



## Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Colombia (CC BY-NC-ND 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:

**Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Colombia (CC BY-NC-ND 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.



**Sin Obras Derivadas** — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

## **Legalización del cannabis, na oportunidad social y económica a**

### **partir del proyecto de ley 189 de 2.020**

**Nelson Iván Bernal Ruiz**

**Juan Pablo Ramos Macías**

#### **Resumen**

Colombia a través de los años ha luchado contra el cultivo de sustancias ilegales, se pretende encontrar los beneficios que brinda el proyecto de Ley 189 de 2.020 (Bolívar, y otros, 2.020), el cual se basa en la legalización del Cannabis recreativo para adultos. A partir de esto se cita un contexto histórico en el que se han hecho acuerdos entre varios países para abordar el consumo de sustancias psicoactivas. Se observan perspectivas de otros lugares donde ya se ha legalizado el consumo recreativo de Cannabis y esto ha permitido el crecimiento económico de los mismos.

*Palabras clave: Cannabis-legalización-oportunidad económica-consumo recreativo-proyecto de ley*

## **Introducción**

El presente ensayo se hace con el fin de dar un enfoque socio-económico a partir del proyecto de ley 189 de 2.020 (Bolívar, y otros, 2.020), el cual intenta legalizar el cannabis para usos recreativos en población adulta. Este proyecto no busca incentivar el consumo de sustancias, sino que por el contrario pretende darse un enfoque hacia la prevención y el control del mercado de dicho producto. La regulación del consumo de Cannabis recreativo es únicamente para personas mayores de edad, esto permite que el acceso a la población menor de edad sea más restringido; en la actualidad en diferentes zonas del país los menores de edad tienen acceso más fácil a sustancias ilegales que a otras que están reguladas. En la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas – 2019 (DANE, 2020), se puede evidenciar que hay una población de personas que ha empezado el consumo de Cannabis a partir de los 14 años.

En Colombia ya fue reglamentada la ley 1787 de 2.016 (Congreso de la República de Colombia, 2016) cuyo objeto es crear un marco regulatorio que permita el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en el territorio nacional colombiano. Esta regulación ha resultado bastante útil, ya que los emprendedores han tenido una oportunidad en el cultivo del cannabis con fines médicos o científicos.

A partir del contexto político e histórico que ha vivido Colombia por más de 50 años y sustentado en el sufrimiento que ha dejado la guerra, es importante tener en cuenta el proyecto de ley 189 de 2.020 (Bolívar, y otros, 2.020) y determinar su incidencia positiva y el potencial de oportunidades en el ámbito social y económico del país.

## **Antecedentes**

El cultivo de cannabis en la humanidad se remonta a épocas anteriores a la era cristiana. Es una especie originaria de Asia y fue traída a América en el siglo XVII por los españoles que la utilizaban para amarrar sus buques. Posterior a esto y de acuerdo a las costumbres, cada cultura le fue dando diferentes usos, tanto medicinales como recreativos. En la actualidad es la sustancia ilegal de mayor consumo en el mundo.

En la Convención Única de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972 de las Naciones Unidas (Organización de Naciones Unidas, 1961), la cual se hizo con el fin de establecer un régimen global para controlar las drogas, en este se incluyen normas contra la manufactura y el tráfico ilegal de dichas drogas. El Cannabis y las resinas derivadas del Cannabis fueron incluidas en la lista amarilla de estupefacientes, la cual incluye 120 sustancias ilegales sujetas a fiscalización. Diez años después, en el Convenio de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas de Naciones Unidas (Organización de Naciones Unidas, 1971), se emite la llamada lista verde en la cual se incluyen 121 sustancias sometidas a fiscalización entre las cuales se encuentran derivados del cannabis. En la actualidad el Cannabis y sus derivados son sustancias ilegales, sin embargo, La ley 30 de 1986 (Congreso de la República de Colombia, 1986) establece la dosis mínima personal “Es la cantidad de estupefaciente que una persona porta o conserva para su propio consumo. Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos”.

