

# Regulación del cannabis de uso adulto en Colombia: recomendaciones de política

**Lucas Marín Llanes**

Predoctoral Fellow, CESED  
Universidad de Los Andes

**Beatriz Irene Ramos**

Investigadora, CESED  
Universidad de Los Andes

**María Alejandra Vélez**

Directora, CESED  
Universidad de Los Andes.

**Pablo Zuleta**

Director del Área de Consumo de Drogas, Salud Pública y Educación  
CESED, Universidad de Los Andes

**David Restrepo**

Investigador Senior, CESED  
Universidad de Los Andes

## Regulación del cannabis de uso adulto en Colombia: recomendaciones de política<sup>1</sup>

### Introducción

El cambio en la política de drogas ha sido una de las reformas planteadas por el actual gobierno colombiano en cabeza del Ministerio de Justicia. Una de las apuestas iniciales ha sido el apoyo a la regulación del uso adulto del cannabis que se adelanta en el legislativo. Actualmente, en el Congreso de la República está en discusión la reforma del Artículo 49 de la Constitución para lograr una coherencia normativa y jurídica, y evitar los espacios interpretativos en contra de la regulación del uso adulto del cannabis.

El marco jurídico actual en el país permite el uso médico del cannabis a partir de la Ley 1787 de 2016 que reguló el funcionamiento de este mercado. Esta regulación se sostiene constitucionalmente en el Artículo 49 de la Constitución que no prohíbe el porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas para fines medicinales. En julio del 2022, por cuarta vez, se presentó el Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2022 que buscaba lograr la modificación del Artículo 49 para el uso adulto. Este proyecto fue aprobado en los primeros siete debates, y luego la iniciativa política perdió en el octavo y último debate en el Congreso de la República. En el inicio de la presente legislatura, un nuevo proyecto de Acto Legislativo fue presentado en la Cámara de Representantes y pasó el primer debate en la comisión de la Cámara de Representantes. Faltan siete debates en este momento.

Igual que en el proyecto de Acto Legislativo anterior, esta iniciativa legislativa no regula el mercado de uso adulto del cannabis, pero sienta las bases para ese proceso regulatorio. También se encuentra en debate un nuevo proyecto de ley que pretende dar los detalles de la regulación del mercado de cannabis de uso adulto. Sin embargo, hasta el momento, ni el Ministerio de Justicia y del Derecho, ni el Ministerio de Salud y Protección Social, ni el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural han presentado desarrollos normativos o una propuesta de política para la regulación de este mercado - aunque desde del Ministerio de

---

<sup>1</sup> Este documento es un trabajo en construcción el cual ha tenido ajustes en versiones preliminares a partir de los comentarios recibidos. El objetivo es promover la discusión entre diferentes actores sobre los detalles que deben analizarse en el proceso de regulación del mercado de cannabis de uso adulto.

Justicia están adelantando mesas técnicas para discutir los detalles de la regulación del cannabis de uso adulto -.

La forma en la que se diseñe la regulación de este mercado será determinante en los resultados de la política de drogas del Gobierno Nacional. Este documento resume la evidencia disponible sobre la regulación en otros países y plantea los retos particulares que tiene la regulación del cannabis de uso adulto en el caso colombiano. Así mismo, propone los objetivos que debería tener la regulación del uso adulto del cannabis y las recomendaciones de política pública para acercarse al cumplimiento de esos objetivos. Además de emplear estudios previos que se han construido a partir de la experiencia en otros países, para identificar el funcionamiento actual de mercado y elaborar las recomendaciones, realizamos reuniones y entrevistas semiestructuradas con participantes actuales del mercado de cannabis de uso adulto y otros actores relevantes: pequeños productores del Norte del Cauca, miembros de grupos activistas cannábicos, miembros del gremio de cannabis medicinal y de otros sectores agrícolas, organizaciones de la sociedad civil que hacen parte de la Coalición Acciones para el Cambio (APC)<sup>2</sup>, la Fundación Ideas para la Paz (FIP), asociaciones de padres y funcionarios que han participado en los procesos de regulación en otros países<sup>3</sup>.

## **Experiencia internacional con la regulación del uso adulto del cannabis**

En la última década se han desarrollado varios procesos de regulación del uso adulto de cannabis en varios países de América. Actualmente, en Uruguay, Canadá, algunos estados de Estados Unidos<sup>4</sup> está regulado este mercado y en México, aunque el proceso de regulación del mercado se estancó, el cultivo personal adulto ahora se permite si se tramita una autorización sanitaria. Sin embargo, los diseños regulatorios varían significativamente entre jurisdicciones.

---

<sup>2</sup> La Coalición Acciones para el Cambio (APC) es una alianza de distintas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas de política de drogas y derechos humanos. En las reuniones estuvieron presentes integrantes de Dejusticia, Elementa, Deliberar, Corporación ATS, Fescol y Viso Mutop.

<sup>3</sup> Agradecemos a todos y todas por sus reflexiones. Este documento no refleja consensos entre los entrevistados, cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores.

<sup>4</sup> Los estados de Estados Unidos donde hoy está regulado el cannabis de uso adulto son: Alaska, Arizona, California, Colorado, Connecticut, Illinois, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Missouri, Montana, New Jersey, Nuevo México, Nueva York, Nevada, Oregón, Rhode Island, Vermont, Virginia y Washington.

Como explican Rodríguez-Llach et al. (2022), los modelos regulatorios tienen distintos grados de liberalización. Según estos autores, a pesar de las diferencias entre estados, los modelos regulatorios implementados en Estados Unidos son más liberales en el sentido que permiten mayor participación del mercado. Si bien el Estado participa en algunos aspectos de la cadena de producción, distribución y venta, no participa de manera fundamental en el funcionamiento del mercado como si ocurre en otros contextos a través de monopolios públicos o controlando los precios (Rodríguez-Llach et al., 2022). En algunos estados, como Massachusetts y Nueva York, están avanzando en la implementación de una regulación que priorice a las comunidades afectadas por la guerra contra las drogas- personas condenadas por delitos asociados con drogas, comunidades afroamericanas, entre otras-. En el otro extremo se encuentra el modelo uruguayo, en el cual el Estado es el protagonista porque opera como un monopsonio en la producción y como un monopolio en las fases de distribución y comercialización (Rodríguez-Llach et al., 2022). Adicionalmente, el Estado fija el precio de venta para garantizar que el mercado regulado compita con los precios del mercado informal. En cuanto al consumo, este modelo regulatorio limita el acceso a productos cannábicos puesto que la venta está restringida a farmacias, clubes de membresía y cultivos domésticos. En el caso de las farmacias, solamente los residentes uruguayos que estén registrados pueden adquirir estos productos (Olivera & Zelko, 2021). Un modelo intermedio se ha implementado en Canadá. En este caso, la participación de privados se limita al cultivo, producción y venta de cannabis; mientras que el Estado opera como un monopolista en las fases del acopio y de la distribución (Rodríguez-Llach et al., 2022). Por último, en México se hizo una declaratoria general de inconstitucionalidad sobre la norma que impide el uso recreativo del cannabis en el 2021 (Transform, 2021). Esto dio un espacio de legalidad al consumo y a ciertas formas de producción de la planta. A pesar de no estar permitida la comercialización, los usuarios pueden consumir cannabis y cultivar, con autorización, un número limitado de plantas en casa (Transform, 2021).

