



# **Recreational or adult use cannabis taxation: analysis towards an eventual regulation**

**A tributação da cannabis para fins recreativos ou de uso adulto: análise de possível legalização**

**La tributación del cannabis con fines recreativos o de uso adulto: análisis ante una eventual legalización**

CAMILA FONSECA RIVERA\*

---

\* Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: [camila.fonseca@est.externado.edu.co](mailto:camila.fonseca@est.externado.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-9698-9701> DOI: <https://doi.org/10.18601/16926722.n28.05>

## Abstract

Over the past few years, the debate surrounding the legalization of cannabis for recreational purposes in Colombia has grown, a trend that has been observed globally. This paper aims to analyze the growing trend of legalizing cannabis for recreational purposes in Colombia, specifically in relation to income tax revenue.

It aims to establish the current state of the art and provide guidance for potential (or imminent) regulations. Specifically, it analyzes and proposes a legal structure that could be used to tax cannabis consumption for such purposes.

In order to accomplish this goal, we will conduct a thorough analysis of academic literature from Colombia and other nations that have legalized cannabis use, aiming to gain a comprehensive understanding of the advantages and difficulties associated with its legalization.

*Key words:* cannabis, adult use, recreational use, excise tax, Pigouvian tax, externality, legalization, mental health, medicinal purposes or use, recreational purposes or use, tax, Colombia, regulation, legalization.

## Resumo

Nos últimos anos, tem crescido o debate na Colômbia em torno da legalização da cannabis para fins recreativos ou “de uso adulto”; a mesma tendência tem se apresentado a nível global. O presente trabalho tem como objetivo analisar, sob um ponto de vista jurídico-tributário, as consequências e alternativas existentes em relação à geração de receitas fiscais, fazendo uma breve apresentação geral do estado atual da matéria e oferecendo alternativas diante de uma eventual (ou iminente) regulamentação.

Para atingir esse objetivo, será realizado um exame exaustivo da literatura acadêmica relacionada ao tema na Colômbia e em outros países onde essa prática é regulamentada, buscando uma perspectiva integral e ampla da matéria, onde se possam evidenciar os benefícios e desafios da atividade a ser legalizada.

*Palavras-chave:* cannabis, uso adulto, recreativo, imposto indireto, pigouviano, externalidade, legalização, saúde mental, fins medicinais, fins recreativos, tributo, Colômbia, regulamentação.

## Resumen

En los últimos años ha crecido el debate en Colombia en torno a la legalización del cannabis con fines recreativos o “de uso adulto”; la misma tendencia se ha presentado a nivel global. El presente trabajo tiene como propósito analizar desde un punto de vista jurídico-tributario las consecuencias y alternativas que existen en torno a la generación de ingresos fiscales; se hace una breve presentación general del estado actual de la materia y se brindan alternativas ante una eventual (o inminente) regulación.

Para lograr ese objetivo se realizará un análisis exhaustivo de literatura académica en relación con la materia en Colombia y en otros países en donde se encuentre regulada esta práctica, en búsqueda de una perspectiva integral y amplia de la materia, donde se logre evidenciar los beneficios y retos de la actividad por legalizar.

*Palabras clave:* cannabis, uso adulto, recreativo, impuesto indirecto, pigouviano, externalidad, legalización, salud mental, fines medicinales, fines recreativos, tributo, Colombia, regulación.

## Introducción

El presente artículo de investigación expone el estado actual de la regulación del cannabis en Colombia, para realizar una propuesta ante la eventual legalización de dicha sustancia con fines recreativos. La legalización del cannabis es una tendencia jurídica mundial que ha tenido avances concretos. Colombia no ha sido ajena a dicha tendencia, al punto de poder concluir que la legalización total de dicha sustancia con fines distintos a los medicinales es una realidad, cuyo único interrogante pendiente es: ¿cuándo ocurrirá?

Para lo anterior, se hará un breve recuento de la sustancia en la historia, regulaciones de las que ha sido objeto tanto prohibitivas como aprobatorias, los impactos económicos, sociales, culturales y jurídicos que se han generado para analizar si la tributación pudiera presentarse como una herramienta efectiva para regular tanto su consumo como las consecuencias derivadas de este. No sin antes advertir que se requiere de absoluta neutralidad al abordar la materia, comoquiera que ha sido objeto de arduos debates en el seno de la sociedad colombiana y ha generado posiciones radicales en ambos sentidos y prejuicios estigmatizantes sobre la materia. El consumo de sustancias que alteran la percepción y el comportamiento es casi que inherente a los seres humanos, o por lo menos a las sociedades que estos construyen.

Dichas sustancias han sido utilizadas tanto con fines rituales como medicinales y recreativos a lo largo de toda la historia; los criterios utilizados para distinguir los usos que cada consumidor les destina no parecen acertar en el momento de clasificar su consumo.

Actualmente, la discusión e investigación de la planta de cannabis, teniendo en cuenta los miles de cannabinoides presentes en ella, se ha reducido tan solo a dos de ellos para

definir si la sustancia se va a considerar “medicinal” o no. Desafortunadamente, esta visión impera en la materia, resumiendo y equiparando el cannabidiol (de ahora en adelante, CBD) con los fines medicinales y el tetrahidrocannabinol (de ahora en adelante, THC) con los fines recreativos. Lo anterior es de mayúscula importancia, comoquiera que esa diferencia ha sido el punto de partida para la regulación de la sustancia y la clasificación de los fines para los que es apta. Si bien se utilizan en gran medida medicinas con contenido psicoactivo, la estigmatización del cannabis ha llevado a que se opaquen, e incluso se nieguen, los efectos medicinales de su componente psicoactivo (THC).

Por desconocer que el THC tiene usos medicinales, el debate se ha perpetuado desde que se prohibió la sustancia, al incluirla en la lista de estupefacientes de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas; política impulsada principalmente por el presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, e incorporada al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 13 de 1974; junto con la reciente reclasificación interna del 2024 que realizaron los Estados Unidos de América como droga de bajo riesgo en *The controlled substances act de 1970*.

Por último, es necesario recordar que Colombia es un país que ha vivido el fenómeno del narcotráfico como ningún otro. El debate en torno a las drogas y sustancias no ha sido menor. La influencia y la ayuda internacional que ha recibido el Estado colombiano para abordar dicha materia han sido de alto impacto, no solo por la cantidad de recursos recibidos y destinados a lo mismo, sino por todos los efectos colaterales de una lucha que parece perpetuarse hacia el infinito, o ya haberse perdido hace rato.

De allí nace el presente trabajo: de la vieja historia que hemos vivido en Colombia en torno a las drogas, el narcotráfico y las particularidades de nuestra nación, utilizada como excusa suficiente para justificar todas las faltas del Estado y la sociedad, y lograr así matar la esperanza de que podemos vivir en un país digno para todos.

En orden de lograr un adecuado desarrollo del tema, se abordará: 1. Un estudio de la historia del cannabis, su desarrollo e impacto a nivel nacional e internacional, y se analizará cómo la tributación podría aportar a la regulación de la materia. 2. Se estudiará el impuesto existente al cannabis medicinal en Colombia (impuesto nacional al consumo de cannabis, de ahora en adelante INCC) y otros tributos que concurren con este y, por último, 3. Se hará una propuesta estructural del tributo al cannabis con fines recreativos y la destinación de los recursos, ante una eventual o inminente legalización.

## **I. Contexto histórico, social y jurídico**

### **A. Historia del cannabis**

El cannabis es una planta que ha sido utilizada por la humanidad desde tiempos inmemoriales. No obstante, recientemente ha ocupado un lugar en las agendas legislativas y movimientos sociales de diferentes latitudes. Lo que resulta curioso es la inmensa polémica

que ha generado en el seno de la sociedad, en comparación con los diversos usos que históricamente han dado los humanos a dicha planta.

Pese a lo difícil que es establecer el momento en que la humanidad empezó a utilizar el cannabis, encontramos referencias concretas en la antigüedad; la primera de ellas se remonta al año 4000 a. C. (Escohotado, 1996, pp.15-16), en el que se evidenciaron fibras de dicho material en China. Más allá de las fibras elaboradas de cáñamo, encontramos usos rituales y medicinales en el libro de medicina *Nei Ching* del emperador Huang Ti en el año 2600 a. C. como cura contra la malaria, el beriberi, el estreñimiento y las alteraciones menstruales. De igual modo, hacia el año 1578 a. C., durante la dinastía Ming, se encontraron en una farmacopeia, titulada el Ben Tsao Kang Mu, usos medicinales del cannabis iguales a los descritos (Ramos y Fernández, 2000, pp. 19-20). Como bien señalan los autores:

Los chinos conocían la naturaleza dual del cannabis, pero posiblemente fue muy poco usado como droga ilícita. Esto pudo deberse a la incompatibilidad de la droga con el temperamento chino, con su filosofía de la vida y sus tradiciones. El que cuando se tomaba en exceso pudiera producir alucinaciones y un andar tambaleante, podría llevar a la realización de actos vergonzosos, que chocaría con los valores transmitidos por Confucio de moderación y rectitud.

De igual manera, se tiene que algunas ramas del budismo han “celebrado sus virtudes para la meditación” (Escohotado, 1996, p. 16).

También encontramos evidencia en la India, en un libro sagrado del hinduismo titulado *Atharvaveda*. Aunado a lo anterior, la tradición brahmánica “cree que agiliza la mente, otorgando larga vida y deseos sexuales potenciados” (*ibid.*). Por otro lado, se encuentran usos médicos en tratamientos para la “oftalmia, fiebre, insomnio, tos seca y disentería”. También es relevante mencionar que en dicho país la planta de cannabis ostenta una connotación religiosa, según la cual el dios Shiva “trajo la planta para el uso y alegría de su pueblo”, por lo cual se describe como una planta sagrada en el mencionado *Atharvaveda* (Ramos y Fernández, 2000, p. 21).

Un poco más reciente, encontramos referencias en Mesopotamia y Egipto en el siglo IX a. C., utilizada como incienso con fines ceremoniales. En dichas culturas, arrojaban la resina de hachís (derivado del cannabis) a las brasas e impedían la salida del humo del recinto para que fuera inhalado por los asistentes (Escohotado, 1996, p. 16). Al parecer, en el siglo VIII a. C. el uso de la planta se extendió hacia Persia y Asiria, en donde se le conocía con el nombre de *quanabu* o *kanabas*, el cual fue utilizado con usos médicos en la elaboración de distintos ungüentos o baños terapéuticos para combatir la artritis; de igual modo, su dilución en bebida era utilizada para la “depresión del espíritu”, la impotencia, piedras renales y dolencias femeninas (Ramos y Fernández, 2000, p. 22.)

En Europa se encuentran también diversos usos, desde las fibras de cáñamo utilizadas por los celtas y los druidas, como las pipas utilizadas para el consumo de dicha planta a modo de droga<sup>1</sup>, usos que se remontan al siglo VII a. C. (Escohotado, 1996, p. 16).

En la antigua Grecia no solo se utilizó la fibra del cáñamo para la fabricación de cuerdas y velas (Ramos y Fernández, 2000, p. 23.), sino que “además de vinos y cervezas, los griegos usaron con fines ceremoniales y lúdicos el cáñamo y otras solanáceas. [...] Conocían también un extracto de hachís con vino y mirra para estimular reuniones privadas” (Escohotado, 1996, p. 25).

De igual forma, en la antigua Roma “sabemos que en los tiempos de los Césares no era infrecuente fumar flores de cáñamo hembra (marihuana) en reuniones –para ‘incitar a la hilaridad y el disfrute’–, costumbre que pudo venir tanto desde las sociedades atenienses como de los celtas” (Escohotado, 1996, p. 31). Dioscórides, cirujano del ejército romano, describía dos tipos de cannabis: uno para elaborar cuerdas o fibras y otro con fines medicinales. También fue objeto de estudio por parte de Galeno (Ramos y Fernández, 2000, p. 24), quien reconocía una doble función de la sustancia: a veces causaba efectos nocivos, otras veces aliviaba dolores, “[...] aunque también podía producir una conversación carente de sentido” (*ibid.*), el mismo médico famoso que recomendaba a su paciente Marco Aurelio iniciar las mañanas con una porción de opio (Escohotado, 1996, p. 31).

A diferencia del opio, el hachís no recibió una regulación de precios en la antigua Roma, quizás porque el precio era considerablemente reducido en comparación con la primera sustancia (opio), la cual fue regulada en un edicto de Diocleciano, quien le fijó un valor de 150 denarios por un equivalente a una vasija *modius castrense* (o *castrensis*), en comparación con el precio libre del hachís, cuyo kilogramo rondaba los 80 denarios (Escohotado, 1996, p. 32). Cabe resaltar que el opio ocupó el 15 % de la recaudación fiscal en el año 311 d. C.

En este punto es de vital importancia resaltar que tanto las tradiciones brahmánicas como la romana repudiaban más el alcohol que el hachís y el opio, dado que el consumo de estos últimos no creaba problemas de orden público o privado (Escohotado, 1996, pp. 32-36).