En palabras de Jeffrey Miron, del departamento de Economía de Harvard en (Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el Delito, 2012),

“La prohibición genera violencia porque empuja al mercado de drogas a la clandestinidad. Ello significa que compradores y vendedores no pueden resolver sus disputas a través de procesos

judiciales, arbitraje o publicidad, de modo que en lugar de ello recurren a la violencia. La violencia era un fenómeno común en la industria del alcohol cuando éste estaba proscrito en la época de la prohibición, pero no antes ni después... La violencia es el resultado de políticas que crean mercados clandestinos, no de las características de los productos ni de la actividad en cuestión.”

Adicional a esto, Kofi Annan (CICAD/OEA, 2017), quien fue Secretario General de Naciones Unidas manifestó;

“A nivel internacional, la guerra contra las drogas no ha tenido éxito. Se estima que la prohibición global cuesta al menos 100.000 millones de dólares (unos 90.700 millones de euros) al año, mientras que hay unos 300 millones de personas que consumen drogas en el mundo. Esta situación favorece a un mercado ilícito internacional que mueve unos 330.000 millones de dólares al año, volumen que lo convierte en uno de los mayores mercados de materias primas del mundo. La prohibición ha tenido poco impacto en la oferta y demanda de drogas. Cuando los organismos de seguridad avanzan hacia algún lugar, la producción de drogas simplemente se traslada a otra región o país, el tráfico de drogas cambia de ruta y los consumidores cambian de droga. La prohibición tampoco ha reducido en forma considerable el consumo. Los estudios han fracasado una y otra vez a la hora de establecer un vínculo entre la dureza de las leyes sobre drogas de un país y sus niveles de consumo. La criminalización y el castigo generalizados de las personas que consumen drogas -las cárceles masificadas- significan que la guerra contra las drogas es, hasta cierto punto, una guerra contra los consumidores: una guerra contra las personas.”

Ya otros países han partido de este precepto y han optado por combatir el narcotráfico y las redes de distribución de sustancias ilegales a través de la legalización del Cannabis principalmente. Algunos aprobaron su legalización con fines médicos y científicos, y otros ya han aprobado el uso del Cannabis con fines recreativos.

### **Caso Uruguay**

A finales de 2.013 en Uruguay es aprobada la ley 19.172 (El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 2013) en la cual se estipula la regulación para la producción, comercialización y distribución de Cannabis incluyendo fines recreativos.

Para la consecución del Cannabis las personas tienen 3 formas; cultivo casero de máximo 6 plantas hembras con un tope de almacenamiento de 480gr, constitución de un club de cultivo asociativo sin fines de lucro con un mínimo de 15 personas y máximo 45 personas; y debe contar con un plan agronómico y de seguridad, la última forma de acceso al Cannabis es registrándose en un sistema que manejan farmacias con licencia de venta. Bajo los lineamientos de dicha ley, se da origen al IRCCA (Instituto de regulación y control del Cannabis), con el fin de que sea una entidad del gobierno encargada de regular y establecer el control de todos los aspectos concernientes a cultivo, producción y distribución de Cannabis. Entre otras funciones, el IRCCA también está encargado de promover y crear acciones que protejan al adquirente y disminuyan los riesgos asociados al consumo de Cannabis, esto se trabaja conjuntamente con autoridades departamentales y nacionales.

En 2016 el Observatorio Uruguayo de drogas (Garat, 2017) en sus siglas OUD, indica según sus estudios que el 25% de personas que prueban el Cannabis lo siguen consumiendo con regularidad. Aproximadamente 21.355 personas consumen diariamente Cannabis en Uruguay. Los consumidores más recurrentes son hombres en edades entre 18 y 35 años.

Datos del 31 de mayo de 2020 suministrados por (IRCCA, 2020), indican que para esa fecha en Uruguay hay activos: 41.238 adquirentes en farmacias, 14 farmacias, 8.418 cultivadores domésticos, 158 clubes con membresía en los cuales hay vinculados 4.834 adquirentes. A partir del 7 de agosto de 2020 el precio de venta en farmacias para una dosis de 5gr es de 300 pesos uruguayos que es equivalente a 26.641 pesos colombianos.

