

## ***BASES PARA UNA REGULACIÓN DEL MERCADO DE CANNABIS EN CHILE •***

### ***GUIDELINES FOR THE REGULATION OF CANNABIS MARKET IN CHILE***

JOSÉ ÁNGEL FERNÁNDEZ CRUZ\*  
JUAN CARLOS FERRADA BÓRQUEZ\*\*  
HUGO OSORIO MORALES\*\*\*

#### ***RESUMEN***

Este estudio presenta un marco conceptual como presupuesto para una eventual regularización del mercado de cannabis en Chile, tomando como referencia las ideologías, los modelos de control social y regulatorios y las principales medidas relacionadas con la política sobre las drogas. A la hora de diseñar el modelo regulatorio chileno, resulta fundamental una adecuada ponderación entre objetivos morales, instrumentales y económicos. A partir del conflicto entre estos objetivos,

•Estudio financiado por el Proyecto FONDECYT Regular N° 1220592, titulado “Una propuesta de regulación del mercado de cannabis en Chile. Especial referencia a sus dimensiones administrativas, penales y tributarias”, de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) de Chile. Este estudio toma como referencia la discusión bibliográfica del citado proyecto.

\*Licenciado en Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Derecho por la Universidad Europea de Madrid. Profesor de Derecho Penal, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile. Correo electrónico: josefernandez@uach.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7035-0968>.

\*\*Abogado, Licenciado en Derecho, Universidad de Chile. Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de Valparaíso, Chile. Correo electrónico: juancarlos.ferrada@uv.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0699-7182>.

\*\*\*Abogado, Universidad Católica de Santiago. Magíster en Tributación, Facultad de Economía, Universidad de Chile. Profesor de Derecho Tributario, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile. Correo electrónico: hugo.osorio@uach.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8918-4170>.

Artículo recibido para revisión el 25 de enero de 2023 y aceptado para su publicación el 29 de junio de 2023.

se contraponen dos modelos (el comercial y el no comercial). No obstante, estamos ante una cuestión de grado, por lo que existe un amplio abanico de posibilidades regulatorias.

*Palabras clave:* Modelos regulatorios; mercado de cannabis; regulación tributaria del mercado de cannabis; regulación administrativa del mercado de cannabis; regulación penal del mercado de cannabis.

### *ABSTRACT*

The present study aims to provide a theoretical conceptual framework in the event that Chile regulated the cannabis market taking as reference the ideologies, the social and regulatory models and the principal specific measures relating to drug policy. In the design of Chilean regulatory model, an adequate balance between moral, instrumental, and economic objectives is essential. Based on this conflict, two models (commercial and non-commercial) are opposed, however, we are dealing with a matter of degree, so there is a wide range of regulatory possibilities.

*Keywords:* Regulatory models; Cannabis market; Cannabis tax law regulation; cannabis administrative law regulations; cannabis criminal law regulations.

“Mi destino es la lucidez”

Antonio Escohotado, *in memoriam*

### *INTRODUCCIÓN*

La discusión política (criminal) sobre el consumo y tráfico de productos derivados del cannabis psicoactivo (en lo sucesivo, *cannabis*)<sup>1</sup> no gira ya en el mundo

<sup>1</sup> CAULKINS, Jonathan P.; KILMER, Beau; KLEIMAN, Mark; MACCOUN, Robert J.; MIDGETTE, Gregory; OGLESBY, Pat; LICCARDO PACULA, Rosalie; REUTER, Peter, *Considering Marijuana Legalization. Insights for Vermont and Other Jurisdictions*, RAND Corporation, Santa Monica CA, 2015, p. 3, disponible en línea: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR864.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR864.html) (consultada: 03 de febrero de 2021). Así, a efectos de este trabajo y de acuerdo con el Art. 3 B) de la Ley N° 14.294 de estupefacientes de Uruguay, se entiende por cannabis psicoactivo como “las sumidades floridas con o sin fruto de la planta hembra del cannabis, exceptuando las semillas y las hojas separadas del tallo, incluidos sus aceites, extractos, preparaciones de potencial uso farmacéutico, jarabes y similares, cuyo contenido de tetrahidrocannabinol (THC) natural, sea igual o superior al 1%”. Decreto Ley N° 14.294 de Estupefacientes, 1974 (Uruguay), disponible en línea: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14294-1974> (consultada: 08 de julio de 2021).

civilizado, como pudiera pensarse, sobre su legalización o despenalización, sino sobre cómo debería regularse este mercado.<sup>2</sup> De hecho, en la actualidad existen *mercados de cannabis regularizados* (en lo sucesivo, MCR)<sup>3</sup> en varios países, tanto con fines lúdicos y/o terapéuticos<sup>4</sup> y, en los casos en que se mantiene la prohibición, se puede constatar un proceso de despenalización o atenuación expreso o de facto.

