Impuesto a las ventas al por mayor del 15 %. * Impuesto a las ventas al menudeo del 10 %. * Impuesto adicional a las ventas del 6,85 %. * Se permite la posibilidad de aplicar impuestos locales.
Nuevo México	2022	Ad Valorem	* Impuesto al consumo del 12 % de las ventas al menudeo (la tarifa aumentará anualmente desde 2025 hasta el 18 %). * Impuestos estatales y locales a la venta aplican también a productos cannábicos.
Nueva Jersey	2021	Ad Valorem	* Se aplica el impuesto estatal a las ventas del 6,625 % y la legislación prohíbe la imposición de impuestos estatales adicionales. * Impuestos locales a las ventas hasta del 2 % (opcional).
Nueva York	2022	Ad Valorem y específicos	* Impuestos de 0,5 centavos por miligramo de THC para flores. * Impuestos de 0,8 centavos por miligramo de THC para concentrados. * Impuesto de 0,3 centavos por miligramo de THC para comestibles. * Impuesto a las ventas del 9 %. * Impuesto local a las ventas del 4 %.

Estado	Fecha de entrada en funcionamiento	Categoría de los impuestos	Tipos, tarifas y bases gravables
Oregon	2016	Ad Valorem	* Impuesto a las ventas del 17 %. * Impuesto local a las ventas hasta del 3 % (opcional).
Dakota del Sur	2022	Ad Valorem	* Impuesto a las ventas del 15 %.
Vermont	2022	Ad Valorem	* Impuesto al consumo de cannabis del 14 % en las ventas al menudeo. * Se aplican los impuestos de ventas estatales.
Virginia	2024	Ad Valorem	* Impuesto a las ventas del 21 % a todos los productos vendidos en tiendas de cannabis. * Impuesto local a las ventas del 3 % (opcional).
Washington	2014	Ad Valorem	* Impuesto a las ventas al por menor del 37 %. * Impuesto a las ventas del 6,5 % + impuestos locales.

Fuente: elaboración propia con base en fuentes oficiales

Disponible en: <http://m.taxadmin.org/marijuana/>

Tabla A2. Descripción de uso de los recursos por Estado

Estado	Uso de los recursos
Alaska	La mitad de los recursos se destina a un fondo general y la otra mitad, a programas destinados a reducir la reincidencia de delitos relacionados con drogas.
Arizona	Los recursos, después de financiar el funcionamiento de la agencia regulatoria, se dividirán de la siguiente forma: 33 % se dirige a distritos de colegios comunitarios; 31,4 %, a departamentos de policía y bomberos municipales; 25,4 %, a temas de seguridad vial; 10 %, al Justice Reinvestment Fund, que direcciona los recursos a programas comunitarios de salud pública; y 0,2 % a la Fiscalía General para financiar los costos de implementación de la regulación.
California	Los ingresos pagan los costos administrativos asociados con la regulación y los excedentes se destinan a programas relacionados con el uso de drogas, programas de desarrollo económico, estudios científicos sobre la planta y programas para la población joven.
Colorado	Los ingresos se utilizan en programas de educación pública.
Connecticut	A partir de 2023, el 25 % de los recursos se destinará a programas de prevención y tratamiento de uso problemático de SPA. Luego, a partir del 2026, el 60 % de los recursos se destinarán al Fondo de Equidad Social e Innovación, que busca proporcionar capital y asistencia técnica para la puesta en marcha de operaciones comerciales, educación de la fuerza laboral e inversiones en las comunidades más afectadas por la guerra contra las drogas.
Illinois	Los ingresos pagan los costos administrativos asociados con la regulación. Los excedentes se dividen entre el fondo general, programas que apoyan los esfuerzos de reforma a la justicia penal, programas de abuso de sustancias y transferencias a gobiernos locales.
Maine	Este estado dividirá en partes iguales sus ingresos entre programas de seguridad, salud pública y los programas capacitación para el cumplimiento de la ley, asociados con la legalización de la marihuana.
Massachusetts	Se distribuyen los ingresos a varios programas de seguridad y salud pública.

