

*Política pública al derecho*/Editorial Dejusticia

# PRINCIPIOS FISCALES CANNÁBICOS: ELEMENTOS PARA EL DEBATE REGULATORIO EN COLOMBIA

RESUMEN EJECUTIVO

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

Dejusticia



# **PRINCIPIOS FISCALES CANNÁBICOS: ELEMENTOS PARA EL DEBATE REGULATORIO EN COLOMBIA**

**RESUMEN EJECUTIVO**

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

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](http://www.dejusticia.org)

## Contenido

Principios fiscales cannábicos: elementos para el debate regulatorio en Colombia	7
1. ¿Por qué regular y por qué importa el marco fiscal?	9
2. Experiencias comparadas y lecciones aprendidas: Uruguay, Estados Unidos y Canadá.	12
3. Principios fiscales cannábicos	18

## 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>

## Principios fiscales cannábicos: elementos para el debate regulatorio en Colombia<sup>1</sup>

Hablar hoy en Colombia sobre un marco legal para la marihuana no es una hipótesis, es una posibilidad política. De hecho, en la legislatura 2018-2022 se presentaron tres proyectos de ley relacionados con la regulación del cannabis de uso adulto y los derivados de la hoja de coca. Este boom regulatorio no es exclusivo de Colombia, a la fecha 17 Estados de Estados Unidos, y dos países – Uruguay y Canadá – habían aprobado un marco legal para el uso adulto de marihuana. Lo que sugiere un cambio significativo frente a las leyes de mano dura, que moldearon la guerra contra las drogas de Nixon a nuestros días.

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

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación – DNP –, la distribución geográfica del uso de marihuana tien-

---

1 Este es un resumen Ejecutivo del texto homónimo publicado por los autores. Para la consulta de las referencias bibliográficas, recomendamos ir al listado de ese documento.

2 De acuerdo con la encuesta, casi 800 mil personas usaron alguna sustancia declarada ilegal en el último año, es decir, el 3.36 % de la población del país (Ministerio de Justicia y DANE, 2019, p. 57).

de 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”<sup>3</sup> a partir de la extensión y dependencia económica de los ingresos derivados de esta planta producida en los municipios de Caloto, Corinto, Miranda, Toribío y Santander de Quilichao.

En este contexto hay dos factores sensibles que se insertan en el debate de la regulación del cannabis en Colombia. De un lado, las zonas que surten el mercado ilegal tienen importantes brechas en materia de bienestar socioeconómico y persistencia de dinámicas de conflicto asociadas parcialmente a la prohibición de la sustancia, y por el otro, la marihuana es la sustancia ilícita más consumida en el país, su eventual regulación debe atender a la protección de la salud pública y de aquellos que la usan.

La mayoría de propuestas sobre la regulación se centran poco en el potencial de recaudo del mercado, así como en la destinación de esos recursos. Si estamos de acuerdo que la marihuana tiene un papel central en la génesis del narcotráfico en Colombia, y las regiones donde hoy se cultiva tienen un importante rezago socioeconómico, el tránsito a la legalidad es una oportunidad para mejorar las condiciones de vida para la población campesina e indígena, al tiempo que protege la salud pública al controlar la calidad y potencia del cannabis que se comercializa. 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 se deberían demarcar desde el Estado, a

---

3 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 %, lo que distingue al creepy es que contiene entre 15 y 25 por ciento de dicho componente, lo que produce un efecto psicoactivo mucho mayor, pero también más corto (Robbins, 2019).



fin de que el mercado esté basado en reglas que puedan financiar aquellas acciones que atiendan 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: (i) explicar, desde la evidencia disponible y los debates conceptuales, porqué es necesario regular y qué papel tiene el marco fiscal en esta política; (ii) brindar elementos, desde las experiencias comparadas, del diseño de marcos fiscales para la regulación. Al final, y tomando en cuenta estos dos elementos, (iii) presentamos una propuesta de principios fiscales cannábicos.

## 1. ¿Por qué regular y por qué importa el marco fiscal?

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 también de la estigmatización pública, las estrategias antinarcóticos<sup>4</sup> se propusieron erradicar los cultivos, prohibir el tráfico de drogas ilícitas y dificultar su acceso a las personas. Todo con el propósito de salvaguardar el bienestar de la humanidad y la salud pública, especialmente de la niñez y la adolescencia.