Estudios previos han mostrado las diferencias entre estos marcos en varias dimensiones como las fiscales, en el otorgamiento de licencias, así como los controles a la producción y a los precios, entre otras (Transform y MUCD, 2022; Rodríguez-Llach et al., 2022). Cada uno de estos diseños se formuló, implementó y ajustó en función de las necesidades de los países y de los problemas socioeconómicos que pretendía resolver la regulación. Por lo tanto, la generalización del éxito o fracaso de modelos regulatorios no es simple, puesto

que los resultados están condicionados al contexto de cada país y a los detalles del marco regulatorio. Sin embargo, es relevante considerar la evidencia que se ha producido en estos países para evitar cometer errores similares en el proceso regulatorio colombiano.

En un trabajo reciente, Anderson & Rees (2023) hacen una revisión sistemática de la literatura que evalúa los impactos, es decir las relaciones estadísticamente causales, de la regulación medicinal y del uso adulto del cannabis en varias dimensiones de la salud pública en el mundo. De manera general, los autores sugieren que el efecto neto de la regulación del cannabis es positivo. En este documento nos limitaremos a mostrar los resultados que se han encontrado para la regulación del uso adulto citados por Anderson & Rees (2023). Para el caso del uso y posesión en jóvenes, se evidencia que la regulación de uso adulto, en el 75% de los análisis citados por Anderson & Rees (2023), redujo o no tuvo ningún efecto en esta variable de interés (Anderson et al., 2019; Hao & Cowan, 2020; Coley et al., forthcoming; Hollingsworth et al., 2020). Adicionalmente, Anderson & Rees (2023) reportan que según los estudios recientes la regulación del uso adulto reduce las ventas de alcohol en 5%, y limitó el consumo excesivo de alcohol en estudiantes universitarios en 6%, como también las admisiones a hospitales por consumo de alcohol de jóvenes entre 15 y 24 años (Alley et al., 2020; Kelly & Rasul., 2014; Miller & Seo, forthcoming). En ese sentido, reportan que la regulación del uso adulto del cannabis se asoció en un caso con menor consumo de tabaco y en los otros tres estudios disponibles no se encontraron efectos estadísticamente significativos (Andreyeva & Ukert, 2019; Alley et al., 2020; Miller and Seo, forthcoming; Veligati et al., 2020).

En cuanto a la mortalidad relacionada con el consumo de opioides, Anderson & Rees (2023) muestran que la regulación de cannabis de uso adulto reduce este indicador (Chan et al., 2020; Shover et al., 2019). En el caso de los accidentes de tránsito a partir de la regulación del uso adulto, encuentran que la evidencia disponible no es concluyente. Para los estados de Colorado y Washington se han encontrado resultados que varían en función de las variables de control empleadas (Hansen et al., 2020; Santaella-Tenorio et al., 2020). Por último, en la dimensión de criminalidad, Anderson & Rees (2023) reportan que la regulación de cannabis de uso adulto disminuye los hurtos, las violaciones sexuales y los delitos no relacionados con drogas, en parte, por mejorar la eficiencia en la asignación de recursos policiales (Adda et al., 2014; Dragone et al., 2019). Así, se evidencia que, en ausencia de regulaciones que permitan el desarrollo de un mercado de uso

adulto, el consumo de jóvenes sería mayor o igual, el consumo de alcohol, la mortalidad asociada al consumo de opioides y algunas tasas de criminalidad serían superiores.

La variedad de marcos regulatorios también lleva a buscar evaluaciones de impacto de forma específica para cada estado o país que ha legalizado el comercio. De esta manera se puede evaluar cuáles medidas regulatorias pueden mejorarse y qué aspectos de los riesgos de su uso deben vigilarse o hacerle un seguimiento pertinente. Esto permite avanzar en la discusión del marco regulatorio para Colombia con base en las herramientas institucionales y la evidencia construida al respecto.

### **Funcionamiento actual del mercado**

En Colombia no se cuenta con un estudio sistemático ni georreferenciado del mercado del cannabis. Por ejemplo, no es claro el área cultivada de cannabis en el país ni el tamaño del mercado de uso adulto de esta sustancia. Sobre el consumo, la información disponible de la Encuesta nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENCSPA) sugiere que para el 2019, el 2,6% de la población colombiana consumió al menos una vez cannabis ese año y el 8,3% lo ha hecho alguna vez en su vida (DANE, 2020). Sin embargo, por cambios en la implementación de la metodología de esta encuesta no es posible hacerle seguimiento a la prevalencia del consumo de esta y demás sustancias psicoactivas en el país.

Para tener una idea general del funcionamiento del mercado en Colombia, identificamos municipios que se repiten entre aquellos con más kilos de cannabis incautados entre el 2016 y el 2019. Si bien esta información no permite una identificación de las zonas del país en las que se concentra el actual mercado, da indicios sobre los lugares donde se pueden encontrar los eslabones iniciales o finales del mercado nacional de cannabis (sitios de producción o de destinación final para consumo). Bogotá, Medellín, Cali, Santa Marta y algunos municipios del Norte del Cauca se repiten sistemáticamente entre los 10 municipios con mayor número de kilos incautados en el país<sup>5</sup>.

Por lo tanto, para aproximarnos parcialmente al funcionamiento del mercado en algunos enclaves productivos o de mayor consumo, presentamos en esta sección

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en el 2019, los primeros diez municipios con más incautaciones en orden descendente fueron: Cali, Pereira, San Pedro, Bogotá, Jamabaló, Yumbo, Caloto, Yocoto, Palmira y Corinto.

información sobre algunas características de la operación del mercado en el Norte del Cauca y en Bogotá. Para esto, resumimos información periodística reciente e incluimos insumos a partir de las entrevistas semiestructuradas y grupos focales realizados, así como información recolectada por el CESED. Reunir la información disponible sobre el mercado de cannabis en Colombia es necesario para poder hacer recomendaciones de política que realmente respondan al funcionamiento actual de la producción, distribución y consumo de esta sustancia.

### *Producción de cannabis en la región del Norte del Cauca*

Es difícil trazar la actual geografía del cannabis colombiano pues no hay un registro ni una metodología censal que permita conocer el tamaño de los cultivos – a diferencia de lo que ocurre con los cultivos de coca que cuentan con un sistema de monitoreo periódico –. Tampoco existe suficiente documentación sobre el funcionamiento del mercado de la planta a nivel local. Sin embargo, hay reportajes que dan indicios sobre el actual funcionamiento del mercado en el territorio donde se concentra la mayor producción de cannabis en el país: el Norte del Cauca. De acuerdo con El Espectador (23 de octubre del 2022), los cultivos de cannabis bordean la cordillera Central desde Toribio hasta Corinto. La iluminación nocturna de los invernaderos de la producción evidencia la existencia de decenas de cultivos de cannabis de diferentes tamaños en los municipios de Toribio, Caloto y Corinto. Esta región actualmente parece ser la zona de mayor producción de cannabis para el mercado ilegal.