De igual manera ocurría en las tradiciones islámicas, con la única diferencia que no se le llamaba cáñamo, sino *bhang*, y poseía múltiples usos, incluyéndolo también como droga lúdica y medicinal (Escohotado, 1996, p. 45). Como señala el autor, por lo menos hasta mediados del siglo XIII d. C. “[...] la Ley islámica no prohíbe el consumo de fármacos

---

1 En este punto es importante resaltar, en palabras del autor Antonio Escohotado, lo siguiente: “Por droga –psicoactiva o no– seguimos entendiendo lo que hace milenios pensaban Hipócrates y Galeno, padres de la medicina científica: una sustancia que en vez de ‘ser vencida’ por el cuerpo (y asimilada como simple nutrición) es capaz de ‘vencerle’, provocando –en dosis ridículamente pequeñas si se comparan con las de otros alimentos– grandes cambios orgánicos, anímicos o de ambos tipos”. De igual manera, resulta interesante cómo definía dicho concepto la *lex Cornelia* en la Roma antigua: “Droga es una palabra indiferente, donde cabe tanto lo que sirve para matar como lo que sirve para curar, y los filtros de amor, pero esta ley solo reprueba lo usado para matar a alguien” (Escohotado, 1996, pp. 9 y 31).

cordiales, con efectos como los del hachís. Y puesto que no hay noticia alguna sobre su ilicitud, el pueblo considera que está permitido usarla, y la usa” (*ibid.*).

El profeta Mahoma (siglos V-VI d. C.), “[...] que había prohibido el vino, no dijo nada sobre los derivados del cannabis, lo que permitió la expansión de su consumo en los territorios conquistados hacia Persia, por un lado, y hasta la Península Ibérica por el otro” (Ramos y Fernández, 2000, p. 24). Dicha permisión resultó en distintos usos medicinales por parte de los médicos árabes durante el apogeo islámico (*ibid.*, p. 25).

No obstante, con el paso del tiempo se puede observar una tendencia prohibicionista con fuerte connotación religiosa. En ese sentido, la historia sobre las drogas parece dividirse en dos: un primer periodo en el que, como se ha visto en líneas anteriores, “[...] todas las drogas son espíritus neutros, como pensaba la cultura grecorromana, lo que acaba apoderándose del islam clásico (y, en nuestro parecer, también del cristianismo) son sucesivos brotes fundamentalistas, que ven el asunto de modo muy distinto” (paréntesis fuera de texto) (Escotado, p. 47).

Lo cual empieza a coincidir con el periodo histórico del Medioevo, caracterizado por un eminente oscurantismo. Como indica Escotado, “[...] en un segundo momento es culpable cualquier forma de ebriedad, pues la relajación inducida no es un signo de cultura sino un placer prohibido” (Escotado 1996, pp. 47-48). Esa misma concepción fue adoptada por los inquisidores europeos para las demás drogas, salvo el alcohol<sup>2</sup> (*ibid.*). El siguiente periodo se caracteriza por una clara persecución del uso de distintas plantas con fines medicinales; se confundió así con la brujería, la herejía, la hechicería y el satanismo, junto con una persecución de todo aquello que no encajara en algunos preceptos religiosos clásicos, según lo entendiera cada cultura. Por ello, el uso del cannabis con fines médicos comenzó a tener lugar “fuera de los canales oficiales” (Ramos y Fernández, 2000, p. 25).

Así las cosas, “el uso de drogas distintas del alcohol se castiga con tortura y pena capital, tanto si es religioso como si es simplemente lúdico” (Escotado, 1996, p. 52). Esto “permitía ser quemado vivo por guardar una pomada para luxaciones [...]” (*ibid.*, p. 53). Pese a lo anterior, vemos una fuerte resistencia a dicha prohibición, a lo mejor por la eficacia de sus usos medicinales, por lo que, pese a la prohibición oficial del uso de drogas, observamos un vaivén de posiciones frente a las mismas, por ejemplo, cuando los inquisidores europeos se encontraron con el médico árabe (probablemente no oficial) que era “generoso dispensador de drogas psicoactivas” (Escotado, 1996, p. 60). Es decir, que este segundo periodo no solo se caracterizó por la prohibición, sino por una lucha constante por reconocer las propiedades benéficas de plantas como el cannabis. En otras palabras, reconocer los beneficios de prácticas y culturas que habían intentado erradicar de la faz de la tierra.

“El consumo del cannabis llegó hasta la península ibérica a través del norte de África, tras ser conquistada esta por los árabes” (Ramos y Fernández, 2000, p. 25); luego, con el

---

2 A lo mejor, porque el alcohol gozó de una connotación religiosa positiva, al ser el vino comparado con la sangre de Cristo y como fuente de vida.

descubrimiento de América, “El cannabis fue introducido en los Virreinos del Perú y de México por los conquistadores españoles y en Canadá y Estados Unidos por los colonos franceses e ingleses” (*ibid.*, p. 27). Si bien parece ser utilizada para obtener fibra de cáñamo, también se utilizó a modo de droga. “En Brasil, los esclavos africanos empezaron a fumar marihuana en el siglo XVII” (*ibid.*), la cual se conocía con el nombre de “riamba”. En Estados Unidos se utilizó el cannabis de igual manera para producir fibra; producción que reapareció en la Segunda Guerra Mundial y volvió a mermar con la aparición de la fibra sintética.

En esas idas y venidas entre la prohibición y la aceptación del cannabis, se tiene que, en 1800, es decir, a inicios del siglo XIX, el general francés Bonaparte prohíbe el uso del hachís en todo Egipto, mientras que otros escritores del siglo parecen emplearla sin problema alguno (Escohotado, 1996, p. 94); en 1894 el gobierno inglés publica un informe que señala:

[...] en la India el uso moderado del hachís y marihuana es la regla, y que el uso excesivo resulta excepcional. El uso moderado no produce prácticamente ningún efecto nocivo, y el trastorno que produce un uso excesivo se limita casi exclusivamente al mismo consumidor, el efecto sobre la sociedad es rara vez apreciable (Escohotado, 1996, p. 95).

En ese sentido, no resulta curioso que:

Los médicos norteamericanos imitaron a sus colegas ingleses en la prescripción de cannabis en el tratamiento de diversas enfermedades como epilepsia [...] El descubrimiento de sus propiedades intoxicantes llevó a que su uso por vía oral derivara en algunos casos a la búsqueda de sus efectos recreativos. Este consumo fue favorecido por lo fácilmente que podían ser adquiridas estas medicinas en las farmacias locales [...] (Ramos y Fernández, 2000, p. 27).

Lo anterior data de 1896. El siglo XX, por su parte, fue el protagonista de la gran prohibición de las drogas y la lucha contra el tráfico de estas a escala internacional, de manera conjunta y sistemática (Corda *et al.*, 2019, p. 13). Impulsado en gran parte por los cristianos protestantes, se vivió en Estados Unidos más de una década de prohibición del alcohol. Dicha prohibición terminó en 1933, y en 1937 aprueban el Marihuana Tax Act, mediante el cual se “puso al cannabis bajo control federal, lo que condujo a la prohibición de su uso” (Ramos y Fernández, 2000, p. 28). En medio de la controversia, se tiene que algunos médicos representantes de asociaciones de doctores se opusieron a su penalización, arguyendo:

[...] tradiciones milenarias de uso pacífico y moderado, así como toda la literatura científica disponible; lo mismo defendía un voluminoso informe elaborado entonces por la



alcaldía de Nueva York que negaba su carácter adictivo y su tendencia a la comisión de actos criminales (informe que, por cierto, desapareció misteriosamente durante treinta años) (Escohotado, 1996, p. 113).

Pese a lo anterior, menciona el autor que dicha reforma fue aprobada de manera unánime. Esa tendencia prohibicionista ya se venía gestando, a lo mejor por los valores protestantes; en ese sentido, en 1932 se eliminó su uso medicinal en la elaboración de recetas medicinales británicas; así ocurrió en 1942 en Estados Unidos y en 1966 en la India (Escohotado, 1996, p. 26), dado que “La controversia sobre sus acciones alucinógenas sobre el cerebro habían eclipsado sus posibles usos médicos” (Evans, 1997).

Dentro de estas circunstancias la humanidad vivió la Segunda Guerra Mundial y, como muestra de la poco pacífica controversia que suscitaba la prohibición, en la década de los 60 surge el movimiento *hippie*, caracterizado por una tendencia contracultural que popularizó el cannabis a nivel mundial. Pese a lo anterior, la prohibición no solo se mantuvo, sino que se expandió por todo el globo terráqueo. En 1971 el cannabis fue prohibido por el Acta de Drogas de Abuso o Convenio sobre sustancias psicotrópicas de la ONU, que se erige como el punto de partida de la prohibición en la actualidad. Dicho convenio estableció un sistema de fiscalización sobre las sustancias psicotrópicas y clasificó en cuatro listas dichas sustancias según su riesgo para la salud pública. El cannabis, o por lo menos su componente psicoactivo (THC), fue incluido en la lista 2, que es la segunda más riesgosa.

Al año siguiente, en 1972, se creó el National Institute on Drug Abuse, destinado a prevenir y tratar el abuso de drogas, el cual comenzó a investigar las propiedades médicas y biológicas del cannabis, dejando abierta la puerta a lo que posteriormente sería una nueva tendencia de legalización (Ramos y Fernández, 2000, p. 29). En ese año, luego de expedido el convenio sobre sustancias psicotrópicas, se tiene que en EE. UU.:

[...] la National Commission on Marihuana and Drug Abuse aconsejó despenalizar su consumo, apoyándose en la inocuidad del producto y en el hecho de que era usado por 25 millones de norteamericanos. En 1977, una nueva encuesta nacional indicó que el 60 % de los adultos jóvenes había usado alguna vez marihuana o hachís (el 68 %, por ejemplo, había fumado alguna vez tabaco), y que la permisividad de los adultos mayores crecía en la misma proporción. En 1979, el National Survey on Drug Abuse mostraba que el 68 % de los adultos jóvenes conocía derivados del cáñamo y que la mitad de ellos lo usaba más asiduamente. Al mismo tiempo, esos 35 o 40 millones de consumidores –regulares o esporádicos– no producían incidencias delictivas demostradas, y las intoxicaciones fatales brillaban por su ausencia (Escohotado, 1996, pp. 172-173).

Por ende, es posible concluir que la oposición a la prohibición existió incluso desde antes de la misma. En 1976 se despenaliza su posesión para consumo propio en el estado de California (Escohotado, 1996, p. 174). Así las cosas, se han creado bandos a favor y en defensa del cannabis, como también posturas que persisten en prohibir el cannabis a toda

costa. Resulta muy interesante que, en 1977, se demandase a la DEA acusándola de haber sobornado “con 40 millones de dólares al gobierno mexicano para que rociase cosechas de cáñamo destinadas a Estados Unidos con un producto (el paraquat) muy tóxico para los pulmones” (Escohotado, 1996, p. 175).

Al día de hoy, las luchas a favor y en contra del cannabis persisten, al igual que el aumento del consumo de cannabis a nivel mundial. De hecho, en el 2022 el National Institute on Drug Abuse informó que el consumo de cannabis había alcanzado su mayor nivel en la historia, reportando un total aproximado de 44 % de uso por parte de los encuestados en el 2022 (NIDA, 2023). Incluso, hay quienes afirman que ha empezado a desplazar al alcohol, como droga preferida para uso diario en los EE. UU. (Caron, 2024). La tendencia legislativa ha variado, y recientemente se han visto múltiples campañas en pro de la legalización del cannabis, bien sea con usos médicos o recreativos, pasando desde la descriminalización y la aceptación de la dosis mínima hasta una completa legalización y normalización de la sustancia. Incluso, como ejemplo de ello, recientemente Estados Unidos reclasificó de manera interna el cannabis, trasladándolo de la lista 1 (la más restrictiva) a la lista 3, es decir, que ahora será considerado como de bajo o moderado riesgo de abuso, en comparación con las incluidas en la lista 1, como la heroína. Esta tendencia no solo es evidente en Estados Unidos, donde hay 38 estados que lo han legalizado con fines medicinales y 24 estados en total que lo han legalizado con fines recreativos (Cabral, 2024).

También se observa el fenómeno de la legalización, bien sea con fines medicinales o con fines recreativos, en países como Malta, Holanda, Uruguay, Sudáfrica, Tailandia, Canadá, México, Suiza, Luxemburgo y Alemania; y se encuentra su consumo descriminalizado en países como España, Italia, Portugal, Bélgica, Austria, Croacia, Estonia, Eslovenia, Reino Unido y Colombia.