Estado	Uso de los recursos
Michigan	En los primeros dos años, la legislación provee 20 millones USD para la investigación de la marihuana medicinal. El resto se divide entre los gobiernos locales, el Fondo de Ayuda Escolar y el Fondo de Transporte de Michigan.
Montana	Una pequeña parte de los recursos se destinará a programas de tratamiento para uso problemático de SPA y a financiar servicios de salud de la población indígena. El resto de los recursos irá al fondo general del estado.
Nevada	Los ingresos se envían a programas de educación y al fondo de emergencias del estado (<i>rainy-day fund</i>).
Nuevo México*	Los ingresos generados por la legalización del cannabis no se destinarán a programas específicos, lo que dejaría a los legisladores decidir cómo gastar una ganancia inesperada de marihuana en los próximos años.
Nueva Jersey*	Este estado utiliza el 70 % de los ingresos —así como todos los recursos generados a partir de un ‘impuesto especial de justicia social’ variable a los productores— en la asistencia legal, atención médica y otros programas sociales para comunidades marginadas afectadas desproporcionadamente por la guerra contra las drogas.
Nueva York	El 40 % de los ingresos se destinará al State Lottery Fund, para invertir en temas de educación pública. Otro 40 % se dirigirá al Community Grants Reinvestment Fund, que financia a organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales que lleven a cabo programas focalizados en comunidades marginadas en temas de salud, educación, empleo y vivienda, entre otros. El 20 % restante se destinará al Drug Treatment and Public Education Fund, que llevará a cabo estrategias de prevención y tratamiento para el uso problemático de SPA.
Oregon	Se destinan los recursos a programas educativos, programas de prevención y tratamiento para uso problemático de SPA, y transferencias a gobiernos locales.
Dakota del Sur*	Después de utilizar los ingresos fiscales para cubrir los costos asociados con la implementación de la regulación, el 50 % de los ingresos restantes se asignan para financiar las escuelas públicas estatales. El otro 50 % se depositaría en el fondo general del estado.

Estado	Uso de los recursos
Vermont	Los recursos se destinarán a programas de aprendizaje después de la escuela y a programas de verano, enfocados en aumentar el acceso a la educación en las áreas más vulnerables del estado.
Virginia*	Se prevé destinar el 30 % de los recursos para financiar programas sociales focalizados en comunidades afectadas por la criminalización del cannabis; otro 25 % para la prevención y el tratamiento del uso problemático de SPA; y 5 % a programas de salud pública.
Washington	Este estado destina los recursos a programas de atención en salud.

* El uso de los recursos aún está por concretarse de manera definitiva, conforme avance la legislación e implementación de la regulación.

Fuente: elaboración propia con base en fuentes oficiales

7. Listado de referencias

ACLU. (2020). *A Tale of Two Countries: Racially Targeted Arrests in the Era of Marijuana Reform*. American Civil Liberties Union. <https://www.aclu.org/report/tale-two-countries-racially-targeted-arrests-era-marijuana-reform>

Adams, C. (2021, marzo 26). Evanston is the first U.S. city to issue slavery reparations. Experts say it's a noble start. *NBC News*. <https://www.nbcnews.com/news/nbcblk/evanston-s-reparations-plan-noble-start-complicated-process-experts-say-n1262096>

Adinoff, B., & Reiman, A. (2019). Implementing social justice in the transition from illicit to legal cannabis. *The American Journal of Drug and Alcohol Abuse*, 45(6), 673-688. <https://doi.org/10.1080/00952990.2019.1674862>

Allcott, H., Lockwood, B. B., & Taubinsky, D. (2019). Should We Tax Sugar-Sweetened Beverages? An Overview of Theory and Evidence. *Journal of Economic Perspectives*, 33(3), 202-227. <https://doi.org/10.1257/jep.33.3.202>

Allcott, H., & Sunstein, C. R. (2015). Regulating Internalities (NBER Working Papers n.º 21187). National Bureau of Economic Research, Inc. <https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/21187.html>

Alpert Reyes, E. (2021, marzo 20). L.A.'s promise of social equity for marijuana businesses has been painfully slow for entrepreneurs. *Los Angeles Times*. <https://www.latimes.com/california/story/2021-03-20/la-cannabis-social-equity-frustration>