La información disponible sugiere que después de las acciones emprendidas en la región Caribe para erradicar los cultivos de marihuana en la Bonanza Marimbera, los centros de producción se trasladaron al suroccidente del país, específicamente a los municipios de Miranda, Caloto, Toribio y Corinto (Cruz y Pereira, 2021, p. 57). Recientemente, a partir de las expectativas generadas por la regulación de los usos medicinales y científicos del cannabis en el 2016 y la firma de los Acuerdos de Paz, se generó un auge en la producción de cannabis en el Norte del Cauca según algunos testimonios (El Espectador, 23 de octubre del 2022). La combinación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y la Ley 1787 de 2017 generó expectativas sobre un escenario ideal en el que la sustitución voluntaria de cultivos de coca iba a basarse en cultivos de cannabis medicinal en el Norte del Cauca (Vélez-Torres et al., 2021). Estas expectativas fueron señaladas por los productores consultados: la población cultivadora interpretó la normativa para la regulación del uso medicinal del cannabis como un camino de transición hacia la economía legal y la implementación de los Acuerdos de Paz, y se pensó como

mecanismo de reparación para quienes estaban vinculados con la economía de esta planta (Conversaciones personales, 27 de noviembre del 2022).

El auge del cultivo de cannabis se dio paralelamente con un recrudecimiento de la violencia. En una entrevista realizada por La Liga Contra el Silencio, un indígena Nasa sugiere que, con la salida de las FARC-EP del territorio, “grupos armados han cooptado los territorios y se han encargado de fortalecer los cultivos de marihuana, los invernaderos se extendieron por todo el territorio” (La Liga Contra el Silencio, 20 de agosto del 2021). Según los productores que consultamos, desde el 2016 ha habido un reacomodamiento de actores armados para apropiarse del control del territorio y de las economías ilícitas. Esto ha generado un escalamiento de la violencia en el Norte del Cauca que se ha manifestado en el asesinato de gobernadores, autoridades étnicas y miembros de guardias indígenas, entre otros, y el involucramiento de estas estructuras en la economía del cannabis (Conversaciones personales, 27 de noviembre del 2022). De igual forma, se han generado conflictos interétnicos donde los intereses de organizaciones como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), Cxhab Wala Kiwe (ACIN), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) se encuentran en contraposición a quienes hoy negocian con el cannabis en la región (La Liga Contra el Silencio, 20 de agosto del 2021).

Según las entrevistas realizadas por El Espectador (23 de octubre del 2022), tal ha sido el boom del cannabis desde el 2016 que la producción de esta plata se transformó en monocultivos y los jornales superaron los valores pagados en el sector cafetero. No obstante, este boom generó una sobreoferta que hizo que el precio cayera. Según Cruz y Pereira (2021), en el 2017 la libra de cannabis cayó a \$18.000 (p. 87). Según estos investigadores, los bajos niveles de precios que han afectado a los cultivadores se mantuvieron durante el 2018.

De acuerdo con los cultivadores del Norte del Cauca consultados, el auge en la producción, la presencia de grupos armados, y los conflictos por el control territorial han propiciado que los cultivadores se organicen y establezcan reglas comunitarias de control de precios y producción como mecanismo de adaptación. Según El Espectador, la bonanza reciente “creó una agremiación informal para regular los precios. También se establecieron reglas porque hubo gente que llegó a tener más de 4.000 plantas sembradas. No perdían por la libra tan barata, pero el resto llegaron hasta a botar las plantas” (El Espectador, 23 de octubre del 2022, párr. 6). Inicialmente, se reguló el número de plantas por cultivo: 500 permitidas para una persona, 1.000 en pareja y hasta 250 para jóvenes que estudien.



Adicionalmente, se establecieron precios mínimos de compra: el precio base se fijó, en el 2022, en 70.000 pesos por libra (El Espectador, 23 de octubre del 2022, párr. 6).

A pesar de la información referenciada en esta subsección, no hay estudios actualizados que expliquen el funcionamiento de la distribución y comercialización del cannabis en el Norte del Cauca. Como explican los reportajes, poco se habla sobre las personas que manejan el negocio. Sin embargo, se sabe que la producción se recoge directamente en las viviendas de los cultivadores para ser transportada a las prensadoras, donde se dividen y empacan por libras las flores producidas (El Espectador, 23 de octubre del 2022). De ahí pueden ser transportadas a Cúcuta, Cali, Buenaventura – de donde salen para Centroamérica – o a Medellín y Bogotá (El Espectador, 23 de octubre del 2022).

### *El mercado gris de cannabis*

La zona gris del mercado de cannabis se trata de un grupo de actores diversos que no están en la legalidad “porque no pueden superar los obstáculos que impone [la normativa], pero que tampoco están ligados al crimen organizado” (Pereira y Cruz, 2021, p. 112). Es importante tener en cuenta que la producción que se consume en ciudades como Bogotá no viene necesariamente del principal sitio de producción del país. Actualmente, existe una importante producción a nivel distrital y en los alrededores de la ciudad que no está contabilizada. Se trata de una producción compuesta por invernaderos pequeños, autocultivos y asociaciones de productores que cultivan y satisfacen parte de la demanda de Bogotá. Esta zona gris del mercado distrital se explica, en parte, por la descriminalización del autocultivo que permite tener hasta 20 plantas de cannabis (Ley 30 de 1986). En esta zona gris de legalidad convergen desde *cannabicultores* indígenas o campesinos del Norte del Cauca, hasta emprendedores cannábicos distritales. Un aspecto importante que debe mencionarse en este segmento de la producción es que el mercado gris no necesariamente se relaciona con un espacio violento y se aleja de las concepciones tradicionales sobre la relación entre la violencia y las organizaciones que comercializan sustancias psicoactivas (Goldstein, 1985).

Las economías de drogas no son intrínsecamente violentas, pueden funcionar bajo nociones de justicia y legitimidad que permiten operaciones de mercado sin conflictos violentos (Desmond y Grisaffi, 2021; Grisaffi, 2021). A nivel distrital, hay varias comunidades cannábicas donde se intercambian, venden y regalan flores y

semillas bajo ideales de reciprocidad y con el propósito de difundir conocimiento comunitario (Ramos, 2023). Además, en varios círculos de comunidades cannábicas no se busca únicamente el lucro, sino que hay un interés asociativo y colectivo (Ramos, 2023). Estos mercados locales, como bien lo señalan algunos activistas, funcionan como economías colaborativas no violentas (Mesa Distrital Cannábica de Bogotá, 2023).

En esta zona gris de legalidad hay pequeños y medianos cultivadores, y emprendedores que desarrollan diversos productos a base de cannabis y comercializan la flor para el uso adulto. De acuerdo con los productores consultados, los actores que hacen parte de este mercado gris se identifican como parte del mercado popular informal y buscan diferenciarse de los circuitos de producción y comercialización asociados al narcotráfico (Conversaciones personales, 27 de noviembre del 2022). Hay un sector de estas expresiones cannábicas que prefiere mantenerse al margen de la legalidad porque han sido excluidos y marginalizados en las economías reguladas.

Esta zona gris es el lugar de procedencia de la oferta que suple, por ejemplo, parte del consumo de Bogotá. Algunas de las personas que autocultivan, compran o intercambian en las redes de producción del mercado distrital lo hacen para asegurar la procedencia del producto. Aunque la encuesta de caracterización que realizó la Mesa Distrital Cannábica de Bogotá en el 2021 no es una muestra representativa de la ciudad, da indicios sobre el funcionamiento del mercado distrital: de las 5.910 personas encuestadas que hacen parte de la comunidad cannábica de Bogotá, el 20,5% obtiene el cannabis de autocultivo personal, el 11,3% lo obtiene de un autocultivo comunitario, el 46,5% compra en el mercado ilegal y al 21,7% le regalan las flores para fumar (Mesa Distrital Cannábica y Secretaría Distrital de Salud, marzo del 2022). Esta información sugiere que más de la mitad de los consumidores de esta asociación obtienen el cannabis del mercado gris a pesar de no representar la totalidad de la población de Bogotá ni el general de consumidores a nivel distrital. Es importante señalar, además, que de acuerdo con el último estudio del consumo de sustancias psicoactivas en Bogotá, la prevalencia del consumo de cannabis anual es de 5,71%, la mensual de 3,92% y el número de personas que consumen está 371.086 (UNODC & Secretaría de Salud de Bogotá, 2022).