En este sentido, el programa electoral del actual Presidente de la República de Chile señala lo siguiente:

“A partir de la revisión de toda la experiencia internacional, analizaremos cambios a la Ley 20.000 para que el consumo recreacional de la cannabis sea legal para mayores de edad. Lo anterior estará acompañado de un marco regulatorio y políticas públicas que, entre otras cosas, fortalezcan los programas de rehabilitación y salud mental y disminuyan el actual consumo de drogas en la población, con especial énfasis en adolescentes”.<sup>5</sup>

Por tanto, resulta previsible que, en un futuro cercano, se discuta también en las instancias legislativas chilenas un proyecto de ley del MCR. Lo anterior no

<sup>2</sup> El único obstáculo que se presenta es la compatibilidad con el derecho internacional que prohíbe la legalización de los productos del cannabis con fines lúdicos. No obstante, esta prohibición no ha tenido ningún efecto respecto de aquellas jurisdicciones que han regulado el MC, entre las que destacan varios estados de los Estados Unidos. Véase ROLLES, Steve; MURKIN, George, *How to regulate cannabis: a practical guide*, Transform Drug Policy Foundation, Londres, 2016, 2ª edición, pp. 216-217; en Chile, MATUS, Jean Pierre; RAMÍREZ, María Cecilia, *Manual de Derecho Penal chileno. Parte especial*, Tirant lo Blanch, Santiago de Chile, 2021, 4ª edición, p. 464.

<sup>3</sup> En este estudio, vamos a usar indistintamente los términos *regularización* y *regulación* para referirnos al conjunto de normas (prescripciones, permisos y definiciones) aplicables, en este caso, al mercado de cannabis. No obstante, “regular” suele equiparse a establecer una norma y “regularizar” al hecho de “legalizar”. Véase al respecto: FUNDÉU RAE (Ed.), “Regular y regularizar”, Fundación del Español Urgente, página web, 2023, en línea: <https://www.fundeu.es/consulta/regular-y-regularizar-1624/>.

<sup>4</sup> Véase un estudio de derecho comparado en: ROSMARIN, Ari; EASTWOOD, Niami, *A quiet revolution: drug decriminalization in practice across the globe*, Release Publication, Londres, 2016, 2ª edición, pp. 6-51. Normalmente, la regularización del MC con fines lúdicos viene precedido de dos fases transitorias: una despenalización del consumo y/o una regulación del MC con fines terapéuticos. V. REYES, Cristina; IBARRA, Frida; ÁLVAREZ, Gerardo; SALAZAR, Julio; RAMÍREZ, Tania y GUTIÉRREZ, Víctor, *Modelos de regulación legal del cannabis en Estados Unidos*, México Unido contra la Delincuencia, Ciudad de México, 2020, pp. 1-39, disponible en línea: <https://www.mucd.org.mx/2020/06/modelos-de-regulacion-del-cannabis-en-estados-unidos/> (consultada: el 3 de marzo de 2022).

<sup>5</sup> V. COALICIÓN APRUEBO DIGNIDAD (Eds.), “Programa de Gobierno Apruebo Dignidad”, 2021, p. 217, en línea: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%282%29.pdf>, consultada: 12 de agosto de 2022.

es extraño, considerando que Chile es uno de los países del mundo que registra un mayor consumo de marihuana entre adultos.<sup>6</sup>

En este contexto, las propuestas sobre el MCR han pasado de ser una cuestión teórica y marginal en el debate público a una realidad. Una muestra de este cambio de paradigma lo encontramos en los mercados bursátiles. Así, tras la llegada a la presidencia de Estados Unidos de Joe Biden, se constató un aumento de la cotización bursátil de las empresas dedicadas a la producción y distribución del cannabis, ya que una de las propuestas legislativas del partido demócrata<sup>7</sup> es, precisamente, su regularización a nivel nacional.<sup>8</sup>