Arjona, A. (2016). *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War*. Cambridge University Press. <https://doi.org/gzsq9>

Aumenta el precio del cannabis legal en Uruguay (2021, febrero 1). *DW*. <https://www.dw.com/es/aumenta-el-precio-del-cannabis-legal-en-uruguay/a-56408832>

Barry, R. A., & Glantz, S. A. (2018). Marijuana Regulatory Frameworks in Four US States: An Analysis Against a Public Health Standard. *American Journal of Public Health*, 108(7), 914-923. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2018.304401>

Bewley-Taylor, D., Blickman, T., & Jelsma, M. (2014). *Auge y caída de la prohibición del cannabis: La historia detrás del cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opciones de reforma*. TNI, GDPO.

Bewley-Taylor, D., Jelsma, M., & Kay, S. (2020). Cannabis Regulation and Development: Fair(er) Trade Options for Emerging Legal Markets. *International Development Policy / Revue Internationale de Politique de Développement*, 12. <https://doi.org/10.4000/poldev.3758>

Blen Font, M. (2018, julio 3). La marihuana y los impuestos. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com/blogs/tributario-cr/la-marihuana-y-los-impuestos/G6OKBHTFBZAFLENJAY4MKP72JU/story/>

Britto, L. M. (2010). A trafficker's paradise: The "War on drugs" and the new cold war in Colombia. *Contemporánea: historia y problemas del siglo*, 1(1), 159-177. <https://www.scholars.northwestern.edu/en/publications/a-traffickers-paradise-the-war-on-drugs-and-the-new-cold-war-in-c>

Brown, D. (2020, agosto 31). Price of legal and illegal cannabis in Canada is much closer than you think. *StratCann*. <https://stratcann.com/2020/08/31/price-of-legal-and-illegal-cannabis-in-canada-is-much-closer-than-you-think/>

Campeny, E., López-Pelayo, H., Nutt, D., Blithikioti, C., Oliveras, C., Nuño, L., Maldonado, R., Florez, G., Arias, F., Fernández-Artamendi, S., Villalbí, J. R., Sellarès, J., Ballbè, M., Rehm, J., Balcells-Olivero, M. M., & Gual, A. (2020). The blind men and the elephant: Systematic review of systematic reviews of cannabis use related health harms. *European Neuropsychopharmacology* 33, 1-35. <https://doi.org/10.1016/j.euroneuro.2020.02.003>

Canada Revenue Agency. (2003, enero 22). *Sales taxes*. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/educational-programs/learning-about-taxes/learning-material/module-1-understanding-taxes/sales-taxes.html>

Canada Revenue Agency. (2018, mayo 14). *Calculate the duty on cannabis*. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/excise-duties-levies/collecting-cannabis.html>

Cannabis Control Act, S.O. 2017, c. 26 (Can.). <https://www.ontario.ca/laws/statute/17c26>

Cannabis Regulation Act, S.C. 2018, c. C-5.3 (Can.). <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/showdoc/cs/C-5.3>

Cannabis Regulations, SOR/2018-144 (Can.). <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/SOR-2018-144.pdf>

Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS]. (2015). *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos: La experiencia del continente americano*. <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/el-impacto-de-las-politicas-de-drogas-en-los-derechos-humanos-la-experiencia-del-continente-americano/>

Centro Internacional de Estudios Estratégicos Contra el Narcotráfico [CIENA]. (2017). *Cannabis en Colombia* (Boletín n.º 2). Policía Nacional de Colombia.

Chaparro, S., & Cruz, L. (2017). *Coca, instituciones y desarrollo: Los retos de los municipios productores en el posacuerdo*. Dejusticia.