Una de las principales razones que explica el crecimiento de esta zona del mercado, amparado en el desarrollo legislativo y jurisprudencia del país, es la preocupación de algunos consumidores sobre el origen de la flor. Primero, sobre

los contenidos de la planta (porcentajes de THC, metales y contenidos tóxicos). En segundo lugar, sobre los vínculos de la producción del cannabis que consumen con dinámicas de violencia y narcotráfico (Ramos, 2023). Por esta razón, hay consumidores que prefieren adquirir las flores de pequeños invernaderos o de autocultivos distritales porque les permite tener mayor conocimiento sobre los efectos esperables del producto (Ramos, 2023, p. 30). Este segmento del mercado y su tamaño en la economía del cannabis es una de las particularidades del contexto colombiano que debe ser tomada en cuenta en la reglamentación y el desarrollo del mercado regulado.

## Objetivos de la regulación y recomendaciones

### *Objetivos de la regulación del cannabis de uso adulto en Colombia*

De manera general, es necesario tener presente que el diseño del mercado regulado debe generar incentivos para que progresivamente el mercado regulado ocupe el espacio del mercado ilegal. Este proceso, como se ha demostrado en otros contextos, no es inmediato y está condicionado a las características de diseño del mercado (Olivera & Zelko, 2021). Generar las condiciones necesarias para que haya un tránsito progresivo de las economías ilícitas a las reguladas es fundamental para explotar los beneficios que se logran con el cambio regulatorio en varias dimensiones como las dinámicas de conflictividad, tratamientos de atención a los consumos problemáticos, la reducción de la estigmatización, entre otras. Si se regula el mercado, pero no hay un tránsito progresivo a operar en este espacio, los beneficios de la regulación serían limitados. En esta sección presentamos tres objetivos que debería lograr la regulación del cannabis de uso adulto y su justificación.

#### 1. Desarrollar una política de salud pública

El principal objetivo de la regulación del mercado de uso adulto de cannabis es la prevención del consumo problemático, la prevención del consumo niños, niñas y adolescentes y la implementación de una política de salud pública que permita un consumo de uso adulto seguro. La regulación del mercado es un modelo que busca reducir los riesgos y daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas puesto que permite conocer y regular sobre los componentes de las sustancias, controlar su calidad y ofrecer entornos seguros de consumo. En ese sentido, la regulación no pretende prevenir todos los tipos de consumo ni los resultados de

la regulación serán inmediatos. Este enfoque permite la posibilidad de abordar el consumo desde una perspectiva de salud pública y que todos los tratamientos médicos se orienten a reducir la vulnerabilidad de las personas con consumos problemáticos para evitar los riesgos y daños asociados a esos patrones de consumo. Adicionalmente, el tránsito hacia un contexto regulado brinda herramientas para el desarrollo de una política de salud que prevenga el consumo de niñas, niños y adolescentes, y los consumos problemáticos.

La regulación también debe enfocarse en generar espacios seguros para el consumo no problemático. A pesar de contar con jurisprudencia desde el año 1994, los consumidores de cannabis han sido estigmatizados y la regulación representa una oportunidad para cambiar esa narrativa asociada al consumo. El significado social del cannabis como “vicio” ha hecho que las personas usuarias y sus comportamientos sean definidos como inmorales, pecaminosos, criminales o, más recientemente, como enfermos (Camacho Guizado, 1988). La regulación del cannabis buscaría transformar estas narrativas para que las personas usuarias de cannabis dejen de ser tratadas como delincuentes o antisociales.

## **2. Mejorar las condiciones de seguridad urbana y territorial.**

Si bien el principal *commodity* de la economía de las drogas ilícitas de Colombia es la cocaína, la sustancia que más se incautó en Colombia entre 2010 y 2020 fue el cannabis (Marín Llanes, 2022). Hasta el 2016, el 40% de las incautaciones de marihuana correspondió a cantidades inferiores a la dosis mínima permitida por la Ley 30 de 1986, lo cual da cuenta de la magnitud de los recursos policiales disponibles para otros fines. Por lo tanto, con la regulación, sería posible reorientar estos recursos a atacar de manera más eficiente la criminalidad.

## **3. Construir un mercado que permita la competencia justa, la equidad social y la sostenibilidad ambiental.**

La regulación del mercado del cannabis de uso adulto debe beneficiar en mayor medida a las comunidades afectadas por la guerra contra las drogas, vinculando a los actuales actores del mercado, desde el cultivo hasta la comercialización. Si bien la regulación es un resultado deseable en sí mismo, es necesario que esta reforma permita generar oportunidades para las comunidades vulnerables que han participado en este mercado anteriormente. De lo contrario, el cambio normativo profundizará desigualdades y mantendrá a estas comunidades marginalizadas de manera que nuevamente queden expuestas a participar en economías ilegales. Así, la regulación debe evitar la concentración de poder de mercado en todos sus

segmentos. De igual forma, la regulación debe evitar la expansión de los cultivos de cannabis a áreas ambientalmente protegidas mediante mecanismos de contención del cultivo e incluir requisitos ambientales en su producción.

### *Recomendaciones de política para la regulación del cannabis de uso adulto en Colombia*

La regulación del mercado de cannabis en el país debe pensarse como una transición progresiva de mediano plazo pues el mercado ilegal no se eliminará inmediatamente. A partir de la información recogida en los diálogos con diferentes actores vinculados al mercado de cannabis en Colombia y de fuentes secundarias sobre la experiencia de otros países con la regulación del mercado, hemos elaborado recomendaciones de política para el proceso regulatorio del mercado de cannabis de uso adulto en Colombia. En primer lugar, presentamos algunas recomendaciones de política de acuerdo con los objetivos propuestos en la sección anterior. En seguida, presentamos unas recomendaciones generales que consideramos deben incluirse de manera transversal en la regulación del mercado. En algunos casos elaboramos estrategias concretas, en otros identificamos puntos que generan tensiones en el cumplimiento de los objetivos y que requieren más discusiones.

#### 1. Desarrollar una política de salud pública.

- a) **Prohibir el acceso a menores de edad y establecer sanciones elevadas para los establecimientos que no cumplan con verificar la mayoría de edad de los consumidores.** Prevenir el consumo y acceso a menores de edad es la principal variable para reducir la posibilidad de desarrollar consumos problemáticos. Así mismo, postergar la edad de primer consumo contribuye a evitar el desarrollo de cuadros psicóticos y la disminución del coeficiente intelectual. Por esta razón, la regulación del mercado de marihuana debe buscar prevenir el consumo en este grupo etario.
- b) **Diseñar e implementar estrategias pedagógicas y de educación sobre riesgos y daños asociados al consumo.** Dado que la regulación puede disminuir el riesgo percibido de consumir cannabis, es necesario que paralelamente a la implementación de esta política se desarrollen

estrategias de difusión de información masiva sobre los riesgos de consumir para evitar incrementos en el consumo. Estas estrategias deben incluir información sobre diferencias entre productos a base de cannabis, las sustancias activas y los riesgos asociados a fumar o a usar vapeadores (Page II et al., 2020). Adicionalmente, es necesario que estas estrategias informen sobre los mitos asociados al uso de cannabis, especialmente la ausencia de riesgos y limiten las expectativas sobre los beneficios médicos (Page II et al., 2020).