## **B. Contexto social, económico y jurídico del cannabis en Colombia**

Como puede observarse, el cannabis ha tenido varios usos por la humanidad. Actualmente, sigue presentando diversos usos y “enfoques”; por ejemplo, el uso medicinal es uno de los más relevantes, al ser este el que mayor aceptación y legalización ha obtenido. El uso recreativo también le ha dado una gran fama internacional al cannabis y es dicho uso el que recibe mayor rechazo por parte de los ordenamientos jurídicos. También se le puede dar un uso científico de investigación para los anteriores enfoques o para otros como la producción de cáñamo y fibra. Esta clasificación contiene el gran dilema de entrar a definir entre la delgada línea que separa lo que es recreacional<sup>3</sup> y el uso medicinal; algunos han clasificado, como veremos más adelante, el cannabis en dos grandes categorías: el psicoactivo y el no psicoactivo, con lo cual se ha asociado el medicinal con el no psicoactivo

---

3 El fin recreativo en Colombia es ilícito en la medida de la venta de flor seca de cannabis en el territorio nacional a la luz del ordenamiento jurídico; sin embargo, de manera constitucional ha existido la puerta de la legalidad de dos tipos de usos del cannabis no medicinal: 1. Autocultivo 2. Clubes.

y el recreativo con el psicoactivo. Lo anterior, consideramos que es una asociación errada, por cuanto desconoce la inmensa gama de psicofármacos que existen en el mercado. Separar y clasificar el uso del cannabis en recreativo y medicinal, como ha ocurrido hasta el momento, conlleva el problema de establecer, con parámetros objetivos, usos con un alto grado de subjetividad, pues las personas se recrean con sustancias psicoactivas y no psicoactivas, así como se medican con sustancias psicoactivas y no psicoactivas. El cannabis medicinal<sup>4</sup> ha probado una alta efectividad para tratar el dolor. Pero no todos los analgésicos son psicoactivos, como hay algunos que sí lo son y se utilizan en niveles elevados de dolor. Por ende, reducir el uso del cannabis a la psicoactividad de la sustancia es desacertado para entender su alcance y efectos.

En la actualidad, Colombia se ha vuelto referencia internacional por ser uno de los países con mayores cultivos y producción de drogas ilícitas; no obstante, el cannabis, a diferencia de la coca, no es una planta nativa de estas latitudes. En ese sentido, “el arribo de la planta de cannabis a América Latina se habría producido en la época colonial. Los reyes de España promovían el desarrollo del cultivo de lino y cáñamo en sus colonias” (Corda *et al.*, 2019, p. 21.) De manera simultánea, en dicha época arriba también “[...] a través de la población de África occidental que llegó con el mercado de esclavos [...]” (*ibid.*, p. 22), población que solía fumar el cannabis con fines medicinales y rituales.

También llegó al Caribe y a Centroamérica con las “[...] migraciones asiáticas que traían el cannabis entre sus costumbres [...]” (*ibid.*), quienes llegaron, al parecer, para trabajar en la construcción del canal de Panamá<sup>5</sup> y las plantaciones bananeras del Caribe. Es decir, que fue promovido y aceptado en época de la Colonia. No obstante, parece ser que, por una gran influencia internacional, principalmente promovida por EE. UU., se empezó con la regulación y posterior prohibición del cannabis o lucha contra las drogas. Dicho movimiento inició con la Conferencia de Shanghái en 1909, la Conferencia de La Haya en 1912 (Medina Gallego, 2012, pp. 146-147) y la Convención Internacional del Opio en Ginebra en 1925. A menudo las leyes nacionales fueron más allá de las prohibiciones internacionales (Corda *et al.*, 2019, p. 15.), razón por la cual es posible comprender que Colombia siguiera “los pasos de Estados Unidos y algunos países europeos en tomar posiciones contra el cannabis aun antes de que fuera prohibido a nivel internacional” (*ibid.*, p. 13.) Es decir que, pese a que fue hasta 1961 cuando se aprobó la Convención Única sobre Estupefacientes, introducida al ordenamiento jurídico colombiano hasta 1974 con la expedición de la Ley 13 de dicho año, el país produjo su primera regulación prohibitiva muchos años antes, en 1920, mediante la Ley 11 que en su artículo primero señaló:

---

4 En Colombia, el fin medicinal del cannabis, que es el legal en nuestro país, es aquel en el cual media una orden médica. Sin embargo, en el tema de los productos homeopáticos oficiales existe una zona gris en que no se requiere que medie orden médica, y aun así la venta de este producto no es ilícita.

5 Inaugurado en 1914.

No podrán venderse las siguientes sustancias al por mayor ni al detal, ni en recetas o prescripciones, sino por orden o receta escrita de un médico o licenciado en medicina, dentista o veterinario graduados en Facultades aceptadas por el Gobierno: Cocaína, [...] opio [...], cannabis indica y las demás sustancias de esta misma clase, estableciendo como consecuencia en caso de incumplimiento multas de \$10 a \$1.000 y pudiendo llegar a cerrar el establecimiento hasta por seis meses en casos de reincidencia.

En esa misma tendencia, el código penal de 1936 tipificó conductas relacionadas con la elaboración, venta y suministro de “sustancias narcóticas”. Posteriormente, en 1974, se ratificó la Convención Única de Estupefacientes de 1961. Época para la cual encontramos varios factores que tuvieron una gran relevancia con el consumo de cannabis, comoquiera que hasta ese momento se aceptaba en cierto grado el consumo con fines medicinales; al respecto, “Para entonces, las autoridades se preocupaban esencialmente por controlar la calidad de estos productos en el propósito de proteger a los consumidores. Los adictos no eran considerados personas enfermas ni delincuentes” (Medina Gallego, 2012, p. 146). Postura que consideramos acorde con los actuales preceptos constitucionales.

Pero las paulatinas consecuencias sufridas luego de la Segunda Guerra Mundial fueron creando un terreno fértil para lo que fue la *bonanza marimbera* y el inicio del narcotráfico en Colombia y en el mundo. En la esfera internacional, la crisis del algodón impulsó el cultivo de cáñamo, el cual generó “*las más óptimas variedades de marihuana*, que abastecerán en las décadas subsiguientes los mercados norteamericanos” (*ibid.*). También resultó relevante el regreso de las tropas a sus países, con varios problemas asociados al estrés postraumático sufrido durante la exposición a la guerra, la idea de progreso y desarrollo que “*convocan el culto a la riqueza y el consumismo desbordado*”, junto con el movimiento *hippie* y el aumento de consumo de narcóticos (*ibid.*, p. 147).

El autor reconoce cinco factores que dieron origen a la industria del narcotráfico en Colombia, el cual inició con el cannabis, que son: 1) la crisis de la producción agrícola, 2) la crisis de la producción textil, 3) el desarrollo del contrabando, 4) la violencia política y 5) la lógica demanda-prohibición-adicción-consumo. Y resalta que el “requisito fundamental para que surja el narcotráfico como una economía boyante es la declaración de la ilegalidad del consumo de narcóticos” (*ibid.*, p. 146).

Por ello, Carlos Medina Gallego afirma: “El ciclo de la marihuana comprende el inicio del fenómeno del narcotráfico en Colombia” (Medina Gallego, 2012, p. 148.), comoquiera que es allí donde se sientan “las bases de la mafia nacional” y se comienza a vincular a los campesinos y a los sectores populares a procesos ilegales como consecuencia del abandono estatal y la corrupción institucional (*ibid.*).

No solo las precarias condiciones laborales inclinaron a dicha población hacia los mercados ilegales, sino que también el fenómeno del contrabando impulsó como nunca la consolidación del tráfico ilegal de cannabis en Colombia. Recordemos que para esta época los EE. UU. se encontraban en abierta lucha contra varias sustancias, incluida la

marihuana. También estaba el mundo sumergido en la Guerra Fría, por lo cual los soldados norteamericanos fueron enviados a Latinoamérica, conocidos como los Cuerpos de Paz. Para entonces, como se vio en el primer acápite del presente trabajo, la lucha contra el cannabis llevó a rociar con químicos tóxicos para los humanos (paraquat) el cannabis que estaba destinado a ser traficado en los EE. UU., fenómeno que, por fortuna, no había tocado al país y propició la producción de cannabis colombiano, que fue rápidamente promocionado por los soldados que publicitaron el uso del cannabis colombiano no tóxico, que se popularizó con las especies *punto rojo* y *santa marta Golden* (*ibid.*, p. 149). Fue fácil hacer la conexión y alianza con los contrabandistas para traficar hacia el exterior el cannabis popularizado por los cuerpos de paz en Norte América (*ibid.*).

La bonanza marimbera terminó gracias a “la proliferación de cultivos en otros países, entre ellos Jamaica, EE. UU. y México, que comienza a recuperar su producción a inicios de la década de los ochenta”, unida a la legalización de la producción de cannabis en el estado de California. Los productores en Colombia no tuvieron mayor opción que migrar al mercado de la cocaína, que venía creciendo de manera considerable.

Resulta curioso cómo la prohibición ha sido una de las condiciones que más propician el narcotráfico, el cual puede entenderse como la simple producción, tráfico y distribución de drogas ilegales, pero consideramos más apropiado hacer un enfoque de este no solo desde su nivel “operativo”, sino como una

*estructura de poder* que establece relaciones de influencia en espacios de decisiones políticas, económicas y sociales generando, con otros fenómenos del crimen organizado, procesos desestabilizadores [...] pasando del interés predominantemente económico al interés político, momento en el cual se convierte en una amenaza directa al poder del Estado y de la sociedad que se ve obligado a confrontarlo (*ibid.*, p. 140).

Es decir, que el solo tráfico de sustancias ilegales no es suficiente para explicar el fenómeno que ha vivido Colombia desde hace más de cinco décadas, pues como bien lo afirma el autor:

La más importante arma con la que cuenta el narcotráfico no constituye su capacidad de fuego, sino su capacidad de corrupción e infiltración en los círculos económicos, sociales y políticos convencionales, lo que le permite asumirse en el marco de un modelo de crecimiento mafioso, en el que se entrecruzan lo legal y lo ilegal, en complejos mecanismos relacionales (Medina Gallego, 2012, p. 141).

En el mismo sentido, afirma que dicho crimen organizado ha pasado “de las prácticas de corrupción y el ejercicio brutal de la violencia a un modelo de captura política del Estado y la sociedad en un régimen de connivencia entre el crimen empresarial y ejecutivo, el poder político y la ley” (*ibid.*, p. 141), por lo que hoy en día “uno de los principales intereses de las *empresas* del narcotráfico es que exista un Estado lo suficientemente

fuerte como para poder brindarles protección (Chabat, 2005: 14)” (*ibid.*). En ese sentido, reafirmamos que no solo es el tráfico de drogas psicoactivas ilegales, sino que va necesariamente de la mano de “la constitución de un modelo de organización económica y social ilegal con altísimo nivel de injerencia en aspectos económicos y políticos de las sociedades formales”.

Si bien no es objeto del presente trabajo adentrarse en las definiciones de narcotráfico y mafia, dichos conceptos son del todo relevantes, comoquiera que han sido conceptos que han transformado el Estado y la sociedad colombiana, al punto de poder afirmar que dicha lucha o guerra contra las drogas se perdió desde sus inicios, al ver la inmensa injerencia que ha tenido el poder económico de la producción y tráfico de drogas ilegales en la política y la sociedad de Colombia. Si no, ¿cómo se explicaría que grandes “capos” del narcotráfico han incluso llegado al Senado de la República, como el mismo Pablo Escobar? Y esto sucedió a inicios del fenómeno, donde claramente el narcotráfico iba ganando al poder estatal.

En ese contexto se expidió la Ley 30 de 1986, mediante la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes. En dicha regulación se establecieron conceptos relevantes para el cannabis, al permitir el porte con fines exclusivamente de uso personal (permisión normativa) y tipificar (es decir, volver delito o sancionar). De manera más concreta, el cultivo de plantaciones, conserva, tráfico, introducción al país, elaboración, almacenamiento, transporte y venta de marihuana. Dicha norma generó mayor regulación y, por ende, mayores contradicciones y vacíos jurídicos al permitir, por un lado, el porte de uso personal y, por el otro, al prohibir el consumo de marihuana en cantidades consideradas como dosis de uso personal. Por fortuna, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-221 de 1994 declaró inexecutable la prohibición de consumo y estableció que lo relevante frente al porte es la destinación que haga la persona de dicho porte, dependiendo de si es para uso personal (que inevitablemente lleva al consumo) o para el tráfico de la misma, lo cual es una medida constitucionalmente admisible, mientras que la prohibición de consumo, no, por cuanto vulnera la esfera íntima de la persona, la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad, sin que la conducta o sus repercusiones salgan de dicha esfera a afectar a la sociedad.

En ese momento, Colombia ya había ratificado la Convención de Viena de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. De igual modo, el ordenamiento jurídico frente al cannabis permaneció en permitir el consumo y prohibir la venta, elaboración y tráfico, exceptuando siempre el autocultivo, que es aquel en el cual la producción se hace con el fin exclusivo de ser consumida por el cultivador.