Sin embargo, se ha demostrado que la política de drogas no sólo ha fracasado en sus propios términos, sino que ha generado más daño del que pretendía “salvar” a la humanidad. El modelo actual está fundamentado en la premisa de que, a mayor

---

<sup>4</sup> Dentro del sistema internacional de fiscalización, los términos “narcóticos”, “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.

uso de castigos y sanciones, se podrá eliminar de manera más rápida la totalidad de los mercados de las drogas en la sociedad. Tras sesenta años de implementación, 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 (Minjusticia y DANE, 2020), o al estimado de 200 millones de personas que en el mundo usaron cannabis en el 2019 (UNODC, 2021, p. 19).

Se puede concluir que la política actual de drogas es una fuente de violación de varios derechos humanos, por nombrar algunos: el derecho a la autonomía personal, a la vida, a la salud, a un nivel de vida adecuado, a beneficiarse de los desarrollos científicos. Lo que los Estados hacen en nombre del cumplimiento de los tratados internacionales es violar los derechos humanos de su población. El tránsito a una regulación del cannabis eliminaría los riesgos asociados a la ilegalidad. Así 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 ser dedicado a mejores y más urgentes tareas de la seguridad ciudadana y la convivencia.

Para hacer frente a este contexto, una regulación debería proponerse: **(i) reducir el impacto comparativo de la marihuana en las economías ilegales y redes del narcotráfico; (ii) proteger la salud pública; (iii) promover el desarrollo rural en zonas priorizadas; y (iv) promover medidas de reparación financiadas a través de los recursos de la regulación.**

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. De manera que, si uno de los mayores costos de la prohibición es la creación del mercado que está por fuera del control estatal, la solución más razonable parece ser el modelo de regulación, que incorpore los principios de reducción de daños. Creemos que esta alternativa es capaz de reducir progre-

sivamente los daños potenciales de las drogas y de las políticas usadas hasta el momento.

Para que una regulación cumpla con los objetivos mencionados debe hacer uso de la política fiscal como 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. Es decir, en la transformación de las reglas del cannabis, la política fiscal se vuelve fundamental tanto para no repetir los errores del actual régimen de fiscalización, como para reparar los daños que ha ejercido sobre las comunidades afectadas por el modelo prohibicionista. De esta manera, a partir de ciertos los Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal<sup>5</sup>, proponemos los mínimos para definir para la estructura regulatoria y ayuden a cumplir con los objetivos mismos de la regulación.

De acuerdo con estos principios la política fiscal debe ser socialmente justa<sup>6</sup>, incluir un diseño conforme a principios de igualdad, equidad, legalidad y no discriminación<sup>7</sup>, ser transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas<sup>8</sup>. Los Estados deben usar su política fiscal para movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales<sup>9</sup>, por lo que también pueden incentivar o desincentivar conductas y corregir externalidades mediante instrumentos específicos de política fiscal, y a adoptar medidas fiscales prioritarias para garantizar los derechos humanos<sup>10</sup>.

Todos estos principios sirven como hoja de ruta para evaluar las políticas fiscales que se han diseñado para los mercados

---

5 Particularmente los principios No. 3, 5, 7, 10 y 12.

6 Principio No.3.

7 Principio No. 5.

8 Principio No. 7.

9 Principio No. 10.

10 Principio No. 12.

regulados alrededor del mundo, así como 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.

Es importante resaltar que, dados los diversos objetivos de la regulación de cannabis para uso adulto, los principios antes mencionados, al igual que los objetivos, pueden entrar en tensión entre sí. Por ejemplo, uno de los objetivos de la regulación es desplazar al mercado ilegal y 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, tener precios similares y competitivos a los del mercado ilegal. Si el precio del cannabis en el mercado regulado es muy superior, es poco probable que se reduzca la demanda en el mercado 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 canábicos aumentaría el precio del cannabis en el mercado legal.

## 2. Experiencias comparadas y lecciones aprendidas: Uruguay, Estados Unidos y Canadá.

En esta sección presentamos los aspectos más relevantes en torno a la política fiscal de los distintos modelos de regulación de cannabis para uso adulto que se han implementado en Uruguay, Estados Unidos y Canadá. Con este análisis buscamos aprender de las buenas y malas experiencias en torno a los modelos analizados, para extraer aspectos claves que se puedan adaptar al contexto nacional y de esta forma poder proponer unos principios fiscales de la regulación basados en la experiencia y evidencia de otros países, pero 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) los 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.

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) la inclusión social y reparación a comunidades vulnerables – estos han optado por distintos diseños para llegar ello.