- c) **Adaptar y adoptar el Artículo 13 del Convenio Marco para el control del Tabaco para el cannabis.** Esta adaptación permitiría adecuar restricciones al mercadeo, la publicidad, la exposición en locales de venta y las representaciones de la sustancia en medios audiovisuales (Rolles y Murkin, 2014). El Convenio Marco es un buen punto de partida, excepto para los vapeadores de cannabis que deben tener una regulación específica.
- d) **La reglamentación de cannabis de uso adulto debe incluir los vapeadores de cannabis para el uso de la flor seca y para uso de aceites.** En ese sentido, es necesario integrar la política de prevención del consumo de cannabis con la del tabaco y con el control que se hace a esta sustancia (Page II et al., 2020).
- e) **Limitar las características del empaquetado de los productos para uso adulto.** Todos los productos, incluyendo los no fumables, deben ser empaquetados para evitar el uso por parte de menores y deben ser resellables (Transform y MUCD, 2022). Así como en algunos países europeos para el tabaco, los empaques no deben tener colores atractivos y deben ser estandarizados (Transform y MUCD, 2022). El empaquetado también debe incluir diferenciaciones claras entre los productos a base de cannabis y productos alimenticios (Page II et al., 2020). Por lo tanto, es necesario estandarizar el proceso de etiquetado para incluir las mediciones de THC y de CBD en los empaquetados de manera clara (Page II et al., 2020; Transform y MUCD, 2022).
- f) **Determinar la necesidad de un registro de consumidores para la compra de cannabis.** El registro de los usuarios permite hacer seguimiento de la cantidad de consumo mensual para atender alertas tempranas cuando se identifican alteraciones de salud. Así mismo, el registro de consumidores permite alertar la compra de cantidades elevadas que pueden estar siendo usadas para reventa a usuarios no

registrados, incluyendo menores de edad. Sin embargo, en países como Colombia el registro individual presentaría barreras en una etapa inicial del sistema por la limitada capacidad operativa. Adicionalmente, implementar un registro se asocia con costos económicos elevados, así como con el mantenimiento de la estigmatización y desincentiva la compra en lugares regulados, como ha ocurrido en Uruguay (Olivera y Zelko, 2021). Este mecanismo genera desconfianza a participar en un sistema que identifica a los consumidores, y los registros pueden limitar el enfoque de justicia social de la regulación puesto que se pueden aplicar exclusiones *de facto* a personas vulnerables y marginalizadas (Transform y MUCD, 2022). En ese sentido, los costos económicos, que se trasladan al precio que paga el consumidor final, pueden profundizar la exclusión de consumidores vulnerables (Transform y MUCD, 2022).

- g) **Estudiar la conveniencia de poner límites al porcentaje de THC en los productos regulados.** Algunos estudios han sugerido que el contenido de THC de la flor de cannabis ha aumentado después de las regulaciones de uso adulto en algunos estados de Estados Unidos, así como las ventas de vaporizadores, extractos y concentrados de cannabis de alta potencia, con niveles de THC superiores al 60% (Hall et al., 2023). Mayores porcentajes de THC pueden aumentar el riesgo de sufrir daños como accidentes, reacciones psicológicas adversas, síntomas psicóticos y envenenamientos accidentales (Hall et al., 2023). Estos resultados pueden sugerir que es deseable establecer límites a los porcentajes de THC. Sin embargo, los máximos a la psicoactividad de los productos puede limitar el alcance del mercado regulado y mantener a consumidores en el sector ilegal, como se ha diagnosticado en Uruguay (Olivera & Zelko, 2021), conllevando a un mayor riesgo asociado al consumo (Transform y MUCD, 2022). Una regulación enfocada en “un etiquetado preciso, venta responsable, y educación” sobre los riesgos asociados a altos niveles de potencia puede ser más efectiva que limitar el porcentaje de THC (Transform y MUCD, 2022, p.172). Es necesario construir evidencia sobre los efectos del consumo adulto habitual de productos de cannabis con alta potencia durante periodos de tiempo prolongados y sobre el ajuste de dosificaciones que hacen los usuarios de cannabis dependiendo del nivel de THC para evaluar la conveniencia de establecer límites a estos porcentajes (Hall et al., 2023).

- h) Establecer normas de calidad en los procesos productivos del cannabis, como parte de una política de salud pública, para reducir riesgos y daños asociados con el uso y definir mecanismos para transmitir información a los usuarios sobre estos procesos.
- i) Fortalecer los programas de tratamiento para consumo problemático. Se deben fortalecer los programas derivados de la Ley 1566 de 2012, los derivados de las herramientas de protección social en el caso de ICBF y aquellos que se ofrecen como parte del Sistema de Responsabilidad Penal para el Adolescente (SRPA).

## 2. Mejorar las condiciones de seguridad urbana y territorial.

- a) Reorientar los recursos policiales y judiciales dedicados al control y fiscalización del cannabis. Una asignación más eficiente de estos recursos puede priorizar intervenciones que ataquen eficientemente la criminalidad y mejoren las condiciones de seguridad en zonas expuestas al control de grupos armados asignando recursos a la protección de las comunidades.
- b) Implementar medidas de análisis de riesgo en las zonas productoras que van a participar en el mercado regulado con información de inteligencia de la Fuerza Pública. A pesar de regular el mercado, la participación de pequeños productores en este nuevo marco legal puede generar tensiones en los territorios y exponer a las comunidades. Es necesario garantizar la seguridad de las comunidades en su tránsito hacia la participación en un mercado regulado.

## 3. Construir un mercado que permita la competencia justa, la equidad social y la sostenibilidad ambiental.

- a) Establecer mecanismos que restrinjan la integración vertical en el mercado de uso adulto de cannabis y así evitar el control monopolístico de grandes capitales en el mercado. La integración vertical puede reducir la competencia de mercado dado que requiere inversiones de capital elevadas e impide que la participación de actores en el mercado sea amplia. Esto podría exacerbar desigualdades



económicas y sociales existentes. En el diseño regulatorio del mercado en el estado de Nueva York, por ejemplo, se consideraron barreras para impedir que una única empresa u organización cultivara, procesara y vendiera cannabis al por menor, salvo algunas excepciones. En Colombia podría seguirse una arquitectura de mercado similar que no se autorice la integración vertical en este sector.