El Acto Legislativo 2 de 2009 reformó el artículo 49 de la Constitución nacional, adicionando la prohibición del porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo prescripción médica. Reforma que, pese a haber sido demandada, no obtuvo un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional. En esa misma tendencia se expidió la Ley 1453 del 2011 que reformó el Código Penal para tipificar el porte de sustancias estupefacientes, psicotrópicas o sintéticas, que se encuentren en los cuadros

uno, dos, tres y cuatro del Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas, la cual sí obtuvo un pronunciamiento de la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-491 de 2012, en la que declaró condicionalmente exequible el porte de dichas sustancias, en el entendido de que no se refiere al porte de la dosis destinada exclusivamente al consumo personal, y reiteró que incluso el porte de la dosis mínima que sea destinada al tráfico se tornaría en una conducta ilícita. Este es el panorama actual frente al consumo de cannabis con fines recreativos, que se puede resumir en que: 1) El concepto de porte de dosis personal es una categoría jurídica vigente; 2) La dosis personal se presume que es destinada para el consumo personal; 3) La condición personal de la persona (si es adicto, enfermo o no) resulta irrelevante para la aplicación de la dosis personal; 4) A pesar de la reforma constitucional efectuada mediante el Acto Legislativo 2 del 2009 y la reforma al Código Penal en suprimir la expresión “salvo lo dispuesto para dosis para uso personal”, se mantienen impunes las conductas de los individuos dirigidas al consumo de estupefaciente en las dosis consideradas como personales, o incluso las que las superen, pero que se consideren como cantidades irrelevantes o de baja significación; 5) Fuera del ámbito penal, el porte y consumo de sustancias estupefacientes o SPA pueden ser prohibidos mediante medidas administrativas de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico, siempre y cuando cuenten con el consentimiento informado del adicto, y 6) Todo estupefaciente, narcótico o SPA destinados al tráfico o distribución están prohibidos y penalizados, sin importar la cantidad.

Como ejemplo de lo anterior, el Decreto 2467 de 2015 clasificó el cannabis como aquel cuyo contenido de THC es superior al 1 %, y el cannabis no psicoactivo como aquel en el que la concentración de dicho cannabinoide es inferior al 1 %. De igual manera, definió que el autocultivo no requerirá licencia de cultivo y que la cantidad de plantas en el establecimiento de este no podrá superar las 20 unidades. También creó licencias para la posesión de semillas, el cultivo, la transformación y fabricación de derivados y de exportación. Dicha normativa está enfocada exclusivamente en el uso del cannabis con fines médicos y científicos. Curiosamente, esa normativa se vio reflejada en la Ley 1787 del 2016, mediante la cual se pretendía reglamentar la reforma constitucional del 2009 (Acto Legislativo 2), que retomó el enfoque del uso del cannabis con fines médicos y científicos, mientras que obvió por completo el consumo y el porte de cannabis en su dosis mínima para consumo personal. Dicha ley estableció que el Estado ejercerá el control y regulación del cannabis con fines médicos y científicos, por medio de los ministerios de Justicia, Salud, Agricultura y el Invima. Por último, volvió a modificar el artículo 376 del Código Penal, señalando que dichas sanciones no serían aplicables al uso médico y científico del cannabis, siempre y cuando las personas cuenten con las licencias pertinentes. La Ley 1787 y los requisitos para el licenciamiento y producción de cannabis con fines médicos y científicos fueron desarrollados inicialmente por el Decreto 780 de 2016, y sufrieron varias modificaciones introducidas por los decretos 613 de 2017, 811 de 2021 y demás actos administrativos reglamentarios, por ejemplo, las resoluciones 227 del 2022 y 539 del 2022.



Ese mismo año se realizó una reforma tributaria mediante la Ley 1819 del 2016, la cual, entre otras cosas, creó el INCC; impuesto del cual se hablará con mayor profundidad en el capítulo II.

La Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, también conocido como código de policía) estableció como comportamientos contrarios a la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas y al cuidado e integridad del espacio público, consumir sustancias alcohólicas, psicoactivas o prohibidas, no autorizadas para su consumo en espacios públicos, abiertos al público o privados que trascienden a lo público, y, por lo tanto, merecedoras de sanciones y medidas correctivas como la multa, la destrucción del bien, y remisión a centros de atención a la drogadicción. Los apartados o expresiones ‘alcohólicas’ y ‘psicoactivas’ fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-253 de 2019, al considerar que la prohibición conlleva una limitación amplia y genérica, desproporcionada e irrazonable, por lo cual se constituyen como una violación del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad.

En el 2018, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1844, mediante el cual estableció el procedimiento que debe surtir la autoridad de policía ante la infracción de portar sustancias estupefacientes o psicotrópicas, únicamente en cantidades que sean determinadas como dosis personal, pues, si se excede dicha dosis, se judicializará el caso, según el Código Penal. La principal consecuencia establecida fue la destrucción total del bien y las demás que sean pertinentes según el Código Nacional de Policía. Dicho decreto fue demandado ante el juez contencioso-administrativo, el cual decidió mantener la vigencia y validez de la norma, condicionando su interpretación a que dicha conducta traspase “la esfera íntima del consumidor dado que se relaciona: i) con la comercialización y/o distribución de SPA, o ii) porque afecta los derechos de terceros y/o colectivos”. También está condicionada la norma a la interpretación mediante la cual “Los miembros de la Policía Nacional, harán uso del proceso verbal inmediato al que hace referencia la norma acusada *únicamente cuando se requiera verificar que la dosis personal está siendo utilizada para fines distintos al consumo de quien la tiene en su poder [...]*” (Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 30 de abril del 2020<sup>[6]</sup>. *Cursivas fuera de texto*).

Lo cual, pese a ser acertado con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia, evidencia que tanto la norma demandada como el análisis del Consejo de Estado confunden el concepto de dosis personal, como quiera que la dosis personal destinada a fines distintos del consumo personal es una contradicción en sí misma. Por ende, a nuestro juicio, no resulta del todo lógico mantener la validez de una norma que, desde su redacción literal, atenta contra el consumo y la dosis *personal*, pues el artículo 2 de la Ley 30 de 1986 señala claramente que no será dosis para uso personal, independientemente de la cantidad

---

6     Consejero ponente Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicados 11001-03-24-000-2018-00387-00 y 11001-03-24-000-2018-00399-00 (acumulados).



portada por la persona, aquella que sea destinada a su distribución o venta. Con el cambio de gobierno, dicha norma fue derogada mediante el Decreto 2114 del 2023.

Finalmente, es relevante mencionar que, en los últimos años, se han presentado varios proyectos de ley, o de acto legislativo, que propenden a la legalización del consumo de cannabis de uso adulto o con fines recreativos. A saber, el PL 194 de 2019 propuso un marco de regulación y control del cannabis de uso adulto, con el fin de proteger a la población colombiana de los riesgos de la salud pública y de la seguridad asociados al vínculo con el comercio ilegal de sustancias psicoactivas. Para lo cual, sugiere la creación de un impuesto indeterminado cuya destinación específica sería del 50 % para prevención del consumo de SPA, 25 % a la sustitución de cultivos y desarrollo sostenible y 25 % restante para el funcionamiento del instituto de regulación de sustancias psicoactivas.

Dicho tributo se deberá fijar de manera tal que se eviten los incentivos para que los consumidores concurren al mercado ilegal; y deja los demás elementos materiales del impuesto a posterior regulación estatal. Ese proyecto de ley fracasó, y se volvió a presentar de manera idéntica con el PL 189 de 2020, el cual tampoco prosperó. Luego se presentó el proyecto de acto legislativo 002 de 2021, el cual pretendía modificar nuevamente el artículo 49 de la Constitución, tratando de exceptuar de la prohibición de porte y consumo, exclusivamente al cannabis para uso por parte de mayores de edad, el cual podría ser restringido en espacios públicos, zonas comunes y entornos escolares. Le siguió el proyecto de acto legislativo 31S de 2022, mediante el cual se intentó nuevamente exceptuar al cannabis de la prohibición consignada en la reforma del 2009, para uso adulto, médico, científico o industrial. De manera simultánea, en la misma legislatura, se presentó otro proyecto de reforma constitucional del artículo 49, mediante el proyecto de acto legislativo 33S del 2022, con una redacción tenuemente diferente, pero sustancialmente idéntica al proyecto 31S. La última iniciativa se vio reflejada mediante la presentación del proyecto de ley 246 del 2022, el cual fue debatido en el 2023. Dicho proyecto de ley es el que más ha avanzado en el legislativo colombiano, llegando hasta el cuarto y último debate, en el que fue archivado. El fin de dicho proyecto estaba orientado a crear un marco regulatorio del cannabis enfocado a la protección del usuario consumidor, sugiriendo un esquema de imposición tributaria basado en la potencia de THC, bien sea en la flor o en los derivados del cannabis, con una tarifa del 5 % para los licenciarios de cultivo y transformación por cada venta al distribuidor, 5 % sobre la cantidad de la compra realizada sobre flores de cannabis o derivados cuyo contenido de THC oscile entre el 1 y el 10 %; en caso de que dicha concentración de THC oscile entre el 10 y el 15 % la tarifa aumentara hasta el 7 % sobre el precio de compra, y en caso de que supere el 15 % de concentración de THC, la tarifa será de hasta el 9 %.

Adicionalmente, permite la creación de impuestos municipales opcionales a las ventas de cannabis y sus derivados, con tarifa de hasta el 3 % sobre el valor de la venta final. En la legislatura del 2023-2024 se volvió a presentar en la Cámara de Representantes, el mismo proyecto de ley, que obtuvo el radicado 248-2024C.

El descrito es el estado actual de la materia relacionada con el consumo de cannabis en Colombia, lo que evidencia una fuerte tensión entre la prohibición, la lucha contra las drogas y el narcotráfico, que se enfrentan a la ola de la legalización del cannabis con fines médicos, científicos y recreativos. El país ha vivido, como casi ningún otro, este fenómeno, al haber ejercido como uno de los principales productores de drogas que inicialmente se vendían en mercados extranjeros, pero que también ha comenzado a ver el aumento del consumo internamente. Dicho aumento en el consumo de cannabis y otras SPA es también una tendencia a nivel mundial (Corda *et al.*, 2019, pp. 35-38)

Desde una óptica personal, consideramos que, si bien no se pueden dejar de lado los riesgos asociados al consumo de SPA, tampoco se puede desconocer que en Colombia menos del 2 % de los usuarios del cannabis presentan consumo problemático (*ibid.*, p. 45) y llegar al absurdo de que el mayor riesgo al que se enfrentan los usuarios del cannabis sea el de “ser alcanzado por la ley penal” (*ibid.*, p. 29). Tampoco es admisible que dicho estigma social genere que, “[...] después de la persecución policial, la consecuencia negativa con mayor mención es el rechazo social y familiar, muy por sobre posibles complicaciones a nivel físico” (*ibid.*, p. 47); porque lo que eso evidencia es que hemos caído en una argumentación aparentemente válida, pero profundamente injusta, estigmatizadora y discriminatoria, que utiliza a los consumidores, sean adictos o no, como carne de cañón con fines políticos y electorales, que a ningún bienestar conduce a la sociedad colombiana, dejando de lado los problemas de fondo que nos aquejan, como el poder sobredimensionado que pone en jaque al Estado y a la sociedad derivado del mercado ilegal de dichas sustancias, la corrupción institucional, y la pérdida de valores y principios que nos orientan a una verdadera armonía social.

No debemos caer en la misma entelequia que se vivió en EE. UU. hace un siglo, en la que también se prohibió el tráfico de alcohol, el cual, pese a tener mayores riesgos para la salud del consumidor y de la población en general, ha sido completamente normalizado y aceptado dentro de nosotros. Recordemos que, además del alcohol, el cigarrillo y los juegos de azar que se asocian a la ludopatía son completamente legales en nuestro ordenamiento jurídico, pese al daño que pueden generar, razón más para afirmar que la adicción no logra justificar el reproche social y la falta de legalidad de las SPA.

### **C. Estudio de derecho comparado en torno a la tributación del cannabis**

En los últimos años, ha crecido la tendencia que aboga por la legalización del cannabis para uso adulto. En Colombia ya revisamos los proyectos de ley y de acto legislativo que buscaron dicha legalización. Esa misma tendencia que pretende legalizar el consumo de cannabis ha ocurrido en diferentes Estados, teniendo en cuenta que, al igual que en Colombia, “En la mayoría de países latinoamericanos, un cambio en el discurso no ha llevado a reformas significativas en su política interna” (Corda *et al.*, 2019). A continuación, se hará un breve resumen de las políticas y normas actuales que regulan el cannabis con fines

de uso recreativo o adulto en algunos países que se han adentrado en dicha legalización y la manera en la que han vinculado el Derecho Tributario a la misma.

## 1. Uruguay

Uruguay ha sido el pionero en Latinoamérica en legalizar el cannabis con fines de uso adulto o recreativo o “no médicos”. Dicha permisión se realizó a finales del 2013, por medio de la Ley N.º 19.172<sup>[7]</sup>. No hay ninguna sanción o consecuencia negativa para el porte y consumo de cannabis. El Decreto 311 de 2021<sup>[8]</sup> produjo una exención tributaria del cannabis, independiente que sea usado con fines médicos o recreativos, en comparación con los impuestos que rigen el alcohol y el tabaco. Es decir que el Estado de Uruguay decidió no realizar ningún tipo de imposición frente a esta sustancia, por ende, tampoco genera IVA ni impuestos con que se gravan los productos agrícolas, al ser su objetivo que el cannabis sustituyera el consumo de drogas más fuertes, considerándolo como una droga blanda, a fin de lograr reducir la influencia del narcotráfico. También se busca que sea uno de los mayores exportadores de cannabis, para lo cual dicha tarifa cero les permite ser más competitivos en el mercado internacional.