Chaparro, S., & Pérez Correa, C. (2017). *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wpcontent/uploads/2017/12/SobredosiscarcelariaypoliticadedrogasenAmericaLatina.pdf?x54537>

Clifford, P. R. (1992). Drug use, drug prohibition and minority communities. *Journal of Primary Prevention*, 12(4), 303-316. <https://doi.org/10.1007/BF01325177>

Colorado's Department of Revenue. (2021). Disposition of Marijuana Tax Revenue. <https://cdor.colorado.gov/disposition-of-marijuana-tax-revenue>

Conway, J. (2021, septiembre 17). Canadian producer prices of cannabis 2010-2018. *Statista*. <https://www.statista.com/statistics/1098796/cannabis-consumer-prices-canada/#statisticContainer>

Cooper, H. L. (2015). War on Drugs Policing and Police Brutality. *Substance Use & Misuse*, 50(8-9), 1188-1194. <https://doi.org/10.3109/10826084.2015.1007669>

Corda, A., Cortés, E., & Piñol Arriagada, D. (2019). *Cannabis en Latinoamérica: la ola verde y los retos hacia la regulación*. Dejusticia, CEDD. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/DD-54-CANNABIS-WEB.pdf>

Cruz, L., & Pereira, I. (2021). *Laberintos de prohibición y regulación: Los grises de la marihuana en Colombia*. Dejusticia, CEDD.

Csete, J., Kamarulzaman, A., Kazatchkine, M., Altice, F., Balicki, M., Buxton, J., Cepeda, J., Comfort, M., Goosby, E., Goulão, J., Hart, C., Kerr, T., Lajous, A. M., Lewis, S., Martin, N., Mejía, D., Camacho, A., Mathieson, D., Obot, I., ... Beyrer, C. (2016). Public health and international drug policy. *The Lancet*, 387(10026), 1427-1480. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)00619-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)00619-X)

Decreto 46 de 2015. Cannabis (Psicoactivo y No Psicoactivo) – IVA – IMEBA – Definición – Tasa aplicable. 4 de febrero de 2015. https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,_Ampliacion,O,es,o,PAG;CONC;1240;1;D;decreto-no-46-015;2;PAG;

Department of Finance of Canada. (2017, diciembre 11). *Backgrounder: Federal-Provincial-Territorial Agreement on Cannabis Taxation*. https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2017/12/backgrounder_federal-provincial-territorialagreementoncannabista.html

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2018). *Necesidades básicas insatisfechas (NBI)*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021). Actualización en la clasificación municipal por capacidades iniciales. Informe de resultados. Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional, Grupo de Estudios Territoriales. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Informe%20ajuste%20clasificacio%CC%81n.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2017). *Narcomenudeo en Colombia: Una transformación de la economía criminal*. Departamento Nacional de Planeación. <https://es.slideshare.net/johnanzola/narcomenudeo-en-colombia-transformacin-de-la-economa-criminal>

Estas son las economías que más ingresos reciben con el negocio de cannabis medicinal. (2021, marzo 15). *La República*. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/estos-son-los-paises-que-mas-ganan-con-el-negocio-de-la-cannabis-medicinal-en-el-mundo-3138950>

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. (2020). *Monitoring and evaluating changes in cannabis policies: Insights from the Americas*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2810/151487>

Finzen, M. E. (2005). Systems of Oppression: The Collateral Consequences of Incarceration and Their Effects on Black Communities. *Georgetown Journal on Poverty Law and Policy*, 12, 299.

Forster, T. (2019, octubre 30). Quebec Officially Outlaws Most of the Fun Marijuana Edibles. *Eater Montreal*. <https://montreal.eater.com/2019/10/30/20940028/quebec-cannabis-restrictions-edibles-ban-brownies-gummies-chocolate>

Garzón, J., & Silva, Á. (2019). *La fragilidad de la transición: La paz incompleta y la continuidad de la confrontación armada*. Fundación Ideas para la Paz. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1751>

Global Commission on Drug Policy. (2021). *Hora de poner fin a la prohibición*. <https://www.globalcommissionondrugs.org/reports/time-to-end-prohibition>

Government of Canada. (2018a). *Licensed cultivators, processors and sellers of cannabis under the Cannabis Act* [Licenses, permits and identification]. <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medication/cannabis/industry-licensees-applicants/licensed-cultivators-processors-sellers.html>

Government of Canada, D. of J. (2018b). *Cannabis Legalization and Regulation*. <https://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/>

Government of Canada, S. C. (2018c). *Cannabis consumer prices*. <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1810021101>