- b) **Identificar y delimitar rigurosamente los grupos poblacionales afectados por la política prohibicionista que deben ser priorizados con la regulación.** Es fundamental que la regulación defina y limite los grupos poblacionales a quienes se busca beneficiar con la regulación para facilitar la operatividad y limitar el alcance del nuevo marco jurídico. Como se hizo en el proceso regulatorio de Nueva York, se deben especificar un número de categorías y criterios específicos para otorgar licencias de producción y distribución que permitan la participación en los diferentes segmentos del mercado. Este proceso debe priorizar la inclusión de los actores ya vinculados a los mercados de cannabis en sus diferentes segmentos. La identificación de estos grupos tiene que reconocer e incluir a los actores que hoy hacen parte del mercado gris que tienen un importante papel en la oferta de la planta en las principales ciudades del país.
- c) **Registrar a los cultivadores y productores que hacen parte del mercado de cannabis.** Se debe hacer un proceso de registro progresivo de los cultivadores de cannabis en las zonas de producción históricas. Este proceso de registro no debe generar costos para los productores pero tampoco incentivos para expandir el cultivo. Como se hizo en Bolivia con los cultivadores de coca, el registro debe implementarse a través de un mecanismo que garantice el registro de los cultivos existentes. El proceso de registro podría vincular elementos de la Reforma Rural Integral donde se establezcan asistencias técnicas para mejorar procesos productivos y conformar cadenas de valor agregado. Consideramos que este proceso de registro que habilita la participación de los pequeños productores en el mercado regulado debe realizarse de manera progresiva y focalizada. En ese sentido, los primeros registros pueden realizarse en zonas más afectadas por la guerra contra las drogas y donde se concentra la mayor parte de los cultivos de cannabis en el país.

- d) **Proteger, preservar y promover los acuerdos comunitarios de control de la producción y de precios que ya operan en las zonas de cultivo y focalizar la contención en zonas ambientalmente estratégicas.** Como se mencionó en el documento, existen unas formas de regulación social de la producción de cannabis en el Norte del Cauca que implican un control de precios. La regulación del mercado de cannabis no puede poner en riesgo estos acuerdos pues estos permiten la contención del cultivo y precios que los cultivadores perciben como justos. Estos acuerdos deben enfocarse principalmente en evitar la expansión de los cultivos en zonas ambientalmente estratégicas. Por lo tanto, el otorgamiento de licencias o permisos para cultivar debe limitarse a la frontera agrícola. De manera complementaria, los recursos asignados al monitoreo de cultivos a partir de la regulación debe priorizar estas zonas para evitar incentivos a la expansión en áreas de interés ambiental. Las prácticas del proceso productivo deben minimizar el detrimento de los servicios ecosistémicos y el mantenimiento de los permisos para producir podría condicionarse a la verificación de estas prácticas.
- e) **Estudiar la conveniencia de centros de acopio de la producción de cannabis en las zonas rurales con presencia de cultivos.** Como se ha hecho en el Trópico de Cochabamba (Bolivia) con la coca, se pueden instalar centros de acopio municipales donde los productores llevan su producción. Los costos de transporte hacia el centro de acopio podrían ser asumidos por los productores si se les garantiza la compra y un precio adecuado (fijado en el centro). Con estos mercados municipales se pueden suplir diferentes segmentos del mercado de cannabis en el país. Para garantizar un precio justo a los pequeños productores, se pueden replicar fórmulas implementadas en otros sectores agrícolas en el cual el precio pagado corresponde a variables internacionales y se fija de manera transparente. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, para este tipo de modelos, la conservación de la flor seca de cannabis tiene mayores exigencias que la coca y que el desarrollo de muestras en estos espacios puede implicar costos económicos y operativos elevados.
- f) **Realizar alianzas público-privadas (APP) para facilitar las pruebas de cannabinoides y metales a pequeños productores en los laboratorios para la investigación del cannabis.** La integración de los productores a la producción regulada requiere un proceso de caracterización, certificación y licenciamiento diferenciado de la producción de este

mercado. Competir con el mercado gris urbano es muy difícil, como ha sucedido en Canadá (Transform y MUCD, 2022). Por lo tanto, es conveniente integrar estos segmentos de mercado y acompañar sus procesos de mejora de prácticas productivas, etiquetado y estudio de niveles de cannabinoides.

- g) **Promover un sistema de incubadoras empresariales para proporcionar acceso a conocimientos técnicos y normativos, y proveer orientación y apoyo a diversos actores de la cadena de valor del cannabis.** Las asociaciones de autocultivadores o cultivos del mercado gris, las ONG y organizaciones comunitarias pueden apoyar la conformación de incubadoras empresariales donde se compartan recursos y se estimule el desarrollo del mercado regulado a nivel local.
- h) **Identificar a quienes participan en la cadena de distribución, comercialización y venta del actual mercado de cannabis de uso adulto.** Así como es necesario vincular a los pequeños productores históricos y a quienes hacen parte de la zona gris del mercado, es necesario que la regulación diseñe estrategias para identificar, registrar y beneficiar a quienes han participado en la distribución y comercialización de cannabis. De esta manera, es posible lograr que la regulación sea una oportunidad para que jóvenes urbanos que han crecido en contextos marginalizados participen de un mercado regulado del cual tienen conocimiento. Este proceso puede hacerse a través de programas de formación para personas con experiencia en el mercado de cannabis de uso adulto y socializarse con estructuras comunitarias existentes.
- i) **Implementar un programa de formación sobre la normativa regulatoria del mercado de cannabis de uso adulto.** Se debe diseñar un programa de capacitación y acompañamiento para los productores, comercializadores y otros actores participantes de la cadena de producción sobre el diseño regulatorio del mercado y cómo cumplirla. Esta estrategia podría complementar el proceso de identificación de los actuales actores del mercado y el acompañamiento jurídico para los procesos de licenciamiento de pequeños y medianos productores.
- j) **Estudiar la aplicación de figuras jurídicas que permitan terminar los procesos penales a personas investigadas, imputadas y acusadas por delitos asociados al cannabis.** A partir de la descriminalización de las actividades relacionadas con el cultivo y venta del cannabis en el

mercado regulado, se requiere analizar estas figuras jurídicas u otras que permitan otorgar la libertad y eliminar antecedentes penales a quienes han sido condenados, en uso del principio de favorabilidad y el enfoque reparador<sup>6</sup>. En Nueva York, por ejemplo, este tipo de medidas beneficiaron principalmente a usuarios de cannabis y a algunos productores o distribuidores. En Colombia, podría beneficiar a personas condenadas por delitos asociados a la producción, venta y distribución de cannabis, a quienes se les puede vincular al mercado regulado, en articulación con las políticas de resocialización.

- j) **Determinar un modelo con diferentes tipos de puntos de venta y espacios de consumo.** Existe una multiplicidad de modelos implementados para vender cannabis en otros países. En el caso colombiano, es necesario explorar la posibilidad de un sistema que permita varios lugares de compra y consumo que pueden incluir, pero no limitarse a, los dispensarios, los clubes de consumo, entre otros. Es importante que estos espacios tengan diferentes proveedores para fomentar una competencia justa y evitar la concentración y poder de mercado entre pocos actores. Así mismo, es deseable que quienes trabajen en estos espacios sean antiguos participantes del mercado de cannabis de uso adulto a través de un licenciamiento prioritario.

#### 4. Recomendaciones generales

- a) **Fortalecer los espacios de participación de las comunidades vinculadas a los mercados cannábicos actuales, desde la producción hasta el consumo, en la formulación, implementación y seguimiento de los cambios normativos.** Esto es clave no solamente para asegurar la legitimidad del ejercicio, sino también para favorecer el funcionamiento del mercado regulado y reducir el riesgo de que sea excluyente. La representatividad se debe equilibrar con la necesidad de lograr avances, lo cual exige que el Gobierno Nacional ejerza un liderazgo propiciando el debate informado y acuerdos entre sectores.
- b) **Caracterizar el actual mercado de cannabis de uso adulto.** Uno de los principales retos de la regulación es la limitada información que se tiene

---

<sup>6</sup> Agradecemos a Luis Felipe Cruz, investigador de Dejusticia, por sus comentarios para la redacción de esta recomendación.

sobre el funcionamiento de este mercado. En ese sentido, es fundamental que uno de los primeros pasos hacia la regulación sea la caracterización de la producción, la comercialización y el consumo de cannabis para generar conocimiento que informe la política pública. Este proceso se está adelantando en el Norte del Cauca y en otras zonas del occidente del país desde la academia. Por lo tanto, podría replicarse este modelo de investigación de mercado en otras regiones del país de manera articulada entre el Gobierno y la academia.