Uruguay fue pionero en el viraje del paradigma de la política de drogas al proponer una aproximación diferente a la prohibición. Su modo de hacer esto fue a través de una regulación estricta, con un mercado totalmente intervenido por el Estado y planificado. Con esto, buscó 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 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 busque una mayor inclusión social y oportunidades económicas a comunidades marginadas (Hudak et al., 2018). Esto, inferimos que es a causa de que la regulación no cuente con muchos mecanismos de recaudo (impuestos) y con 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 ha sido ese propósito de querer 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 diseñado tenga tantos controles y restricciones, al punto de generar impactos e incentivos no deseados en los consumidores y en el mismo mercado ilegal. El acceso al mercado legal ha sido reducido, actualmente, 14 farmacias se encuentran participando en la venta de cannabis, y aunque estas se encuentran distribuidas según la distribución poblacional del país, este número tan

reducido hace que usuarios deban desplazarse incluso hasta 100 kilómetros en algunos casos para llegar a uno de estos establecimientos (Arenales, 2019). Un dato muy ilustrativo sobre los problemas de acceso se puede encontrar en los datos ofrecidos por el Observatorio Uruguayo de Drogas sobre la adhesión al mercado legal, en donde en la práctica solo 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).

Por su parte, las regulaciones estatales al interior de Estados Unidos han optado por una regulación rigurosa pero más libre, orientada hacia el mercado. Al estudiar las primeras regulaciones (Colorado, Washington, Oregón y Alaska) es evidente una lógica preponderante de la regulación como una política de salud pública. Estas recogen muchos de los parámetros legislativos que controlan el alcohol y el tabaco, en tanto se tratan 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.

Por ejemplo, la influencia predominante de la legislación del alcohol se ha vuelto evidente en tanto que 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. Primero, porque 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. 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 limitadas 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 privilegios en la obtención de licencias, eliminando condenas previas relacionadas con delitos de cannabis, o siendo beneficiarios de los recursos generados por el mercado, las comunidades marginadas en varios estados norteamericanos están siendo beneficiadas por la regulación (Adinoff & Reiman, 2019), lo que es una muestra de cómo la regulación 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.

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. 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 desplazamiento del mercado ilegal y 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 otra parte, uno de los retos más grandes que ha tenido la regulación en Canadá ha sido desplazar el mercado ilegal. Si bien las estadísticas oficiales en relación con 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 post legalización – la reducción de las fuentes ilegales no ha sido tan marcada (solo se reportó una disminución de aproximadamente 10 puntos porcentuales).

Ahora bien, se ha encontrado que esta dificultad de 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 de cannabis en el mercado legal ha permanecido muy por encima del precio del mercado ilegal. Según las cifras oficiales del Departamento de Estadística de Canadá, el precio del gramo de cannabis en el mercado ilegal en 2019 fue de 5,96 dólares canadienses, mientras que el precio en el mercado legal regulado del gramo de cannabis para el mismo año fue de 10,29 dólares canadienses, es decir, el doble (Statistics Canada, 2020a). Más aún, al analizar la evolución del precio en el mercado legal e ilegal, se ha observado que mientras que el precio en el mercado legal se ha mantenido relativamente constante, el precio por gramo de cannabis 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).

Respecto del uso de la política fiscal en los mercados regulados en Estados Unidos y Canadá difiere en gran medida con la aproximación de Uruguay. Mientras que Uruguay optó por un modelo de mercado en donde el control de la producción y venta de cannabis es la estrategia para regular los niveles de consumo, los impactos en salud y la competencia con el mercado ilegal, en 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 de reparación con enfoque de justicia social (cumpliendo así con los principios No. 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. 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 incluye la regulación en ese estado (McGreevy, 2019).

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 del impuesto que puedan desincentivar el consumo. Esto es, porque los impuestos indirectos a los productos de cannabis (a excepción de Alaska) 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 en que los gobiernos puedan inducir a los consumidores a productos menos potentes y, por ende, productos que impliquen menos riesgos a la afectación de la salud. La literatura ha mostrado que el precio de los productos, especialmente en relación con la potencia de este, es el factor más importante en los patrones de compra (Slade, 2020a).

Teniendo en cuenta que actualmente la mayoría de estados tienen pocos controles a la potencia máxima de los productos cannábicos en el mercado, esto ha llevado 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 % en pocos años después de la regulación (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2020). Un impuesto que tenga como base gravable el contenido de THC en su diseño puede contener el surgimiento de productos más potentes, siendo más eficaz en los resultados de salud pública esperados<sup>11</sup>.