Government of Illinois. (s. f.). *Adult Use Cannabis Summary*. https://www2.illinois.gov/IISNews/20242-Summary_of_HB_1438_The_Cannabis_Regulation_and_Tax_Act.pdf

Grummon, A. H., Lockwood, B. B., Taubinsky, D., & Allcott, H. (2019). Designing better sugary drink taxes. *Science*, 365(6457), 989-990. <https://doi.org/10.1126/science.aav5199>

Grupo Información de Criminalidad [GICRI]. (2017). *Resultados operativos*. Policía Nacional de Colombia. <https://www.policia.gov.co/grupo-informaci%C3%B3n-criminalidad/resultados-operativos>

Güiza Gómez, D. I., Bautista Revelo, A. J., Malagón Pérez, A. M., & Uprimny Yepes, R. (2020). *La constitución del campesinado: luchas por reconocimiento y redistribución en el campo jurídico*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/10/La-constitucion-del-campesinado.pdf>

Hall, W., & Degenhardt, L. (2014). The adverse health effects of chronic cannabis use. *Drug Testing and Analysis*, 6 (1-2), 39-45. <https://doi.org/10.1002/dta.1506>

Hall, W., Stjepanović, D., Caulkins, J., Lynskey, M., Leung, J., Campbell, G., & Degenhardt, L. (2019). Public health implications of legalising the production and sale of cannabis for medicinal and recreational use. *The Lancet*, 394 (10208), 1580-1590. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)31789-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)31789-1)

Hari, J. (2015). *Chasing the Scream: The First and Last Days of the War on Drugs* (1st Edition). Bloomsbury USA.

Harris, K., & Cochrane, D. (2017, diciembre 11). Liberals reach deal with the provinces on sharing pot tax revenue, with price pegged at about \$10 a gram. *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/politics/finance-ministers-pot-tax-1.4442540>

Health Canada. (2016). *A framework for the legalization and regulation of cannabis in Canada. The final report of the task force on cannabis legalization and regulation*. Government of Canada. <https://healthycanadians.gc.ca/task-force-marijuana-groupe-etude/framework-cadre/alt/framework-cadre-eng.pdf>

Henry-Nickie, M., & Hudak, J. (2020). *It is time for a Cannabis Opportunity Agenda*. Policy 2020 Brookings. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/03/Big-Ideas_HenryNickieHudak_CannabisOpportunityAgenda.pdf

Hudak, J., Ramsey, G., & Walsh, J. (2018). *Ley de cannabis uruguay: Pionera de un nuevo paradigma*. Washington Office on Latin America (WOLA) and The Brookings Institution.

Huestis, M. A. (2015). Deterring driving under the influence of cannabis. *Addiction*, 110(11), 1697-1698. <https://doi.org/10.1111/add.13041>

Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. (2021). *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*. <https://derechosypoliticafiscal.org/es/>

Instituto de Regulación y Control del Cannabis [IRCCA]. (2018). *Mercado Regulado de Cannabis: Informe V*. <https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2019/01/InformeMercadoReguladoCannabis-30nov2018.pdf>

International Drug Policy Consortium [IDPC]. (s. f.). *Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)*. <https://idpc.net/es/incidencia-politica/incidencia-politica-internacional/sistema-global-fiscalizacion-estupefacientes/jife>

Jelsma, M., & Armenta, A. (2015). *The UN Drug Control Conventions. A primer*. https://www.tni.org/files/publication-downloads/primer_unconventions_24102015.pdf

Kilmer, B. (2019). How will cannabis legalization affect health, safety, and social equity outcomes? It largely depends on the 14 Ps. *The American Journal of Drug and Alcohol Abuse*, 45(6), 664-672. <https://doi.org/10.1080/00952990.2019.1611841>

Kilmer, B., Caulkins, J. P., Kilborn, M., Priest, M., & Warren, K. (2021). Cannabis Legalization and Social Equity: Some Opportunities, Puzzles, and Trade-Offs. *Boston University Law Review*, 101(3), 1003-1041.