**c) Enmarcar la regulación del cannabis de uso adulto en un piloto.**

Teniendo en cuenta los aspectos mencionados en el documento, consideramos necesario que la regulación se formule como un proceso de experimentación en el que progresivamente se incluyan actores al mercado regulado y se construya evidencia a medida que avanza la implementación. Además, se deben establecer fases y tiempos de licenciamiento para poder priorizar la entrada al mercado de grupos poblacionales afectados por la política prohibicionista. Lo anterior porque el momento de entrada al mercado regulado del cannabis de uso adulto puede ser un factor clave en la trayectoria y éxito de una empresa. Asimismo, se debe tener en cuenta que las empresas con licencias para cannabis medicinal pueden tener ventajas sobre aquellas que transitarán del mercado ilegal hacia el regulado, y por lo tanto, se vuelve necesario determinar fases de licenciamiento y tiempos de entrada al mercado. Por ejemplo, es posible que la producción de algunos municipios del Norte del Cauca satisfaga la demanda nacional. Por lo tanto, focalizar inicialmente el cultivo regulado a esta zona del país puede permitir un funcionamiento más eficiente del mercado y controlar las expectativas económicas sobre la regulación. Adicionalmente, se podrían diseñar e implementar pilotos en ciudades principales, que concentran gran parte de la demanda interna, como Bogotá, Medellín y Cali. De esta manera, la regulación puede ir vinculando actores de manera progresiva y garantizando que el Estado controle el desarrollo del mercado. Es necesario que este modelo piloto cuente con indicadores de seguimiento sobre temas de equidad y salud pública para hacer seguimiento de los logros de inclusión social del mercado regulado de cannabis de uso adulto.

**d) Permitir ajustes oportunos al modelo regulatorio implementado.**

Así mismo, es conveniente que el marco regulatorio permita ajustes

oportunos al modelo regulatorio porque el funcionamiento del mercado regulado va a ser poco predecible. Por lo tanto, a pesar de recomendar un control estricto por parte del Estado al funcionamiento del mercado, es necesario que la regulación permita ajustes audaces para poder materializarlos, especialmente durante los primeros años de ejecución (Transform y MUCD, 2022).

- e) **Diseñar e implementar programas de formación y capacitación sobre la regulación del cannabis de uso adulto para funcionarios públicos.** A pesar de los cambios normativos y la posibilidad de implementar un mercado regulado, los resultados de esta política dependen de los detalles del diseño y de la ejecución del nuevo enfoque. Por lo tanto, es necesario brindarle herramientas a los funcionarios del sector salud, los miembros de la Fuerza Pública, entre otros, para racionalizar y poner en práctica el funcionamiento del mercado regulado del cannabis. En el caso de los trabajadores del sector salud es necesario fortalecer la educación sobre el cannabis, crear alertas automáticas sobre interacciones entre consumos de drogas y estandarizar la forma en que se receta esta sustancia en las decisiones médicas (Page II et al., 2020).
- f) **Diseñar un marco tributario que no limite el desarrollo del mercado regulado y que garantice condiciones para competir con el ilegal.** El impuesto al cannabis de uso adulto y a las actividades asociadas a su comercialización es necesario, como para el resto de mercados. Este impuesto también puede ser una herramienta para moderar el consumo (Page II et al., 2020). Sin embargo, determinar la base gravable a partir del THC de los productos o tasas elevadas puede afectar el desarrollo del mercado e impedir que este compita con la comercialización no regulada (Rodríguez-Lach et al., 2022). Por lo tanto, consideramos que es deseable una tarifa homogénea a nivel nacional que contribuya a fortalecer las finanzas públicas territoriales, especialmente de los departamentos que tienen la función de recaudar los tributos al alcohol y al tabaco, y que los recursos se inviertan en el desarrollo de comunidades afectadas por la guerra contra las drogas. Consideramos que las destinaciones específicas son inconvenientes porque limitan la descentralización de los recursos.
- g) **Garantizar el acceso a productos en los puntos de venta y consumo mediante una adecuada cobertura.** Cuando la distribución de los puntos de venta no permiten el acceso a todos los usuarios de cannabis, se

puede desincentivar la compra en el mercado regulado (Olivera y Zelko, 2021). Es necesario garantizar que las personas usuarias del cannabis puedan acceder a la venta de productos de cannabis en lugares regulados.

- h) **Promover la investigación y el conocimiento de la planta y de los riesgos asociados a su consumo a partir de la regulación.** Se deben eliminar las barreras legales que existen para financiar e implementar ensayos médicos sobre el uso del cannabis (Page II et al., 2020). La investigación debe orientarse a promover trabajos clínicos que permitan identificar los beneficios médicos asociados al cannabis, así como las consecuencias de corto y mediano plazo del uso y determinar una dosis estandarizada que permita homogeneizar los hallazgos de las investigaciones (Page II et al., 2020). Adicionalmente es necesario crear una medida de intoxicación por uso de cannabis, entender con más profundidad la epidemiología de su uso en jóvenes y población con mayor riesgo, así como los impactos del consumo problemático en el sistema de salud (Page II et al., 2020).
- i) **Evaluar la conveniencia de crear una unidad adscrita a un Ministerio o una nueva agencia que gestione los procesos administrativos y operativos para la regulación de la cadena productiva del cannabis de uso adulto.** Actualmente en la institucionalidad no hay capacidad operativa para realizar nuevas funciones. Los procesos regulatorios del cannabis de uso adulto en otros países han creado unidades administrativas u oficinas especializadas que gestionan los procesos de licenciamiento de la cadena productiva de cannabis y los mecanismos de control de la sustancia y sus derivados. En Nueva York, por ejemplo, el diseño institucional de la regulación del cannabis de uso adulto incluyó la creación de “The Office of Cannabis Management” (OCM), una oficina encargada, particularmente, del licenciamiento y la promoción de la vinculación de los actores históricos de la cadena de cannabis de uso adulto. Es también una oficina que lidera el programa de equidad social y económica de la regulación del cannabis de uso adulto.
- j) **Incluir en el diseño regulatorio mecanismos de acceso a servicios financieros para el sector del cannabis.** De acuerdo con la experiencia de algunos empresarios del sector de cannabis medicinal, hubo varios problemas en el acceso a servicios financieros pues solo unos pocos bancos permitían tener cuentas bancarias para temas relacionados con

cannabis. Esto dificulta el acceso a créditos y la movilidad de capitales desde cuentas del exterior. Para la regulación del cannabis de uso adulto se debe buscar acuerdos con el sector financiero para que haya un acceso a servicios financieros para el sector productivo del cannabis.

## Conclusión

En este documento resumimos parte de la literatura que ha evaluado las consecuencias de la regulación del cannabis de uso adulto y planteamos los objetivos que deben incluirse en el proceso colombiano. Adicionalmente, proponemos algunas recomendaciones iniciales para que la regulación tenga un enfoque de salud pública, se oriente a la prevención del consumo de menores y de los consumos problemáticos, y permita que las comunidades vulnerables, como aquellas afectadas por la guerra contra las drogas, se beneficien de la regulación.