En cuanto a producción con fines industriales, médicos o científicos, a finales de 2019 y basado en las cifras arrojadas por los informes periódicos de monitoreo del (IRCCA, 2020), hay 28 empresas incluyendo grupos de investigación autorizados para investigar, cultivar o

industrializar en Cannabis y hay 33 empresas con licencia para cultivar cáñamo industrial (variedad de Cannabis de la cual se pueden obtener textiles).

En lo transcurrido de 2.019 las ventas de Cannabis a través de farmacias autorizadas alcanzaron un total de 1.639.325gr. Desde que se implementó este sistema en julio de 2.017 hasta finales de 2.019 se comercializó un total de 2.078.165gr de Cannabis no medicinal.

### **Beneficios económicos**

Para tener claro los beneficios económicos que nos puede traer la aprobación de la Ley 189 del 2.020 (Bolívar, y otros, 2.020), debemos partir de datos recientes que nos hablan de las hectáreas cultivadas en nuestro país. Decimos que a corte del año 2.019 teníamos 45 hectáreas cultivadas de Cannabis, lo que se ha proyectado según investigaciones (FEDESARROLLO, 2019), es que para el año 2.030 en Colombia se tengan aproximadamente 1.558 hectáreas, lo cual sería una cantidad significativa; de acá es donde parte todo el interés de que se lleve a cabo la aprobación del uso recreativo del cannabis, como primer antecedente se toma la generación de empleo. Estamos hablando de 17 empleos directos por hectárea cultivada, que nos lleva a una generación aproximada de unos 25 mil empleos en nuestro país. Esto sería muy bueno teniendo en cuenta la actualidad económica por la que estamos pasando en estos momentos por factores asociados al COVID-19, esta legalización nos ayuda a una reactivación económica que apoyaría sectores tan golpeados como el agro.

Como segundo factor, esta industria podría llegar a generar un recaudo entre 1,2 y 3,5 billones de pesos por concepto de impuestos de renta (Exministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry); con esto podríamos evitar una nueva reforma tributaria que afectaría directamente

los bolsillos de los pequeños y medianos comerciantes que se encuentran en el territorio nacional.

Si nos enfocamos en mirar los beneficios económicos que el Cannabis ha traído a algunos países donde ya está regulado su uso recreativo, podemos concluir que sería muy bueno para nuestro país que esto se lleve a cabo, estamos hablando que según datos de Drug Policy Alliance (Revista Dinero, 2020), en Estados Unidos de Norteamérica, la reglamentación hasta el momento ha generado entre 165.000 y 230.000 empleos directos y adicional a esto, en un solo estado que es el de Colorado ha generado unos 600 millones de dólares desde el 2014.

Colombia a través de las últimas décadas ha demostrado que tiene las condiciones geográficas y ya hay un conocimiento técnico obtenido a través del cultivo de Cannabis. Partiendo de estas dos determinantes y según la teoría de la ventaja absoluta de Adam Smith (Revisión crítica de los postulados clásicos del comercio internacional: un ejercicio empírico sobre Colombia y Perú, 2015), podemos inferir que, si somos buenos y tenemos las capacidades de producción de este cultivo, debemos aprovechar y sacar todo su potencial puesto que ya contamos con una ventaja significativa frente a otros países.

Según estudios de FEDESARROLLO (Revista Portafolio, 2020),

“destacan las ventajas competitivas que favorecen la producción en Colombia, más allá de las condiciones climáticas o de luminosidad favorables, como son el acceso a recursos productivos, a la provisión de servicios e infraestructura, a los proveedores de insumos especializados y a la mano de obra barata.

El negocio es tan llamativo que en Colombia hay más de 60 empresas autorizadas para funcionar en el país y el Ministerio de Justicia otorgó el año pasado 543 licencias a compañías que solicitaron permisos para cultivos de cannabis psicoactivo (138), no psicoactivo (323) y semillas (82).”

Ya existe en el país una asociación llamada ASOCOLCANNA, la cual representa a enero de 2.020 por lo menos a 30 empresas dedicadas al cultivo de Cannabis con fines científicos y/o medicinales. Ya existen cultivos en 15 de los 32 departamentos del país, concentrados más que todo en la zona central.