La producción y control del cannabis está a cargo del Estado, razón por la cual solo hay dos empresas que producen cannabis para todo el mercado legal. Es decir, que la ausencia de imposición no significa que se pueda comercializar de manera completamente “normal”. Hay que tener en cuenta que solo puede ser expendido en farmacias registradas, sin restricción horaria, a diferencia del alcohol. Desafortunadamente, el objetivo principal de disminuir el consumo de otras sustancias y de legalizar el mercado del cannabis parece no dar resultados alentadores (Lissardy, 2019).

## 2. Canadá<sup>9</sup>

El segundo país en legalizar el consumo de cannabis con fines recreativos fue Canadá, en el 2018, por medio del Cannabis Act, normativa que pretende mantener el cannabis fuera del alcance de la juventud, mantener los ingresos derivados fuera del alcance de los criminales y proteger la seguridad y salud pública, permitiendo a los adultos acceder al cannabis legal. En ese sentido, todo adulto mayor de 18 años podrá portar y compartir con otros adultos hasta 30 gramos de cannabis, comprar flor seca de cannabis y derivados

7 Disponible en [https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC129780/#:~:text=Uruguay%20\(Nivel%20nacional\)-,Ley%20N%C2%BA%2019.172%20%2D%20Establ%C3%A9cese%20el%20control%20y%20la%20regulaci%C3%B3n%20por,de%20marihuana%20y%20sus%20derivados.](https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC129780/#:~:text=Uruguay%20(Nivel%20nacional)-,Ley%20N%C2%BA%2019.172%20%2D%20Establ%C3%A9cese%20el%20control%20y%20la%20regulaci%C3%B3n%20por,de%20marihuana%20y%20sus%20derivados.)

8 Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/311-2021/1>

9 Datos consultados en la página web del gobierno: <https://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/> y <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/businesses/topics/excise-duties-levies/cannabis-duty/collecting-cannabis/how-calculate-cannabis-duty-and-additional-cannabis-duty-your-sales.html>

como aceite de vendedores con licencia, al igual que el cultivo y el autocultivo. También optó por mantener la ilicitud del cannabis cuando se actúa por fuera del marco regulatorio, es decir, cuando se vende o promociona a menores de edad.

Antes de la legalización, se reportó que el 80 % de infracciones relacionadas con cannabis recaían en el porte de la sustancia, lo cual descongestionó el sistema judicial.

Tributariamente, se impuso un gravamen mixto, es decir, un impuesto sobre las ventas que puede coincidir con otro gravamen especial; el impuesto especial de empacado puede tener una tarifa fija establecida por el nivel federal y otra fijada por el nivel estatal. El impuesto sobre las ventas, o *ad valorem*, es regulado por cada estado sobre la venta final. Las operaciones descritas que involucran cannabis cuentan con el mismo modelo o sistema tributario, independiente de si es destinado a uso médico o recreativo.

### 3. Estados Unidos<sup>10</sup>

Partiendo de que el cannabis no ha sido legalizado en todos los estados miembros, no obstante, cuenta con una regulación general para aquellos que decidan optar por la normalización y legalización con fines recreativos. En ese sentido, le han llamado el “sin tax” o el impuesto pecado, dado que está pensado para combatir los efectos negativos del consumo de cannabis, tales como la adicción y el deterioro en la toma de decisiones<sup>11</sup> (Tax Policy center.org y tax.ny.gov). A la fecha, 21 estados han optado por la legalización del cannabis con fines recreativos.

Todos han considerado que se debe manejar un impuesto indirecto que recaiga sobre la compra de la sustancia. A nivel federal se establecen tres tipos de impuestos para que cada estado decida si lo somete a uno de ellos o a la mezcla entre ellos. El primer tipo de impuestos es un porcentaje fijo sobre el precio final de venta. El segundo es un impuesto basado en el peso, medido en gramos, de cannabis vendido. Y el tercero, un impuesto basado en la potencia del cannabis, haciendo referencia a su concentración de THC. La destinación de dichos ingresos ha sido utilizada para programas relacionados con la prevención del abuso del consumo de drogas y los efectos que genera. También se ha destinado a clínicas para tratar dicho abuso una vez se ha establecido en el paciente. Por otro lado, se ha destinado para el programa de salud, haciendo especial enfoque en los problemas relacionados con el pulmón.

La mayoría de los estados ha impuesto una tarifa fija que oscila entre el 7 % y el 16 %, a excepción del estado de Montana, que optó por una tarifa del 20 %. El estado de Colorado optó, adicionalmente, por imponer un impuesto basado en el peso para los cultivadores, es decir que es el único que, además de gravar el consumo, tributa sobre el cultivo.

10 Consulta realizada en: [https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/how-do-state-and-local-cannabis-marijuana-taxes-work#:~:text=Legal%20sales%20began%20in%20April,by%20distributors\)%20in%20New%20York](https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/how-do-state-and-local-cannabis-marijuana-taxes-work#:~:text=Legal%20sales%20began%20in%20April,by%20distributors)%20in%20New%20York)

11 Lo que en inglés traduce a: impaired decision making.

Por otra parte, el estado de Alaska ha optado únicamente por imponer un gravamen basado en el peso, pero en ese caso sí es asumido por el consumidor final, el cual debe pagar 50 centavos de dólar estadounidense por cada onza de flor seca de cannabis.

Otros estados han optado por un impuesto basado en la potencia del cannabis, relacionada con la concentración de THC que tiene el producto final. Como ejemplo de lo anterior, el estado de Connecticut impuso un gravamen de 0,625 centavos de dólar americano por cada miligramo de THC en flor seca de cannabis, 2,75 centavos de dólar por cada miligramo de THC en productos comestibles a base de cannabis y 0,9 centavos de dólar por miligramo de THC adicional a una tarifa fija del 3 % en ventas de cannabis para los productos a base de cannabis que no sean considerados flor seca o comestibles.

El estado de Nueva York<sup>12</sup> legalizó el uso adulto o recreativo del cannabis desde el 2021. Recientemente, en abril del 2024, se modificó la regulación tributaria, la cual estableció dos tipos de impuestos que empezaron a regir a partir del mes de junio. El primero de estos está fijado para las ventas realizadas por parte de los distribuidores a los minoristas, con una tarifa del 9 % sobre una base gravable del 75 % del precio de venta final. Las ventas que realice el minorista al consumidor final están gravadas con una tarifa del 13 % sobre la venta final. Antes de dicha reforma, el estado de Nueva York había fijado un impuesto *ad valorem* basado en la concentración de THC y una tarifa fija del 9 % sobre el valor de la venta final.

Es importante resaltar que, frente al cannabis medicinal, la mayoría de los Estados han optado por imponer, en la práctica, una tasa fija. Impuesto que no se considera o denomina impuesto al cannabis, comoquiera que dicha clasificación solo se aplica al cannabis que se vende con fines recreativos.

## **II. Impuesto nacional al consumo de cannabis (con fines medicinales) en Colombia**

En este acápite se hace una descripción general de la regulación legal y tributaria del impuesto nacional al consumo de cannabis (INCC), con fines medicinales, así como de los elementos tributarios del mismo en el ordenamiento jurídico colombiano. Con ello, se pretende analizar y concluir si es relevante la creación de un nuevo impuesto al cannabis con fines recreativos, si se debe integrar este segundo al impuesto ya existente o si, incluso, se debe considerar la posibilidad de crear un nuevo impuesto que integre ambos supuestos: el cannabis de uso adulto y de uso medicinal en el ordenamiento jurídico colombiano.

---

12 Consulta realizada en: <https://www.tax.ny.gov/bus/auc/#:~:text=Retailer%20tax%3A%20A%20retailer%20must,prior%20to%20June%201%2C%202024>

## A. Marco jurídico y estructura del impuesto

A partir del 2016, por medio de la Ley 1787, Colombia cuenta con una regulación del acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en el territorio nacional. Dicha ley, en su artículo 3, indica:

El Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de cultivo, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, importación, exportación, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso y posesión de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis, de sus derivados y de los productos que lo contengan con fines medicinales y científicos, en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación. (Artículo 3, Ley 1787 de 2016. Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009. Diario Oficial 49.926 del 6 de julio del 2016).

En este sentido, y en la misma línea de regulación, la Ley 1819 de 2016 adopta una reforma tributaria estructural, introduciendo por primera vez el impuesto nacional al consumo de cannabis (INCC) en el estatuto tributario (ET). Lo anterior brinda un cambio de percepción en la política pública frente al cannabis, ya no con una visión prohibicionista de este, sino, por lo contrario, con una política permisiva y regulatoria del cannabis con fines medicinales, la cual exalta los beneficios médicos y científicos de esta planta.

El INCC es un impuesto monofásico (Hernández Cruz, 2023, p. 270), indirecto y de causación inmediata, es decir, que se causa de manera independiente de la capacidad económica del consumidor final, brindando así una gran eficiencia en el recaudo, toda vez que está soportado en el consumo. Al tener un carácter monofásico, solamente se causa en una de las etapas del proceso de comercialización del bien, es decir, en el momento de la venta, partiendo de que dicho consumo genera una alta externalidad negativa frente a los consumidores.

Habiendo dicho esto, se ahondará y analizará el desarrollo de cada uno de los elementos del INCC, su eficacia e impacto en asuntos tributarios.

### 1. Hecho generador - Aspecto material del impuesto

El artículo 512-17 del ET, creado por el artículo 209 de la Ley 1819 de 2016, indica que el hecho generador del INCC se configura con la venta de productos transformados a partir de cannabis psicoactivo o no psicoactivo. Esta norma, junto con el artículo 512-18 del ET, indican tres conceptos relevantes para entender el hecho generador. Primero que todo, el concepto de “cannabis” se entiende como: todas las sumidades floridas o con fruto de la planta de cannabis (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las unidades) de las cuales no se ha extraído la resina, cualquiera que sea el nombre con el que se designe. De igual manera, indica que el cannabis psicoactivo es aquel cuyo contenido de tetrahidrocannabinol (THC) es superior al 1 % en peso seco, establecido por el Gobierno nacional en

el Decreto 811 de 2021. Cabe resaltar que resulta relativamente irrelevante la composición de la planta de cannabis; es decir que lo que hace medicinal o recreativo el consumo es el uso directo dado por el consumidor, mas no la cantidad de THC presente en la planta, pues la misma regulación que se ha hecho en torno al uso del cannabis medicinal y científico fue la que consagró la distinción entre cannabis psicoactivo y no psicoactivo en relación con el contenido de THC de la planta.

En segundo lugar, el artículo 512-18 del ET define el término “transformación” como la actividad por medio de la cual se obtiene un derivado a partir del cannabis, mediante cualquier proceso mecánico, físico, químico o biológico, o cualquier otro proceso que implique cambiar la forma del cannabis en otro producto. Dentro de los derivados se incluyen, entre otros, aceites, resinas, tinturas, extractos o materiales vegetales provenientes del cannabis.

Para finalizar, el concepto de “venta” es un concepto amplio para efectos del gravamen, dado que dentro de ella se entienden todos los actos que impliquen la transferencia a título gratuito u oneroso, independientemente de la designación que se dé a los contratos o negocios que den origen a la transferencia del cannabis. Asimismo, se configura el hecho generador del impuesto en los retiros o disminuciones de inventarios de productos transformados a partir de cannabis hechos por el responsable para su uso o para formar parte de los activos fijos de la empresa.

Es dable afirmar que, según el Concepto de la DIAN n.º 2333 del 4 de abril del 2024,

[...] la venta de semillas de cannabis no configura el hecho generador del INCC, en la medida en que sea en su estado natural [...] En el caso que únicamente se efectúa la venta de este producto sin ningún tipo de transformación, la misma no estará gravada con este impuesto. [...] Sin perjuicio de lo anterior, la venta de semillas y flores de cannabis sí estará gravada con impuesto sobre las ventas (IVA), al ser una venta de bienes corporales muebles en los términos del artículo 420 del ET.

## 2. Aspecto espacial del impuesto

Respecto a su territorialidad, el INCC se causa en el lugar en donde se dé la venta de cannabis medicinal, es decir, que las ventas de cannabis realizadas dentro del territorio colombiano constituyen el hecho generador del INCC. En sentido contrario, la venta de productos transformados en el exterior no constituye el hecho generador del INCC.