Krane, K. (2018, junio 13). *Lack Of Cannabis Banking Hurts Average Small Business Owners, While Wealthy Entrepreneurs Flourish*. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/kriskrane/2018/06/13/marijuana-banking-constraints-disproportionately-harm-small-businesses/>

Lalinde Ordóñez, S. (2015). *Requisas, ¿a discreción? Una tensión entre seguridad e intimidación*. Dejusticia. https://www.dejusticia.org/wpcontent/uploads/2017/04/fi_name_recurso_712.pdf

Lamers, M. (2022, febrero 16). Plunging cannabis prices add fuel to efforts to lower tax rate for Canadian producers. *MJBizDaily*. <https://mjbizdaily.com/plunging-cannabis-prices-fuel-efforts-to-lower-tax-rate-for-canadian-producers/>

Legislative Analyst's Office [LAO]. (2017). *Proposition 64 Revenues*. Legislative Analyst's Office. <https://lao.ca.gov/handouts/crimjust/2017/Proposition-64-Revenues-021617.pdf>

Malyshev, A., & Ganley, S. (2021, julio 22). The challenges of getting social equity right in the state-legal cannabis industry. *Reuters*. <https://www.reuters.com/legal/litigation/challenges-getting-social-equity-right-state-legal-cannabis-industry-2021-07-22/>

Marihuana Legalization Act, 2016, ley, e., § 11 (EE.UU.). <http://legislature.maine.gov/statutes/28-B/title28-Bsec1101.html>

Martínez Rivera, N. (2019). *Los desafíos del cannabis medicinal en Colombia*. TNI https://www.tni.org/files/publication-downloads/policybrief_52_web.pdf

Massachusetts Cannabis Advisory Board. (s. f.). *Overview of 2017 Law*. <https://www.mass.gov/doc/103117-ci-cannabis-advisory-board-overview-of-2017-law/download>

McGreevy, P. (2019, agosto 15). *California now has the biggest legal marijuana market in the world. Its black market is even bigger*. Los Angeles Times. <https://www.latimes.com/california/story/2019-08-14/californias-biggest-legal-marijuana-market>

Mejía, D., & Restrepo, P. (2013). Bushes and Bullets: Illegal Cocaine Markets and Violence in Colombia. *Documentos CEDE* (53). <https://ideas.repec.org/p/col/000089/011934.html>

MJBizDaily Staff. (2020, septiembre 1). *Interview with Andrés López, cannabis regulator in Colombia*. <https://mjbizdaily.com/insights-from-a-former-cannabis-regulator/>

Ministerio de Justicia [Minjusticia] & DANE. (2019). *Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, Colombia 2019*. <https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/estudio%20Nacional%20de%20consumo%202019.pdf>

Ministerio de Justicia y del Derecho & Ministerio de Salud y Protección Social. (2014). *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2013*. Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud, Observatorio de Drogas de Colombia. https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf

Moore, L. D., & Elkavich, A. (2008). Who's Using and Who's Doing Time: Incarceration, the War on Drugs, and Public Health. *American Journal of Public Health*, 98(Sup. 1), S176-S180. https://doi.org/10.2105/AJPH.98.Supplement_1.S176

Morris, S., Hudak, J., & Stenglein, C. (2021, abril 16). State cannabis reform is putting social justice front and center. *Brookings*. <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2021/04/16/state-cannabis-reform-is-putting-social-justice-front-and-center/>

Observatorio Uruguayo de Drogas. (2019). *VII Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas*. Observatorio Uruguayo de Drogas, Junta Nacional de Drogas. https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/sites/junta-nacional-drogas/files/documentos/publicaciones/VII_ENCUESTA_NACIONAL_DROGAS_POBLACION_GENERAL_2019.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2017). *Informe mundial sobre las drogas*. United Nation Office against Drug and Crime. https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR_Booklet1_Exsum_Spanish.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2021). Drug Market Trends: Cannabis, Opioids. En *World Drug Report*. https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/WDR21_Booklet_3.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] & Gobierno de Colombia. (2017). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

Oregon Department of Revenue. (2018). *Statistics from Oregon Marijuana Tax Returns*. https://www.oregon.gov/DOR/programs/gov-research/Documents/marijuana-tax-report_2016.pdf