De cifras tomadas de (PROCOLOMBIA, 2019), se obtiene que a 2.017 se reportaron ventas de Cannabis medicinal en Canadá por 253 millones de dólares y se pronostican ventas de hasta 921 millones de dólares para 2.020. En 2.018 Australia pronosticaba ventas de alrededor de 13 millones de dólares y para 2.024 un monto similar a los 877 millones de dólares.

Por muchos años Colombia se ha centrado en una política prohibicionista frente al consumo de Cannabis (Palacios, Torres, & Iregui, 2019), después de la aprobación de la ley 30 de 1.986 (Congreso de la República de Colombia, 1986), la cual permite el porte de la dosis mínima personal, no se han efectuado mayores cambios. Vemos que año tras año el narcotráfico sigue siendo un problema evidente. Las fuerzas militares y la policía se deben fortalecer para estar preparadas para esta lucha y esto se lleva un alto presupuesto de parte de la nación (MINDEFENSA, 2020). Al aprobar el Proyecto de ley 189 de 2.020 (Bolívar, y otros, 2.020), el dinero que ya no se invertiría en esta lucha, el gobierno lo podría destinar para fortalecer otros aspectos del país, entre los cuales pueden verse beneficiados las poblaciones más vulnerables, víctimas del desplazamiento, víctimas del conflicto armado y fortalecer el apoyo a los campesinos en sus regiones.

### **Oportunidad perdida**

Después de haber pasado varios días buscando información referente a modelos ya instaurados en otros países en cuanto al consumo recreativo de Cannabis, se recibe la noticia de

que el martes 3 de noviembre del presente año, el Proyecto de ley 189 de 2.020 (Bolívar, y otros, 2.020) y defendido totalmente por los ponentes Juan Carlos Losada y Juan Fernando Reyes no es aprobado en segunda instancia en el Congreso de la República con una votación negativa de 102 votos contra 52 que la apoyaban.

La mayor argumentación de los contradictores se basó en que el proyecto aún tiene fallas estructurales en las que se pueden ver afectados los menores de edad. Por otra parte, también se argumenta que dicho proyecto debe cimentarse en políticas que prevengan y estén direccionadas a disminuir el consumo de Cannabis. Otra de las razones es que el proyecto no es puntual respecto a cómo se va a ejecutar la producción, transformación, comercialización y distribución del producto.

Los ponentes por su parte, argumentaron que las políticas prohibicionistas han traído guerra y muerte en la nación y que hay que dar un nuevo enfoque a esto, también se hizo énfasis en todos los beneficios económicos que la legalización del consumo recreativo adulto ha dado a otros países y en las oportunidades de crecimiento laboral y económico que puede representar esto para Colombia.

### **Conclusiones**

Como ya se ha expuesto anteriormente, casos como Uruguay, que siendo un país latinoamericano y con menor extensión territorial y menor densidad poblacional que en Colombia, ha tenido bastantes beneficios económicos a partir de la legalización del Cannabis recreacional, es una pena que no se haya sacado adelante el proyecto de ley 189 de 2.020 (Bolívar, y otros, 2.020). Sin embargo, es importante que se brinden facilidades por parte del

gobierno a nuevos proyectos de emprendedores que quieran incursionar en el sector medicinal del Cannabis (que ya está legalizado), puesto que ya han sido evidentes los beneficios económicos para el país.

Aunque no haya sido aprobado el Proyecto de ley 189 de 2.020 (Bolívar, y otros, 2.020), es un gran paso que se ha dado para entender el problema de las políticas prohibicionistas desde otro punto de vista. Hay que tener en cuenta las falencias encontradas por los opositores al proyecto, para poder fortalecerlo y presentarlo nuevamente. Se espera que la política de legalización del consumo de Cannabis recreacional con fines recreativos sea lo más pronto posible para que Colombia pueda aprovechar su ventaja competitiva frente a otros países y se pueda convertir en una fuente de ingreso adicional que fortalezca la economía.