Por otro lado, el Oficio DIAN 170750 del 10 de julio de 2019 indica que aquellas ventas que se realicen en zonas francas darán lugar al INCC, dado que este tributo no corresponde a un tributo aduanero. Esto se justifica en la medida en que estas operaciones se realizan dentro del territorio aduanero nacional y no se consideran como una importación para tener los beneficios propios de los tributos aduaneros. Curiosamente, *a contrario sensu*, en el caso de la exportación no se causa el impuesto al INCC, dado que la DIAN ha indicado que la exportación no obedece al concepto de “venta” del hecho generador



del mencionado impuesto, tanto en el territorio aduanero nacional como desde las zonas francas del país (Hernández Cruz, 2023, p. 266).

### 3. Aspecto subjetivo

De acuerdo con el artículo 512-18 del ET, se identifica como responsables del INCC a aquellos que tengan la calidad de transformadores, quienes pueden ser compradores o productores de cannabis, psicoactivo o no psicoactivo, sometándose de manera final a un proceso de transformación. Esto demuestra que este impuesto tiene la naturaleza de indirecto. De igual manera, será responsable de este impuesto el productor que sea vinculado económicamente al transformador o cuando el mismo transformador sea el productor, así como aquellos titulares de la licencia de fabricación de derivados del cannabis a la que hace referencia la Ley 1787 de 2016.

En este punto vale la pena hacer una advertencia por cuanto consideramos que, pese a la redacción del ET, el sujeto pasivo del INCC es cualificado; cualificación sujeta al otorgamiento de la licencia de fabricación de derivados al transformador, ya que no es lícito para un productor vender cannabis a quien no tiene licencia de fabricación. Aunado a lo anterior, la producción y venta de flores y semillas de cannabis como tal, no está sujeta al INCC; como bien señala la DIAN, es la transformación del cannabis en un producto derivado lo que genera el impuesto (DIAN, Concepto n.º 233 del 5 de abril del 2024), lo cual solo puede hacerse cuando medie la expedición de la mencionada licencia.

Por ende, es posible concluir que toda transformación de cannabis que carezca de licencia de fabricación de derivados constituiría un hecho punible a la luz del artículo 376 del Código Penal, lo que nos lleva a un escenario jurídico diferente de la transferencia (con objeto lícito) de productos transformados a partir del cannabis. En ese sentido, podría darse el caso de que la persona se encuentre configurando el verbo rector del hecho generador del impuesto, pero la ausencia de la licencia mencionada lo haría incurrir en una actividad ilícita y un delito. En ese entendido, la licencia constituye un presupuesto *sine qua non* en el momento de determinar el sujeto pasivo de la obligación fiscal (Hernández Cruz, 2023, pp. 269-270).

El responsable tiene la obligación de soportar contable y documentalmente el valor del producto transformado (Hernández Cruz, 2023, p. 268). Esto obedece al carácter indirecto del impuesto al consumo, en donde, al igual que como opera en el IVA, por facilidad de recaudación, el sujeto pasivo de la obligación tributaria no es el mismo titular del hecho gravado y de la capacidad contributiva sujeta al gravamen, sino una persona que, por su situación especial dentro de las distintas relaciones jurídicas y económicas, está en la capacidad de repercutir el tributo sobre el titular de la capacidad económica que el legislador quiere gravar (Consejo de Estado. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Expediente 19350. Consejera ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Expediente 25000-23-27-000-2010-00129-01, citado por Hernández Cruz, 2023).



#### 4. Aspecto temporal y cuantitativo

De conformidad con el artículo 512-21 del ET, el INCC se causa en el momento en que se realice la venta por parte del transformador, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente y, a falta de estos, en el momento de la entrega, aun cuando se haya pactado reserva de dominio, pacto de retroventa o condición resolutoria.

El transformador y/o vendedor, al ser el sujeto pasivo de la obligación del INCC, deberá presentar y pagar la declaración del impuesto nacional al consumo de cannabis de forma bimestral utilizando el formulario 310 de la DIAN. Esta obligación se encuentra consagrada en el artículo 1.6.1.13.2.32 del Decreto 1625 de 2016. A efectos de la obligación de facturar, el INCC debe estar discriminado en la factura de venta, en el documento equivalente o en el documento que soporte la venta.

La tarifa del 16 % que se consagra en el ET para el impuesto nacional al consumo de cannabis se debe aplicar al valor del producto final en cualquiera de sus presentaciones, sin incluir el impuesto sobre las ventas (IVA). Dicho impuesto constituye un costo deducible para el responsable del impuesto a la renta, como un mayor valor del bien, pero no es descontable en el IVA.

#### 5. Destinación del tributo

Este impuesto de carácter nacional tiene una naturaleza de destinación específica, dado que en la Ley 2010 de 2019 se indicó que los recursos recaudados por concepto del impuesto nacional al consumo de cannabis se destinarán a la provisión de bienes y servicios públicos para el desarrollo rural de los proyectos vinculados al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

#### 6. Críticas al INCC

Con el fin de culminar este capítulo, los elementos anteriormente desarrollados nos permiten establecer un análisis crítico de las deficiencias que presenta el INCC con fines medicinales previamente existente en el ordenamiento jurídico. Primero que todo, en relación con los principios de los impuestos al consumo propuestos por Arthur Pigou, se tiene que los denominados *impuestos pigouvianos* deben ser diseñados para internalizar las externalidades negativas asociadas con el consumo de bienes, ajustando así el comportamiento del consumidor y reduciendo los costos sociales (Pigou, 1920).

En el caso del INCC, no cumple con lo anteriormente indicado, dado que la estructura actual se centra únicamente en la generación de ingresos fiscales y en la regulación del mercado. Además, al ser descontable del impuesto a la renta como mayor valor del bien, se desdibuja su naturaleza de ser un impuesto al consumo, dado que dicho tributo lo paga el responsable del recaudo del impuesto, quien solo repercute dicho gravamen al consumidor (Hernández Cruz, 2023, pp. 266-267).

Por otro lado, la destinación del impuesto no está dirigida a la totalidad de externalidades que el consumo de cannabis implica, es decir, que estas no reflejan la asunción del costo social real que el consumo genera y tampoco generan un incentivo para la reducción en la demanda o el consumo de productos que generan efectos o externalidades negativos, como sí lo haría dirigir estos recursos a la salud tanto física como mental.

Así mismo, se critica el valor elevado referente a la tarifa del 16 % del INCC, sin contar el valor adicional que debe pagarse con el IVA, lo cual genera que, al final, se tenga un producto con una tarifa de servicio final desde el 16 % hasta el 35 % sobre el valor del producto. Esto conlleva incrementar significativamente el precio de estos productos, que desata un desincentivo en el mercado del producto, que ya cuenta con un mercado ilegal históricamente establecido.

Lo anterior constituye una problemática, dado que las elevadas tarifas pueden impedir la sustitución del mercado ilegal existente, donde el producto puede ser más barato. Esto contradice uno de los objetivos principales de la regulación, que es reducir la influencia del narcotráfico y desplazar el mercado ilegal, a fin de sustituir los cultivos de uso ilícito. En cambio, se genera una continuidad en el mercado ilegal que se ha manejado en el país y, por otro lado, se desincentiva a los productores y transformadores del cannabis que han buscado cumplir con los parámetros legales de este mercado.

En comparación con los marcos impositivos en países donde el cannabis ha sido legalizado, como Canadá y varios estados de EE. UU., la tarifa del 16 % en Colombia es relativamente alta. Otros países han adoptado estrategias impositivas más flexibles para asegurar que los precios de los productos legales sean competitivos frente al mercado negro.

También es importante resaltar que el hecho generador del impuesto recae sobre la transformación, lo que deja por fuera la venta de flor seca del cannabis, que es la principal forma de distribución y consumo en el mercado ilegal; esto relega la mayor cantidad de responsabilidad en el transformador, productor, y no en el vendedor final del producto, para que este recaiga sobre el consumidor, sujeto pasivo del impuesto (económico). En ese orden de ideas, en caso de legalización, el INCC se muestra insuficiente al no contemplar la mayor forma en la que se utiliza el cannabis con fines recreativos, que es la inhalación de la flor seca.

En conclusión, al evaluar si se debe crear un nuevo impuesto específico para el cannabis recreativo o si se debe integrar al INCC existente, considero que, debido a las falencias que este mismo presenta frente a sus fines pigouvianos y frente a la tarifa, se debe replantear y crear un nuevo impuesto al consumo de cannabis que incluya tanto el consumo con fines medicinales como con fines recreativos o de uso adulto.

Esto implicaría ajustar el marco normativo y tributario actual, incorporando mecanismos que reflejen adecuadamente los costos sociales del consumo de cannabis, la realidad socioeconómica del país frente a este, con el propósito de generar un incentivo de mercado para este bien, en la búsqueda de combatir el narcotráfico y, por último, implementar tarifas diferenciadas o ajustes en función del tipo de producto y sus efectos asociados,

alineando así el impuesto con los principios económicos más amplios y mejorando su eficacia en la gestión de las externalidades.

### **III. Propuesta de impuesto al cannabis recreativo o de uso adulto**

#### **A. Consideraciones constitucionales sobre un posible impuesto al cannabis recreativo**

A partir del análisis y conclusiones a las que llegamos en los capítulos anteriores acerca del cannabis en Colombia, en caso de llegar a la eventual legalización del cannabis de uso adulto, asumo la postura relativa a que en materia tributaria y constitucional se debería crear el impuesto al consumo de cannabis, que agrupe tanto el uso medicinal como el uso recreativo o adulto.

En primera instancia, resulta relevante tener en cuenta el artículo 49 de la Constitución que, como vimos, fue reformado mediante el Acto Legislativo 2 del 2009 para prohibir en rango constitucional el porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo prescripción médica. Por ende, no hay lógica alguna que logre explicar por qué el porte de licores se encuentra permitido y sin ningún tipo de persecución o estigmatización en nuestra sociedad. También resulta curioso que la interpretación constitucional ejercida por la Corte Constitucional ha establecido que dicha prohibición solo puede entenderse con finalidades pedagógicas, mas nunca sancionadoras desde el punto de vista penal.

En ese mismo sentido, vale la pena preguntarnos si realmente es o no necesaria una reforma constitucional para legalizar el cannabis en Colombia cuando no exista prescripción médica. Pareciera que dicha reforma constitucional atenta directamente contra los derechos fundamentales a la autonomía y al libre desarrollo de la personalidad, pues es claro que una cosa es el consumo de SPA y otra muy diferente la fabricación, tráfico y contrabando de las mismas.

En nuestro sentir, dicha reforma ha generado más problemas que soluciones, entre las que se encuentra una amalgama de interpretaciones ilógicas que han tratado de mantener vigentes normas contradictorias entre sí y con la Constitución y los derechos fundamentales que esta consigna a favor de todo ser humano, razón por la cual ameritaría una modificación para que logre establecerse en nuestra norma superior un texto que con su simple lectura, y no con interpretaciones exegéticamente contradictorias, logre armonizar concretamente la política que asumirá la sociedad y el Estado frente a las drogas ilícitas, las SPA, el consumo, el porte, el tráfico, producción y distribución de estas.

Por otro lado, dada la sensibilidad que genera el tema, también hemos de considerar si amerita modificar el artículo 336 de la Constitución para convertir a la industria del cannabis en un monopolio rentístico de la Nación, o si pudieran darse otras formas en la producción y comercialización del cannabis que vaya a ser destinado al consumo adulto con fines recreativos. Lo anterior es del todo relevante, dado que también cuenta nuestra

Constitución con el artículo 333 que señala que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común, y que para su ejercicio nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

Es decir, que dicha libertad económica solo podrá ser limitada cuando esta afecte el interés general o el interés social, el cual, aparentemente en el caso del alcohol y los juegos de azar, sí se ve afectado, pero en el caso del tabaco, no. Tampoco está constituida como monopolio rentístico de la Nación la industria farmacéutica, ni la salud en general, la producción de combustible, agroquímicos, ni las industrias que generan contaminación al medio ambiente. Entonces, ¿cómo se están mitigando las externalidades negativas que generan dichas industrias o actividades?

Concluimos, por consiguiente, que la reforma constitucional, si bien sería un escenario ideal para la legalización del cannabis, por la contradicción introducida por la reforma del 2009, tampoco es del todo necesaria, como quiera que se pudiese analógicamente dar el mismo tratamiento que se ha planteado para el alcohol, o manteniendo incluso vigentes las interpretaciones de la Corte Constitucional sobre el alcance de la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad.

Para dar un verdadero entendido del impuesto que se debería generar, es necesario establecer cuáles son las externalidades negativas que genera el consumo de cannabis en la población adulta, dado que son esas afectaciones a los demás individuos de la sociedad las que justifican la imposición de un gravamen de carácter pigouviano para poder hacer frente a dichas consecuencias adversas.

En ese sentido, al haber estado el cannabis íntimamente relacionado con el narcotráfico, que como vimos no se limita a traficar o contrabandear bienes y servicios, sino que ha generado entre otros: mercados ilegales, corrupción institucional, violencia, monopolios económicos y sobre todo una absoluta desvalorización de los principios que guían a la armonía social, sin duda alguna esa “mafia”, en la que ha estado inmersa la sustancia que nos ocupa, debería ser objeto de análisis.