Pacula, R. L., Kilmer, B., Wagenaar, A. C., Chaloupka, F. J., & Caulkins, J. P. (2014). Developing Public Health Regulations for Marijuana: Lessons from Alcohol and Tobacco. *American Journal of Public Health*, 104(6), 1021-1028. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2013.301766>

Parkinson, C. (2014). Por qué los informes sobre la marihuana 'libre de impuestos' en Uruguay son engañosos. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/informes-marihuana-libre-impuestos-uruguay-enganosos/>

Pereira, D. (2020). *Uruguay como centro logístico de distribución de productos a base de cannabis*. *Reporte Tributario Contable No. 29*. Bergstein Abogados. <http://www.ccea.org.uy/docs/BTD%202020/BTD%202020%20N%2038/Bergstein%20-%20octubre%202020.pdf>

- Pereira-Arana, I., & Ramírez-Bolívar, L. (2019). *Los caminos del dolor: acceso a cuidados paliativos y tratamiento por consumo de heroína en Colombia*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/los-caminos-del-dolor-acceso-a-cuidados-paliativos-y-tratamiento-por-consumo-de-heroína-en-colombia/>
- Perry, S. (2010). *La pobreza rural en Colombia*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. <https://www.rimisp.org/documentos/documento-de-diagnostico-la-pobreza-rural-en-colombia/>
- Pigou, A. C. (1951). Some Aspects of Welfare Economics. *The American Economic Review*, 41(3), 287-302.
- Ramírez, J. M. (2019). *La industria del cannabis medicinal en Colombia*. Asociación Colombiana de Industrias de Cannabis - Asocolcanna <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3823>
- Ramírez, M. C., Stanton, K., & Walsh, J. (2005). Colombia: Un círculo vicioso de drogas y guerra. En C. Youngers & E. Rosin (Eds.), *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de las políticas de Estados Unidos* (pp. 131-184). Editorial Biblos.
- Revelo Rebolledo, E., & García Villegas, M. (2018). *El Estado en la periferia: historias locales de debilidad institucional*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/el-estado-en-la-periferia-historias-locales-de-debilidad-institucional/>
- Robbins, S. (2019, agosto 9). A Green Gold Rush: Potent Marijuana Big Business For Colombia Traffickers. *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/news/analysis/a-green-gold-rush-potent-marijuana-big-business-for-colombia-traffickers/>
- Rodríguez-Llach, A. (2021). *Política Fiscal y Derechos Humanos: Los tributos y la regulación de mercados para la garantía de los derechos a la salud, a la alimentación y al medio ambiente* (Serie Documentos Complementarios a los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal No. 4). Iniciativa de Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. https://derechosypoliticafiscal.org/images/BackgroundPaper-N4-ES-vfi_compressed.pdf
- Rogeberg, O. (2018). Prohibition, regulation or laissez faire: The policy trade-offs of cannabis policy. *International Journal of Drug Policy*, 56, 153-161. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2018.03.024>

Rogeberg, O., & Elvik, R. (2016a). Response: Cannabis intoxication, recent use and road traffic crash risks. *Addiction*, 111(8), 1495-1498. <https://doi.org/10.1111/add.13443>

Rogeberg, O., & Elvik, R. (2016b). The effects of cannabis intoxication on motor vehicle collision revisited and revised. *Addiction*, 111(8), 1348-1359. <https://doi.org/10.1111/add.13347>

Rolles, S., Murkin, G., Powell, M., Kushlick, D., & Slater, J. (2012). *The Alternative World Drug Report: Counting the Costs of the War on Drugs*. Transform Drug Policy Foundation. <https://osf.to/3Dr8QoK>

Romo, R. (2014, mayo 6). New rules in Uruguay create a legal marijuana market. *CNN*. <https://www.cnn.com/2014/05/06/world/americas/uruguay-marijuana-rules/index.html>

Room, R., & Cisneros Örnberg, J. (2019). Government monopoly as an instrument for public health and welfare: Lessons for cannabis from experience with alcohol monopolies. *International Journal of Drug Policy*, 74, 223-228. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2019.10.008>