## Referencias

- Bolívar, G., Ortega, T., Sanguino, A., Valencia, F., Velasco, L., Marulanda, I., . . . López, A. (23 de Julio de 2.020). PROYECTO DE LEY 189 de 2.020. Colombia: Congreso de la República de Colombia.
- CICAD/OEA. (2017). *Modelos de Regulación de Cannabis en las Américas*. América: CICAD/OEA.  
Obtenido de [http://www.cicad.oas.org/main/aboutcicad/reference/ROMANI\\_Modelos%20de%20Regulacion%20de%20Cannabis-SPA.PDF](http://www.cicad.oas.org/main/aboutcicad/reference/ROMANI_Modelos%20de%20Regulacion%20de%20Cannabis-SPA.PDF)
- Congreso de la República de Colombia. (31 de Enero de 1986). Ley 30 de 1986. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1 de Julio de 2016). Ley 1787 de 2016. Colombia: Congreso de la República de Colombia.
- DANE. (2020). *Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas*. Bogotá: Boletín Técnico DANE.  
Obtenido de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/encspa/bt-encspa-2019.pdf>
- El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay. (20 de Diciembre de 2013). Ley 19172. Uruguay. Obtenido de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7581944.htm>
- FEDESARROLLO. (2019). *LA INDUSTRIA DEL CANNABIS MEDICINAL EN COLOMBIA*. Bogotá. Obtenido de [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3823/Repor\\_Diciembre\\_2019\\_Ramírez.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3823/Repor_Diciembre_2019_Ramírez.pdf?sequence=4&isAllowed=y)
- Garat, G. (2017). *Cuatro años de marihuana regulada en Uruguay*. Uruguay: Fundación Universitaria Friedrich Ebert Stiftung. Obtenido de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/14523.pdf>
- IRCCA. (2020). *MEMORIA INSTITUCIONAL 2019*. Uruguay: IRCCA. Obtenido de <https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2020/04/Memoria-Institucional-2019.pdf>
- IRCCA. (2020). *Mercado regulado del Cannabis Informe X*. Uruguay: Galería Caubarrere. Obtenido de <https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2020/08/InformeMercadoReguladoCannabis-31may2020.pdf>
- MINDEFENSA. (2020). *Presupuesto General de la Nación Presupuesto Sector Defensa - Vigencia 2020 / (1)*. Colombia: MINDEFENSA. Obtenido de [https://www.justiciamilitar.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre\\_el\\_Ministerio/Planeacion/Presupuesto/Presupuesto\\_2020.pdf](https://www.justiciamilitar.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/Presupuesto/Presupuesto_2020.pdf)
- Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el Delito. (2012). *El informe anual alternativo sobre drogas*. Reino Unido: Count the costs. Obtenido de <https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/Civil/Count-the-Costs-Initiative/AWDR-exec-summary-Spanish.pdf>

- Organización de Naciones Unidas. (30 de Marzo de 1961). Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972. Estados Unidos de América.
- Organización de Naciones Unidas. (21 de Febrero de 1971). Convenio de 1.971 sobre Sustancias Psicotrópicas de Naciones Unidas. Austria.
- Palacios, M., Torres, M., & Iregui, P. (2019). Lucha Contra el Narcotráfico vs. Protección de Derechos Humanos: análisis desde el Consumo de Drogas en Colombia. *Revista Lasallista de Investigación*. Obtenido de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-44492019000200204&lang=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-44492019000200204&lang=es)
- PROCOLOMBIA. (2019). *INDUSTRIA DEL CANNABIS EN COLOMBIA*. Bogotá: PROCOLOMBIA. Obtenido de <https://procolombia.co/publicaciones/industria-del-cannabis-en-colombia>
- Revisión crítica de los postulados clásicos del comercio internacional: un ejercicio empírico sobre Colombia y Perú. (2015). *Revista Finanzas y Política Económica*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323535374008>
- Revista Dinero. (10 de Enero de 2020). <https://www.fedesarrollo.org.co>. Obtenido de <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/enlosmediosimpreso/dinerocom1octubre2020q.pdf>
- Revista Portafolio. (26 de Enero de 2020). <https://www.fedesarrollo.org.co>. Obtenido de <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/enlosmediosimpreso/portafolioco26enero2020.pdf>