Esto sugeriría entonces que la estrategia de Uruguay de no cobrar impuestos es la mejor. Sin embargo, la decisión de no gravar vía 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 desin-

---

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

centivar el consumo de cannabis vía precio (principio No. 12). A su vez, la exención de impuestos indirectos no le permite al Estado movilizar recursos y utilizarlos vía gasto para perseguir objetivos de garantía de derechos de poblaciones marginadas y de usuarios (principios No. 3, 5 y 10). Además, tener un precio bajo no le garantiza el desplazamiento total e inmediato del mercado ilegal.

Finalmente, Uruguay se diferencia de Canadá y Estados Unidos en relación con la aplicación del principio 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.

El análisis de 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 logran capturar estas características propias del contexto nacional y resulten efectivas para garantizar los objetivos de la regulación propuestos en el país.

### 3. Principios fiscales cannábicos

A partir del análisis del contexto y de las legislaciones mencionadas, proponemos a continuación elementos para una política fiscal del cannabis, de una parte, para recolectar recursos, y de otra, para destinarlos.

#### 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. Que responde directamente al Principio No. 10. Es im-

portante que las legislaciones orienten el uso de los recursos a la satisfacción de los derechos económicos sociales y culturales.

Así pues, los impuestos que se pueden 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 de este mercado) o a través de 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. Teniendo en cuenta que este último grava el consumo de bienes que no se consideran parte de la canasta familiar, la tarifa de este impuesto es un gravamen adicional al IVA que varía entre 4 %, 8 % o 16 % (Estatuto Tributario Nacional, s. f., sec. Art. 512-1).

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 -al desincentivar el consumo de estos productos vía precio, o garantizando que los impactos a terceros (externalidades negativas) sean compensadas con los recursos que aporta el impuesto. Sin embargo, al establecerse este tipo de impuesto es necesario que el precio no sea superior al que ofrece el mercado ilegal. Para hacer frente a esto proponemos un régimen 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 %.

### 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. Esto en consonancia con los Principios No. 3 y 5.

En primer lugar, los recursos recogidos del mercado de cannabis deberían dedicarse al funcionamiento de la institucionalidad nacional de la regulación. Proponemos que los gas-

tos requeridos de 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 gasto de funcionamiento del Estado.

Un objetivo fundamental de la regulación debe ser retrasar, lo más que sea posible, la edad de inicio para quienes vayan a usar la sustancia. En otras palabras, el Estado debe velar porque nadie menor de 18 años pruebe o desarrolle un uso permanente de la sustancia. De otra parte, los eventos adversos en salud, deben prevenirse, pero es imposible eliminarlos del todo, en cuanto hay reacciones y procesos adversos en la 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. Recomendamos además el gasto público se debe tener como principio rector la progresividad del gasto para 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.

En tercer lugar, la regulación del cannabis debe contar con un enfoque reparador de comunidades y personas que han sido dañadas por la prohibición. No se trata simplemente de la entrega de dinero financiable a partir de los impuestos recaudados por la industria naciente de la marihuana para uso adulto. Por el contrario, 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.

El enfoque reparador de la regulación del cannabis debe tener en cuenta la dificultad que implica reparar los daños dependiendo el ámbito de afectación (personal, comunitaria, regional o colectiva) que tuvo la política de drogas. En desarrollo del enfoque reparador de la regulación del cannabis propone-

mos, basados en el Principio No. 3, el financiamiento de apuestas de desarrollo rural en las zonas productoras de cannabis, e incluso con presencia de la economía de la coca, para profundizar la transformación territorial y apoyar el avance de la regulación en el camino recorrido en la implementación de los puntos 1 y 4 del Acuerdo Final de Paz. También recomendamos que se usen recursos de la regulación para el financiamiento de asistencia técnica para la producción del cannabis en áreas rurales, a través del apoyo de esquemas asociativos y del subsidio a la inversión de pequeños productores.

\*\*\*

Los elementos acá propuestos, son objeto de constante construcción y actualización. Así como la prohibición tardó años en cimentarse como 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 que pueden guiar un marco fiscal para los mercados regulados de marihuana, con miras a lo fundamental: la salud y 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 de la regulación, son una herramienta útil y poderosa para los debates que actualmente y en el futuro se darán alrededor de la regulación de la planta para el uso adulto.





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.