Sánchez Jaramillo, F. (2021, febrero 10). Compañías canadienses y estadounidenses de cannabis amenazan a comunidades indígenas colombianas. *Global Voices en Español*. <https://es.globalvoices.org/2021/02/10/companias-canadienses-y-estadounidenses-de-cannabis-amenazan-a-comunidades-indigenas-colombianas/>

Sardiña, M. (2021, abril 13). EE. UU.: Nuevo México sigue la ola de legalizaciones y despenaliza la marihuana recreativa. *France 24*. <https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canad%C3%A1/20210413-marihuana-legalizacion-nuevo-mexico-eeuu>

Sassi, F., Belloni, A., & Capobianco, C. (2013). The Role of Fiscal Policies in Health Promotion. (OECD Health Working Papers n.º 66). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5k3twr94kvzx-en>

Slade, H. (2020a). *Altered States: Cannabis Regulation in the US*. Transform Drug Policy Foundation. <https://transformdrugs.org/publications/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us>

Slade, H. (2020b). *Capturing the Market: Cannabis Regulation in Canada*. Transform Drug Policy Foundation, México Unido Contra la Delincuencia. <https://transformdrugs.org/publications/capturing-the-market>

Surrey, S. S. (1973). *Pathways to tax reform. The concept of tax expenditures*. Harvard University Press.

Tenjo-Galarza, J., & Jaimes, C. A. (2018). Ingresos y educación en el sector rural colombiano. *Revista de Economía Institucional*, 20(38), 209-233.

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.

Torrado, S., & Cota, I. (2021, septiembre 2). *Colombia saca músculo en el mercado del cannabis medicinal y pone en alerta a Canadá*. El País. <https://elpais.com/economia/2021-09-02/colombia-saca-musculo-en-el-mercado-del-cannabis-medicinal-y-pone-en-alerta-a-canada.html>

Transform Drug Policy Foundation. (2018, noviembre 20). Cannabis legalisation in Uruguay: Public health and safety over private profit. *Transform Drug Policy Foundation*. <https://transformdrugs.org/blog/cannabis-legalisation-in-uruguay-public-health-and-safety-over-private-profit>

Uprimny, R., Chaparro, S., & Cruz, L. (2017a). *Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

Uprimny, R., Cruz, L., & Chaparro, S. (2017b). La regulación de las drogas ilícitas: Reducir los daños de las políticas para contener los posibles daños de las sustancias. En K. Ambos, E. Malarino, & M.-C. Fuchs (eds.), *Drogas ilícitas y narcotráfico: nuevos desarrollos en América Latina* (pp. 53-80). Fundación Konrad Adenauer, CEPAL http://www.kas.de/wf/doc/kas_50216-1522-4-30.pdf?171003005148

Uruguay autoriza el aumento del THC en la marihuana estatal (2021, septiembre 7). *Cannabis Magazine*. <https://www.cannabismagazine.net/uruguay-autoriza-el-aumento-del-thc-en-la-marihuana-estatal/>

Uruguay venderá marihuana en farmacias y sin impuesto. (2017, abril 8). *Cinco Días, El País*. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2017/04/08/fortunas/1491651306_182382.html

El debate de la regulación del cannabis para uso adulto está en la agenda pública. A nuestro juicio la mejor política que puede desarrollar el Estado con respecto de la marihuana es la regulación de su cultivo, fabricación y uso enfocada en reducir el impacto comparativo de la marihuana en las economías ilegales y redes del narcotráfico; proteger la salud pública; promover el desarrollo rural en zonas priorizadas; y promover medidas de reparación financiadas a través de los recursos de la regulación. Las drogas no son el demonio, pero tampoco son juego de niños. Una política de drogas que sea respetuosa de los derechos humanos y que salvaguarde la salud pública debe ubicarse en una posición intermedia entre la liberalización total y la prohibición actual.

En este documento, a partir de un análisis comparado de la regulación emitida en Uruguay, Canadá y Estados Unidos y aplicando los Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal, argumentamos la importancia de un marco fiscal a partir del recaudo de los impuestos en el mercado del cannabis, enfocado en la movilización del máximo de recursos disponibles para financiar los objetivos de reducción del mercado ilegal, salud pública, y atención de las poblaciones afectadas por la política de drogas, planteados de la regulación del cannabis.

978-628-7517 28-8