Teniendo en cuenta el contexto específico de Colombia, los detalles de la regulación son esenciales para acercarnos al cumplimiento de los objetivos planteados. Así mismo, es importante reconocer que la regulación es un periodo de tránsito progresivo y que los resultados esperados no se observarán inmediatamente. En el debate público es importante pasar de la discusión sobre la conveniencia de la regulación a los detalles del modelo regulatorio por parte de funcionarios del Gobierno Nacional, legisladores, academia y sociedad civil, para llegar a consensos que permitan avanzar en este proceso.

## Referencias

Anderson, M. & Rees, D. (2023). "The public health effects of legalizing marijuana". *National Bureau of Economic Research*, working paper 28647.

Andreyeva, E. & Ukert, B. (2019). "The Impact of Medical Marijuana Laws and Dispensaries on Self-Reported Health." *Forum for Health Economics and Policy*, 22(2): 1-20.



Adda, J., McConnell, B. and Rasul, I. (2014). "Crime and the Depenalization of Cannabis Possession: Evidence from a Policing Experiment." *Journal of Political Economy*, 122(5): 1130-1202

Alley, Z., Kerr, D., & Bae, H. (2020). "Trends in College Students' Alcohol, Nicotine, Prescription Opioid and Other Drug Use After Recreational Marijuana Legalization: 2008-2018." *Addictive Behaviors*, 102: 106212

Camacho Guizado, Á. (1988). *Droga y Sociedad en Colombia*. CIDSE: Bogotá.

Chan, N., Burkhardt, J. & Flyr, M. (2020). "The Effects of Recreational Marijuana Legalization and Dispensing on Opioid Mortality." *Economic Inquiry*, 58(2): 589-606.

Coley, R., Kruzik, C., Ghiani, M., Carey, N. Sherburne, S. & Baum, C. (Forthcoming). "Recreational Marijuana Legalization and Adolescent Use of Marijuana, Tobacco, and Alcohol." *Journal of Adolescent Health*.

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

DANE. (2020). Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENCSPA). <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/encuesta-nacional-de-consumo-de-sustancias-psicoactivas-encspa>

Dragone, D., Prarolo G., & Giulio V. (2019). "Crime and the Legalization of Recreational Marijuana." *Journal of Economic Behavior and Organization*, 159: 488-501.

Desmond, E. y Grisaffi, T. (2021). "The Moral Economy of Cocaine Trade". En Desmond, E. y Grisaffi, T. (Eds). *Cocaine. From Coca Fields to the Streets*. Durham and London: Duke University Press.

El Espectador. (23 de octubre del 2022). El pesebre que crece en el Norte del Cauca. El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia/legalizacion-de-la-marihuana-rutas-produccion-y-consumo-en-el-cauca-colombia/#>

Goldstein, P. J. (1985). The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework. *Journal of Drug Issues*, 15(4), 493-506.

Grisaffi, T. (2021). "Why Is the Drug Trade Not Violent? Cocaine Production and the Embedded Economy in the Chapare, Bolivia". *Development and Change*, 53(3), 576-599.

Hao, Z & Cowan, B. (2020). "The Cross-Border Spillover Effects of Recreational Marijuana Legalization." *Economic Inquiry*, 58(2): 642-666.

Hansen, B, Miller, K. & Weber, C. (2020). "Early Evidence on Recreational Marijuana Legalization and Traffic Fatalities." *Economic Inquiry*, 58(2): 547-568.

Hall, Leung & Carlini. (2023). "How should policymakers regulate the tetrahydrocannabinol content of cannabis products in a legal market?". *Addiction*, 1-6.

Hollingsworth, A, Wing, C. & Bradford, A. (2020). "Comparative Effects of Recreational and Medical Marijuana Laws on Drug Use Among Adults and Adolescents." Available at: <https://ssrn.com/abstract=3400519>.

Kelly, E & Rasul, I. (2014). "Policing Cannabis and Drug Related Hospital Admissions: Evidence from Administrative Records." *Journal of Public Economics*, 112: 89-114.

La Liga Contra el Silencio (2021). La marihuana ofrece modelos opuestos en el Norte del Cauca. <https://ligacontraelsilencio.com/2021/08/20/la-marihuana-ofrece-modelos-opuestos-en-el-norte-del-cauca/>

Marín Llanes, L. (2022). Incautaciones de sustancias ilícitas: literatura y datos en Colombia. Documento CESED #33. Universidad de los Andes.

Mesa Distrital Cannábica de Bogotá. (2023). Comunicado Oficial MDCB.

Mesa Distrital Cannábica y Secretaria Distrital de Salud. (Marzo del 2022). Caracterización de la comunidad cannábica de Bogotá.

Miller, K & Seo, B. (Forthcoming). "The Effect of Cannabis Legalization on Substance

Demand and Tax Revenues." *National Tax Journal*.

Page II, RL., Allen L., Kloner R., Carriker C., Martel C., Morris A., Piano M., Rana J., Saucedo J. (2020); Medical marijuana, recreational cannabis, and cardiovascular health: a scientific statement from the American Heart Association. <https://doi.org/10.1161/CIR.0000000000000883>

Olivera, D. & Zelko, B. (2021). Mercado de cannabis de uso adulto en Uruguay. Propuestas para mejorar el desempeño del mercado regulado y continuar con el desplazamiento del mercado ilegal.

Rodríguez-Llach, A., Cruz, L. y Pereira, I. (2022). Principios fiscales cannábicos: elementos para el debate regulatorio en Colombia. *Dejusticia*.

Ramos, B.I. (2023). Regulación como persistencia de la prohibición: reactualizaciones de una guerra contra la gente. Trabajo de grado. Universidad de los Andes.

Santaella-Tenorio, J., Wheeler-Martin, K., DiMaggio, C., Castillo-Carniglia, A., Keyes, K., Hasin, D. & Cerdá, M. (2020). "Association of Recreational Cannabis Laws in Colorado and Washington State with Changes in Traffic Fatalities, 2005-2017." *JAMA Internal Medicine*, 180(8): 1061-1068.

Shover, C., Davis, S., Gordon, K. & Humphreys, S. (2019). "Association between Medical Cannabis Laws and Opioid Overdose Mortality Has Reversed Over Time." *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116(26): 12624-12626.

Transform. (2021). Cannabis legalisation in Mexico: an explainer. <https://transformdrugs.org/blog/cannabis-legalisation-in-mexicoan-explainer>

Transform y MUCD. (2022). Cómo regular el cannabis. Una guía práctica. <https://transformdrugs.org/assets/files/PDFs/Spanish-How-to-Regulate-Cannabis-Executive-Summary.pdf>

Vélez-Torres, I., Hurtado, D. & Bueno, B. (2021). Medicinal Marijuana, Inc.: A Critique on the Market-led Legalization of Cannabis and the Criminalization of Rural Livelihoods in Colombia. *Critical Criminology*  
<https://doi.org/10.1007/s10612-021-09589-7>

Veligati, S., Howdeshell, S., Beeler-Stinn, S., Lingam, D., Allen, P., Chen, L-S., & Gruzca, R. (2020). "Changes in Alcohol and Cigarette Consumption in Response to Medical and Recreational Cannabis Legalization: Evidence from U.S. State Tax Receipt Data." *International Journal of Drug Policy*, 75: 10258