Por tanto, parece claro que la cuestión a resolver actualmente no es determinar si los daños derivados del consumo de cannabis superan a sus beneficios, interrogante que hoy carece de importancia, sino cómo la regularización de este mercado puede mitigar estos daños e incidir en pautas de consumo que se consideren positivas para la sociedad.<sup>9</sup> Estos son los objetivos de la nueva regulación del *mercado de cannabis* (en lo sucesivo, MC) asumiendo que el modelo prohibitivo absoluto y general no resuelve los problemas asociados al consumo y al tráfico tan frecuentes en la mayoría de los países.

En este marco, este trabajo aborda, en primer lugar, la relación entre despenalización, legalización y regulación del MC. En segundo lugar, revisamos los objetivos que debería o podría tener una regulación del MC. En tercer lugar, analizaremos la relación y contenido de las ideologías, los modelos de control social y los modelos regulatorios relacionados con las drogas. En cuarto lugar, enunciaremos los principios, los problemas y las medidas específicas en el ámbito administrativo, tributario y penal, que debería considerar una regulación del MC. Finalmente, en quinto lugar, haremos unas breves reflexiones para tener en cuenta ante una eventual regulación del mercado del cannabis en Chile.

No obstante, debemos advertir desde ya al lector que muchas de las cuestiones que se van a mencionar en este estudio, inevitablemente, solo se podrán desarrollar

<sup>6</sup> CASTILLO-CARNIGLIA, Álvaro; RIVERA-AGUIRRE, Ariadne; CALVO, Esteban; QUEIROLO, Rosario; KEYES, Katherine M.; CERDÁ, Magdalena, “Trends in marijuana use in two Latin American countries: an age, period and cohort study”, *Addiction (England)*, 2020, N° 115, p. 2089, en línea: <https://doi.org/10.1111/add.15058>.

<sup>7</sup> Véase al respecto: U.S. CONGRESS, “The Marijuana Opportunity Reinvestment and Expungement Act”, 117th Congress, 2021, Proyecto de ley, consultable en línea: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3617>.

<sup>8</sup> V. NOTICIA: “El cannabis descoloca a Wall Street y afila su rally en bolsa: Aún no es tarde para invertir”, Portal *Bolsamanía*, 5 de febrero de 2021, en línea: <https://www.bolsamania.com/noticias/mercados/cannabis-descoloca-wall-street-afila-rally-bolsa-aun-no-tarde-invertir--7804482.html>, consultada: 12 de octubre de 2021.

<sup>9</sup> CAULKINS *et al.*, cit. (n. 1), p. 10.

de manera general y acotada, y por tanto, requerirán de posteriores estudios.<sup>10</sup>

### *I. DESPENALIZACIÓN, LEGALIZACIÓN Y NUEVA REGULACIÓN DEL MC*

A pesar de lo anteriormente expuesto, es probable que una nueva regulación del MC no reducirá de manera considerable a corto plazo los efectos negativos ocasionados por el modelo penal de prohibición general y absoluta que opera actualmente, ya que el MCR va a tener que competir con un mercado ilegal estructurado y de larga data. En este sentido, a la hora de afrontar un cambio de paradigma, debemos diferenciar varios conceptos que dan cuenta de las diversas medidas o políticas que deben adoptarse sobre el MC.

En primer lugar, será necesario tomar medidas de *despenalización de las drogas* que, de manera directa o indirecta, evitan que una determinada conducta de consumo o tráfico de drogas se le imponga una pena. Así, podemos encontrar desde una despenalización de una determinada figura penal, por ejemplo, el consumo de marihuana,<sup>11</sup> a una reforma penal que favorezca salidas alternativas a una pena de prisión como, por ejemplo, la suspensión condicional del procedimiento.