En este punto vale la pena preguntarnos si la legalización del cannabis podría combatir de manera eficiente esas consecuencias del narcotráfico. Es decir, si se legalizan las drogas ilícitas, ¿se acabaría con el narcotráfico?, dado que, de manera formal, es obvio que el tráfico de bienes ilícitos deja de ser un problema jurídico en el momento en que dichos bienes pasen a ser considerados lícitos.

No obstante, no hay seguridad de que introducirlos al mercado legal garantice que se acabe con todos los efectos descritos que se asocian con dicho fenómeno, pues recordemos todas aquellas actividades y bienes lícitos que han tenido consecuencias parecidas a las del narcotráfico, como los “carteles” y la mafia que se han podido establecer alrededor de ciertas actividades, sean lícitas o no. Sin embargo, el desarrollo del presente problema jurídico conlleva realizar un estudio más profundo sobre lo que consideramos mafia y corrupción, lo cual desborda el objeto del presente trabajo.

En ese sentido, nos ocuparemos de las otras externalidades que genera el consumo de cannabis en la población, y aquellos costos asociados al mismo que no asume

directamente el usuario, para proponer un impuesto que logre remediar en alguna medida aquellas consecuencias.

Tenemos de manera general que el consumo de cannabis genera algunas consecuencias negativas, que también varían en gran medida y dependen de la forma en que dicha sustancia sea consumida, las diferencias entre usuarios, las cantidades, la regularidad del consumo, el ambiente socio-familiar y personal del usuario y la calidad del producto, entre otras. Por ende, es difícil establecer de manera unívoca dichas consecuencias o externalidades negativas que se generan, como quiera que, e incluso así lo ha sostenido la Corte Constitucional, a veces el consumo de dichas sustancias no traspasa a la esfera social.

Por un lado, de conformidad con Volkow *et al.* (2014), tenemos que, desde el punto de vista médico, el consumo de cannabis contiene el riesgo de afectar la salud del usuario. Desde el punto de vista físico, se han reportado los siguientes problemas cuando se fuma o inhala: daños en el pulmón y riesgo de cáncer, bajo sistema inmunológico respiratorio, afección de las vías respiratorias, neumonía, algunos riesgos vasculares como isquemias, afecciones cerebro-vasculares e incluso fallas cardíacas. Esto es relevante en la medida en que dicho consumo no parece generar mayores riesgos que el consumo de tabaco o cigarrillo. Incluso, hay posturas médicas que consideran que el fumador pasivo, es decir, aquel que está expuesto a los humos o combustiones derivadas del cannabis sin inhalarlas directamente, no presenta tantos riesgos en comparación con el del cigarrillo (*ibid.*).

En ese sentido, la venta de cigarrillos de cannabis podría eventualmente estar sujeta a un gravamen igual o parecido al que tienen los cigarrillos de tabaco, o incluso aquellos productos de cannabis que estén destinados a ser fumados por el usuario final, a diferencia de los derivados y comestibles hechos con el propósito de ser consumidos por cualquier método que no sea la inhalación o aspiración del producto. También, se reportan afectaciones en el desarrollo cerebral cuando es consumido por usuarios menores de 21 años.

Por otro lado, el mayor tipo de deterioros a la salud que genera el consumo de cannabis, en especial cuando se realiza a largo plazo, independientemente de si es inhalado o consumido por otros métodos, está relacionado con la salud mental del consumidor. Dichas afecciones incluyen principalmente la adicción o dependencia de la sustancia, de la cual pueden derivarse otros efectos negativos como síndrome de abstinencia, ansiedad y disforia. La adicción está relacionada directamente con la edad en la que se empieza a consumir; es más frecuente la adicción en usuarios que inician el consumo antes de los 21 años. El consumo regular puede generar: depresión, ansiedad, psicosis y esquizofrenia cuando hay preexistencia genética de dichas enfermedades, bajo rendimiento escolar o académico, baja satisfacción con la vida y discapacidad cognitiva. Cuando es utilizado en el corto plazo, puede generar: amnesia, falta de coordinación motriz (riesgo en la conducción de vehículos automotores), alteración del juicio, paranoia y psicosis (*ibid.*). El hecho de que sea mínima la cantidad de personas que presentan consumo problemático, solo afirma que el riesgo existe y debe ser tenido en cuenta.

Por lo anterior, el impuesto al cannabis debería tener una destinación específica, pero no para combatir los cultivos ilícitos, sino para mitigar el daño que genera el consumo

de la sustancia. Como invertir en los centros de atención médico-respiratoria y atención psicosocial y familiar, que logre mitigar o prevenir el consumo de SPA, el consumo consciente con un enfoque en la reducción de riesgos y servicios, que puedan atender a los consumidores, que no los victimicen, estigmaticen ni relacionen con el crimen y la delincuencia. Programas que permitan hacer análisis de la calidad de las sustancias para evitar falsificaciones y alteraciones en el producto que va a ser consumido por el usuario final, prevención y reducción de riesgos, atención para quienes voluntariamente opten por poner fin a su consumo problemático, educación y capacitación para poder estar alerta e identificar cuándo el consumo comienza a volverse problemático, etc.

Ahora, frente a la legalización del cannabis y la creación de un impuesto, teniendo en cuenta que la reforma constitucional no sería necesaria, aun cuando conveniente, se tiene que, bajo el principio de legalidad que rige al Derecho Tributario, este impuesto tiene que ser creado por el legislador, el cual por economía legislativa debería tramitar en un solo proyecto de ley la legalización y tributación del cannabis, luego de establecer las medidas necesarias para una verdadera legalización, como reformas al Código Penal y al Código de Policía, pudiendo optar en su amplio margen de configuración política y jurídica por una mayor liberalización de la actividad, o por unas restricciones en cuanto al licenciamiento para poder ejercer el comercio de dicha sustancia.

De manera subsiguiente, se debería derogar por completo el INCC, teniendo en cuenta las críticas realizadas en el capítulo II del presente trabajo, y establecer un único impuesto al cannabis, que delimite de manera precisa el hecho generador tanto en su aspecto material o sustancial como en el formal. En dicha ley se debe establecer si va a ser un impuesto de carácter nacional, departamental o municipal, la destinación de este y la creación y regulación de las entidades que harán que dicha destinación sea eficiente para mitigar el riesgo del consumo (clínicas de atención psicosocial, servicios de análisis de sustancias, entidades médicas y administrativas que manejen la prevención del consumo y la mitigación de riesgos asociados con el mismo). También, es necesario que delimite el objeto del impuesto, el cual, en nuestra postura, deberá ser un verdadero impuesto al consumo.

## **B. Impuesto al consumo de cannabis**

En este acápite se desarrollará una propuesta de cómo debería estructurarse el impuesto nacional al consumo de cannabis.

### *1. Características y naturaleza del impuesto*

Según la presente propuesta, el impuesto al cannabis se establece como materia objeto del impuesto: el consumo. Es decir, que cumple con las siguientes características: es un impuesto indirecto, comoquiera que no se relaciona con la capacidad adquisitiva del consumidor, sino con los riesgos asociados al consumo de dicho bien. Debería establecerse como un tributo monofásico y de causación instantánea.

En Colombia, el impuesto al consumo nace a partir de la Ley 1607 de 2012, en la cual

según la exposición de motivos los propósitos de esta ley, los propósitos de la inclusión del INC eran los siguientes: (i) gravar el consumo de bienes o servicios considerados de lujo o costosos; (ii) desincentivar el consumo de bienes y servicios, mediante precio, para compensar las externalidades negativas, y (iii) facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias mediante un impuesto más simplificado (López Coy, 2023).

De acuerdo con lo expuesto, si concluimos que los impuestos al consumo solamente buscan sopesar las externalidades negativas generadas por el consumo de un bien o servicio, el mismo no propendería al recaudo de ingresos para el Estado. No es lógico indicar que se pretende por medio de un impuesto al consumo gravar bienes y servicios considerados de lujo o costosos, ya que, por medio de esta imposición, se desconocería la teoría del impuesto al consumo, en la búsqueda de recaudo de bienes más costosos o gravando la riqueza de un sector o clase social, perdiendo así la naturaleza asociada a los impuestos indirectos. Pues no es claro cuál es la externalidad que generan los bienes de lujo o costosos, sino que los mismos están asociados más a la capacidad adquisitiva del consumidor.

De conformidad con lo anterior, el hecho de imponer un gravamen sobre el cannabis debería reflejar un impuesto selectivo al consumo de dicha sustancia y recaer sobre la venta que se realice al consumidor final de cannabis. Los impuestos al consumo de sustancias que presentan externalidades negativas son impuestos pigouvianos que, como se ha indicado, buscan que el impuesto corrija dichos riesgos y consecuencias negativas que se ocasionan con el consumo de esta sustancia, es decir, que estos impuestos buscan internalizar los costos sociales o ambientales de determinadas acciones.

Es por ello que se justifica la imposición en la medida en que el consumo personal genera costos a la sociedad y el Estado (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020). Por medio de este tipo de impuestos se espera que el consumidor tenga un consumo responsable y controlado del bien o servicio gravado, reconociendo los costos sociales que genera su comportamiento o, por lo menos, asumiendo o internalizando dicho costo que se ve reflejado en el gravamen. Los impuestos son efectivos para reducir el consumo socialmente más costoso (Griffith O'Connell y Smith, 2017, citado por: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020) y el dinero recaudado debe destinarse específicamente a mitigar los costos negativos que genera dicho consumo.

Por la naturaleza indirecta del impuesto, “no existe una identificación concreta y previa del sujeto pasivo; la capacidad contributiva se determina en propensión al consumo” (López Coy, 2023, p. 242.), es decir, que el contribuyente deberá pagar el impuesto independientemente de su capacidad económica, a diferencia de los impuestos directos, los cuales no buscan desincentivar una actividad en concreto.

Para finalizar, en la naturaleza de este impuesto indicamos que es de causación instantánea, “ya que el hecho generador del impuesto recae sobre un momento o instante preciso” (*ibid.*), que debería obedecer a la venta del bien o servicio.



## 2. Estructura jurídica del tributo: el hecho generador

“Es importante diferenciar el hecho generador del objeto del tributo, es decir, de la materia imponible que es el elemento que selecciona el legislador para establecer el tributo y que existe antes de la aparición del tributo [...]” (Marín Elizalde, 2015, p. 314); en el caso concreto, el objeto del tributo o materia imponible es el consumo.

Tenemos entendido que la relación jurídico-tributaria, al ser una obligación *ex lege* de derecho público a partir del nacimiento del Estado de derecho, va más allá del simple pago del impuesto por la realización del hecho generador (obligación tributaria principal, sustancial o material), dado que de manera adicional se debe cumplir con una serie de obligaciones formales que no son de carácter pecuniario, por medio de las cuales se asegura el debido cumplimiento de la obligación sustancial.

En ese sentido, el hecho generador del impuesto al cannabis sería redactado de la siguiente manera: estará sujeta al impuesto nacional al consumo de cannabis la venta de la flor seca de cannabis o productos derivados que contengan sus cannabinoides para su consumo. Es decir, que las semillas y plántulas de cannabis no estarían sujetas al impuesto.

El elemento subjetivo del impuesto recae en los sujetos involucrados en el pago y recaudo de este. El sujeto pasivo del impuesto desde el punto de vista económico (contribuyente) será el consumidor final y el responsable desde el punto de vista jurídico (responsable) será el vendedor de cannabis, quien debe cumplir con la obligación de declarar, recaudar, facturar y hacer entrega efectiva al Estado del impuesto. El sujeto activo es el Estado, que en este caso deberá estar en cabeza de la DIAN, dado que se propondrá como un impuesto de carácter *nacional*.

Según Sainz de Bujanda (1977), citado por Marín Elizalde (2015, p. 327), “el hecho imponible es el conjunto de circunstancias hipotéticamente previstas en la norma de cuya realización surge una obligación tributaria completa”. Por lo cual, el hecho generador comprende los aspectos material, espacial, temporal y cuantitativo.

Según esta teoría, el aspecto material del impuesto ya lo definimos como la venta de *Cannabis sativa* en flor seca o en sus respectivos derivados. En cuanto al aspecto espacial, se gravarán todas aquellas ventas que ocurran dentro del territorio nacional, exceptuando las exportaciones, para que Colombia pueda ser competitiva en el mercado internacional.

En el aspecto temporal, hemos dicho que será un impuesto de causación inmediata; por ende, es el momento en que se realiza la venta, es decir, durante la facturación o, en caso de no realizar esta, en el momento en que se realiza la entrega material del bien, para lo cual el responsable deberá soportar contable y documentalmente el valor del producto vendido.

Por último, el aspecto cuantitativo se resume en la base gravable y la tarifa. La base gravable será establecida por el peso de la flor seca vendida o transformada para desarrollar el producto final, la cual se deberá medir en gramos. Es decir, que optamos por una base gravable fija en contraposición a la *ad valorem*, comoquiera que la mayoría de los países que han optado por esta última, basándose en la concentración o porcentaje de



THC, se han visto en la necesidad de cambiarla a una base fija, como el caso de Nueva York.