Dentro de esta despenalización se pueden también incluir las medidas de atenuación destinadas a reducir la presión penal de manera cualitativa, por ejemplo, sustituyendo una pena privativa de libertad por una medida de tratamiento; o cuantitativa como, por ejemplo, una reducción de la extensión de las penas privativas de libertad. También, puede acontecer una despenalización de facto, es decir, aplicada o permitida por los operadores policiales o judiciales, en la que el Derecho Penal solo tiene unos efectos simbólicos, como es el caso del suministro de cannabis a los “*coffee shops*” holandeses.<sup>12</sup>

Pareciese que, en Chile, nos encontramos en el inicio de un proceso de despenalización de facto del consumo del cannabis. En este sentido, resultan esclarecedoras las conclusiones a las que llega el Ministerio Público:

“Es notable la disminución de imputados y condenados por faltas a

<sup>10</sup> De hecho, el proyecto FONDECYT en el que se enmarca este estudio contempla tres trabajos que desarrollan las aristas penales, administrativas y tributarias del mercado de cannabis.

<sup>11</sup> En Chile, véase la Ley N° 21.575 de 2023, que modifica, entre otros cuerpos normativos, el Art. 8 de la Ley 20.000 sobre drogas, en la que se permite, por primera vez el autocultivo de cannabis con fines terapéuticos sin la necesidad de solicitar un permiso administrativo.

<sup>12</sup> ROLLES, Steve, “La política de cannabis en los Países Bajos: hacia delante, no hacia atrás”, Transform Drug Policy Foundation, MUCD, México Unido contra la Delincuencia, Londres, 2014, p. 2, disponible en línea: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/La-poli%CC%81tica-de-cannabis-en-los-Pai%CC%81ses-Bajos.pdf> (consultada: el 19 de junio de 2022).

la Ley de drogas, lo que se contrapone a los indicadores resultantes de casos de tráfico de drogas, como a los informes nacionales e internacionales de consumo de sustancias ilícitas en el país, que sitúan a Chile entre los países de más altos niveles de consumo de marihuana. Lo anterior, implica que la persecución penal del consumo punible, en lugares públicos, no se está persiguiendo por las agencias de control, tarea que antes se realizaba con mayor visibilidad”.<sup>13</sup>

No obstante, debe tenerse presente que la despenalización de las drogas no supone necesariamente su legalización, ya que las penas pueden sustituirse con sanciones administrativas, sin que ello implique una regulación íntegra del MC.

En segundo lugar, *la legalización de las drogas* solo establece un cambio de estatus normativo de una conducta prohibida a una permitida. Y, en tercer lugar, la *regularización* hace referencia, por una parte, a un conjunto de reglas (prohibiciones, limitaciones, permisos y facultades) sobre la forma en que se puede producir, traficar o consumir una determinada droga; y, por otra parte, al diseño institucional del nuevo mercado. El ejemplo paradigmático de un mercado de drogas regulado es el establecido para las bebidas alcohólicas. Si bien la regulación presupone que el Estado permite con carácter general el consumo y tráfico, ésta puede contener sanciones, incluso, penales.

En el discurso político, mediático y, en parte, académico se suele hacer referencia al binomio penalización/legalización. No obstante, este marco conceptual resulta incompleto, ya que la práctica totalidad de los mercados de cannabis ya regulados contemplan medidas penales y, además, existe una amplia gama de posibilidades regulatorias.<sup>14</sup>

## II. OBJETIVOS DE LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE CANNABIS

Los ordenamientos jurídicos que han regulado el MC han establecido diferentes objetivos normalmente de carácter instrumental que, como veremos, pueden entrar en conflicto. No obstante ello, no deben olvidarse los *principios*

<sup>13</sup> OBSERVATORIO DEL NARCOTRÁFICO, “Informe 2020”, Ministerio Público de Chile, Santiago, 2020, p. 72, disponible en línea: [https://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/observatorio\\_narcotrafico\\_informe\\_2020.pdf](https://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/observatorio_narcotrafico_informe_2020.pdf), consultada: 08 de noviembre de 2021.

<sup>14</sup> ROLLES y MURKIN, cit. (n. 2), p. 31. Solo, a modo de ejemplo, véanse los diferentes sistemas regulatorios adoptados en Canadá. Así, algunas provincias, la distribución final se realiza por establecimientos estatales, otras se llevan a cabo por establecimientos privados y algunas permiten ambas opciones. Véase, SLADE, Harvey, *Canada: lecciones de la regulación del cannabis*, Transform Drug Policy Foundation y México Unido contra la Delincuencia, Londres, pp. 12-14.