Respecto a la tarifa, consideramos que deberá ser una que logre mitigar y sopesar los riesgos asociados al consumo, que pueda desincentivarlo, pero la cual no debería hacerlo en tal medida que permita la continuidad de un mercado ilegal. Teniendo en cuenta las tarifas fijadas en otros países, al ser una tarifa fija, esta deberá establecerse según el peso medido en gramos. En ese orden de ideas, consideramos, en concordancia con lo anterior, proponer una tarifa de quinientos pesos por gramo de flor seca vendida o utilizada en la elaboración del producto final.

Por otro lado, la creación del impuesto debería contener supuestos de no sujeción claros, para que no exista duda de que el autocultivo, y la producción de derivados del mismo destinados exclusivamente al uso personal, no está sujeto al gravamen. En ese sentido, “La consecuencia jurídica de que un determinado hecho no esté sujeto al tributo es clara: de su realización no derivan las consecuencias jurídicas asociadas al hecho generador pues este nunca se realiza y, por lo tanto, no nace a la vida jurídica la relación jurídico-tributaria” (Marín Elizalde, 2015, p. 335). Recordemos que el autocultivo solo puede entenderse en ese uso personal que destinaría el cultivador al consumo personal de la sustancia. Aquí podría incluirse eventualmente la creación de clubes de autocultivadores, siempre y cuando el cannabis producido por estos no haga parte del tráfico jurídico.

La existencia de una orden médica que prescriba el uso del cannabis para el paciente deberá traer como consecuencia una exención tributaria. Es decir que, siempre que medie una orden médica, el vendedor debe cumplir con las obligaciones formales, pero se excluye el pago del gravamen frente al contribuyente, al ser entendida la orden médica como un verdadero uso terapéutico o medicinal.

El incumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales deberá acarrear la sanción prevista para la mayoría de los incumplimientos en materia tributaria; la sanción recae sobre el responsable, resumida en el pago del doble del impuesto.

### *3. Relación frente a otros impuestos*

Al ser este un impuesto especial destinado al consumo de cannabis, en virtud del principio de prohibición a la doble tributación, no deberían recaer más gravámenes para el contribuyente. No obstante, como quiera que el IVA y el impuesto al consumo tienen finalidades diferentes, podrían subsistir, por lo cual consideramos que el IVA en estos casos debería optar por una tarifa diferencial para que incentive el paso al mercado legal. Por esta razón se propone una tarifa diferencial del 3 %.

### *4. Destinación del impuesto*

Según lo expuesto al inicio del presente acápite, consideramos que la destinación del impuesto debería dividirse de la siguiente manera: 40 % para financiar el sistema de salud

y 60 % para una entidad encargada de la prevención del consumo de SPA y promoción del consumo responsable con la reducción de riesgos. Las entidades que reciban dicha destinación deberán ser del orden nacional; podría establecerse un Instituto Nacional de Prevención de Riesgos Asociados con el Consumo de SPA (INPRAC).

## Conclusión

Este trabajo se enfocó en hacer un recorrido sobre la ilicitud y la tendencia a legalizar el cannabis para que pueda ser usado por la población adulta en Colombia, manteniendo una postura neutra que no estigmatice a los consumidores, pero que tampoco desconozca los riesgos contemplados por el uso de la sustancia. En concordancia con los postulados constitucionales que integran y dan sentido a nuestro ordenamiento jurídico, se propuso una regulación fiscal que pueda conciliar los derechos fundamentales de quienes opten por consumir cannabis y las consecuencias que enfrentan la sociedad y el Estado frente a esta práctica. Por lo anterior, se recomendó la eliminación del INCC y se propuso un impuesto que pueda cubrir las verdaderas externalidades del consumo, de modo que permita a las personas adultas optar por una “nueva” forma de recreación, mitigando en la mayor medida de lo posible los efectos colaterales de dicho consumo, en una situación de gana-gana, dado que no solo se respetarían los Derechos Fundamentales, sino que se invertiría en políticas públicas que hacen mucha falta en nuestra sociedad para atender a los consumidores que llevan años enfrentando el estigma de la criminalización y la enfermedad.

Por medio del trabajo se reconoce la tendencia mundial hacia la legalización del cannabis y las dificultades que ha enfrentado esta en el seno de la sociedad colombiana, que, también hemos de reconocer, mucho ha sufrido a causa del narcotráfico. En Colombia, el marco jurídico ha avanzado en la regulación del cannabis medicinal, pero aún no se ha concretado una regulación para su uso recreativo. Sin embargo, los diferentes proyectos de ley y estudios sociales sugieren que la legalización es inminente, lo que requiere preparar un sistema de tributación que cubra tanto los aspectos económicos como los sociales, permitiendo el consumo adulto, desincentivando el mercado ilegal y cubriendo los riesgos para la salud, en especial las afecciones psicosociales que también han aumentado en los últimos años.

Es por ello que proponemos la necesidad de diseñar un sistema tributario que no fomente el mercado negro, con base en un análisis de derecho comparado con países como Canadá, Uruguay y algunos estados de Estados Unidos, que revelan el problema de instaurar una alta carga impositiva que podría ser contraproducente, ya que los consumidores podrían seguir recurriendo al producto en el mercado ilegal, si los impuestos sobre el cannabis legal son demasiado elevados, en donde la calidad del producto no está garantizada y los ingresos que genera nada aportan a la sociedad. En este sentido, se aboga por una estructura tributaria equilibrada que grave el cannabis de forma efectiva, pero sin desalentar a los consumidores del mercado legal.

A partir de todo el estudio concluimos y proponemos que el impuesto al cannabis, independientemente de sus fines, debe estar sujeto a los impuestos de consumo teorizados por Pigou, los cuales están diseñados para internalizar las externalidades negativas asociadas con ciertos productos. Es por ello por lo que se establece una destinación específica basada en la atención de problemas de salud pública relacionados con el consumo de cannabis, como la salud mental y la prevención del abuso de sustancias, en búsqueda de llevar al Estado colombiano al cumplimiento de los fines esenciales y desarrollo de una armonía social.

El Derecho no puede ser ajeno a las realidades que trata de regular, y, hasta el momento, el consumo de SPA es una realidad innegable. El verdadero problema de continuar en el camino que hemos recorrido desde la prohibición sería permanecer en un sistema donde todos pierden (los consumidores, la sociedad y el Estado), salvo las mafias detrás de la venta de dichas sustancias, a las que poco o nada interesa la calidad del producto, la salud de los usuarios, ni las repercusiones sociales que este genera.

## Referencias

- Cabral, S. (2024, mayo 16). *Biden endorses cannabis reclassification, slamming “failed approach”*. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-69022400>
- Caron, C. (2024, mayo 23). *Cannabis Tops Alcohol as Americans’ Daily Drug of Choice*. <https://www.nytimes.com/2024/05/23/well/mind/marijuana-cannabis-alcohol-study.html>
- Corda, A., Cortés, E., & Piñol, D. (2019). *Cannabis en latinoamérica: la ola verde y los retos hacia la regulación*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Escohotado, A. (1996). *Historia elemental de las drogas*. Anagrama.
- Hernández Cruz, M. A. (2023). *Análisis crítico de la tributación indirecta en el ordenamiento jurídico colombiano*. (R. Carlos Insignares Gómez & Camilo Perdomo Guilombo, eds.). Universidad Externado de Colombia.
- Lissardy, G. (2019, diciembre 19). *Uruguay: cuánto ha cambiado realmente el mercado de las drogas en el país con la legalización de la marihuana*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50667423>
- López Coy, M. (2023). Impuesto nacional al consumo. En R. C. Insignares Gómez & C. Perdomo Guilombo (eds.), *Análisis crítico de la tributación indirecta en el ordenamiento jurídico colombiano* (pp. 237-251). Universidad Externado de Colombia.

- Marín Elizalde, M. (2015). La estructura jurídica del tributo: el hecho generador. En J. R. Piza Rodríguez (ed.), *La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales*. Universidad Externado de Colombia.
- Medina Gallego, C. (2012). Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado. En *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales* (pp. 139-170). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020, junio). *Comisión de estudio del sistema tributario territorial. Informe final*. Chrome-Extension://Efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/Https://Economia.Uniandes.Edu.Co/Sites/Default/Files/Webproyectos/Comisionstt/CESTT-Informe-Web.Pdf
- NIDA. (2023, agosto 17). *Marijuana and hallucinogen use, binge drinking reached historic highs among adults 35 to 50*. <https://Nida.Nih.Gov/News-Events/News-Releases/2023/08/Marijuana-and-Hallucinogen-Use-Binge-Drinking-Reached-Historic-Highs-among-Adults-35-to-50>
- Pigou, A. C. (1920). *The Economics of Welfare*. Macmillan and Co.
- Ramos Atance, J. A., & Fernández Ruiz, J. (2000, junio 1). *Uso de los cannabinoides a través de la historia*. <https://Www.Adicciones.Es/Index.Php/Adicciones/Article/View/670/659>
- Volkow, N. D., Baler, R. D., Compton, W. M., & Weiss, S. R. B. (2014, junio 5). *Adverse Health Effects of Marijuana Use*. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/24897085/>

## Leyes de la república

Expedidas por el Congreso de la Republica:

Ley 11 de 1920. Publicada en el Diario Oficial el 20 de septiembre de 1920. Radicado: 17.322.

Ley 13 de 1974. Publicada en el Diario Oficial el 17 de diciembre de 1974. Radicado: 34.228.

Ley 30 de 1986. Publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1986. Radicado: 37.335.

Acto Legislativo 02 de 2009. Publicado en el Diario Oficial el 21 de diciembre de 2009. Radicado: 47.570.

Ley 1453 del 2011. Publicada en el Diario Oficial el 24 de junio del 2011. Radicado: 48.110.

Ley 1607 de 2012. Publicada en el Diario Oficial el 26 de diciembre de 2012. Radicado: 48.655.

Ley 1787 de 2016. Publicada en el Diario Oficial el 6 de julio de 2016. Radicado: 49.926.

Ley 1801 del 2016. Publicada en el Diario Oficial el 29 de junio de 2016. Radicado: 49.949.

Ley 1819 de 2016. Publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 2016. Radicado: 50.101.

Ley 2010 de 2019. Publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 2019. Radicado: 51.179.

Parlamento de Uruguay. Ley No. 19.172 de 2013. Consultada en: [https://www.fao.org/fao-lex/results/details/es/c/LEX-FAOC129780/#:~:text=Uruguay%20\(Nivel%20nacional\)-,Ley%20N%C2%BA%2019.172%20%2D%20Establ%C3%A9cese%20el%20control%20y%20la%20regulaci%C3%B3n%20por,de%20marihuana%20y%20sus%20derivados.](https://www.fao.org/fao-lex/results/details/es/c/LEX-FAOC129780/#:~:text=Uruguay%20(Nivel%20nacional)-,Ley%20N%C2%BA%2019.172%20%2D%20Establ%C3%A9cese%20el%20control%20y%20la%20regulaci%C3%B3n%20por,de%20marihuana%20y%20sus%20derivados.)

El presidente de la Republica de Uruguay. Decreto 311 de 2021. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/311-2021/1>

### **Decretos o actos administrativos reglamentarios**

Decreto 2467 de 2015. Expedido por el presidente de la República el 2 de diciembre del 2015 a través del Ministerio de Salud y de Protección Social.

Decreto 780 de 2016. Expedido por el presidente de la Republica el 6 de mayo del 2016 a través del Ministerio de Salud y de Protección Social.

Decreto 1625 de 2016. Expedido por el presidente de la República el 11 de octubre del 2016 a través del Ministerio de Hacienda.

Decreto 613 de 2017. Expedido por el presidente de la República el 10 de abril del 2017 a través del Ministerio de Salud y de Protección Social.

Decreto 1844 de 2018. Expedido por el presidente de la República el 1 de octubre del 2018 a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa Nacional.

Decreto 811 de 2021. Expedido por el presidente de la República el 23 de julio del 2021 a través del Ministerio de Salud y de Protección Social.

Decreto 2114 del 2023. Expedido por el presidente de la República el 7 de diciembre del 2023 a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa Nacional.

Resolución 227 de 2022. Expedida el 18 de febrero del 2022 por el Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Resolución 539 del 2022. Expedida el 1 de abril del 2022 por el Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

### **Oficios y conceptos DIAN**

Oficio DIAN 170750 del 20 julio del 2019.

Concepto DIAN 233 del 5 de abril del 2024

### **Jurisprudencia**

Corte Constitucional. Sentencia C-221 del 5 de mayo de 1994. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-491 del 28 de junio de 2012. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia C-253 del 6 de junio de 2019. Magistrada ponente: Diana Fajardo Rivera.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 24 de noviembre del 2022. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicado: 11001-03-24-000-2012-00025-00.

Artículo recibido el 9 de diciembre de 2024.

Aprobado por par 1 el 13 de enero de 2025.

Aprobado por par 2 el 18 de febrero de 2025.