*jurídicos con contenido moral* (autonomía, igualdad y del daño) que también orientan o inciden en la regulación del mercado de la cannabis. Estos principios operan fundamentalmente a la hora de tomar la decisión de legalizar una determinada droga, pero también pueden justificar una determinada medida dentro de un mercado regulado como, por ejemplo, la tipificación penal del tráfico de drogas a menores de edad o consumidores problemáticos que encuentra su justificación en una autonomía comprometida a la hora de acceder al mercado de las drogas.

En cuanto a los objetivos instrumentales reconocidos en los MCR, estos pretenden mejorar el bienestar social. Así, podemos mencionar, en primer lugar, la *reducción a los daños a la salud*, lo que opera en dos planos. El primero de ellos hace referencia a las propiedades terapéuticas de los derivados del cannabis respecto de determinadas enfermedades que, en la actualidad, constituye la propuesta regulatoria de mayor aceptación social. Además, esto ha supuesto en el derecho comparado un modelo de transición hacia una regularización del MC con fines lúdicos. El segundo plano, de mayor complejidad, apunta a la reducción de los daños a la salud que produce el consumo de marihuana con fines lúdicos. Efectivamente, legalizar una sustancia peligrosa para la salud<sup>15</sup> que, a la vez, reduzca los daños asociados a ésta, constituye uno de los principales retos a la hora de regularizar este mercado. Así, este objetivo se ha concretado a través de medidas que fomenten el consumo responsable, limitaciones a la producción y venta de marihuana y a la edad exigida para su consumo. Pero, sin duda, un MCR produce una mejora en la salud de los consumidores, ya que evita que el cannabis se procese, como ocurre en el mercado ilegal, con sustancias que suelen ser más dañosas a la salud que su propio principio activo, *tetrahidrocannabinol* (THC).

Un segundo objetivo instrumental hace referencia a la *reducción del mercado ilegal*. Al permitirse, con carácter general la venta y posesión de cannabis, sin duda, se va a producir una reducción importante del mercado ilegal. Además, un MCR ofrece ventajas al eventual consumidor, como, por ejemplo, eludir ser sancionado o castigado por posesión; evitar el contacto con la criminalidad; garantizar la calidad del producto; y permitir un consumo informado.

Relacionado con el anterior objetivo, la regularización del MC va a conllevar también una *reducción considerable de la criminalidad y de la población penitenciaria*. En el Estado de Colorado, por ejemplo, desde 2012 hasta 2016 los arrestos por consumo de marihuana han caído un 80%. En contraposición, el

<sup>15</sup> Así, se han identificado graves efectos a la salud relacionados especialmente con el consumo habitual o problemático, entre los que destacan accidentes laborales y de tráfico, alteraciones cognitivas, en especial en casos de consumo a edades tempranas, bronquitis, episodios psicóticos y cáncer testicular. Véase en Chile, LUENGO, Carolina; JARA, Patricia, “Legalización de la marihuana en Chile: un tema de reflexión para enfermería”, *Ciencia y Enfermería*, 2016, Vol. 22, N° 2, pp. 155-156, disponible en línea: <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-95532016000200012> (consultada: 12 de julio de 2021).

consumo en lugares públicos no autorizados ha aumentado. No obstante, en cuanto a la reducción de los delitos violentos asociados al consumo y tráfico de marihuana los resultados resultan más modestos, ya que este tipo de mercado se encuentra menos implicado con esta clase de delitos que otros tipos de drogas, siendo, en todo caso, muy desigual atendiendo a la raza o la clase social.<sup>16</sup> En todo caso, si bien se puede observar en estados como el de California una disminución de arrestos por delitos graves desde la regularización de su mercado de cannabis,<sup>17</sup> resulta extremadamente difícil establecer una relación causal.<sup>18</sup>

Por último, el MCR persigue también objetivos económicos: *la reducción del gasto público*, principalmente, asociado al control penal; el *aumento de la recaudación fiscal* a través de tributos tasas y licencias; y el *desarrollo económico*<sup>19</sup> como consecuencia de la creación de empresas y puestos de trabajo.<sup>20</sup> Particularmente, el MCR constituye una opción de política-económica especialmente atractiva en la actual recesión económica global, donde los gobiernos se ven abocados a aplicar medidas de austeridad, como ha sido precisamente el caso del Estado de California.<sup>21</sup> En Nevada, con una población de tres millones de habitantes, el MCR ha recaudado en concepto de impuestos y licencias un total de \$218,731,440. Además, se estima que la industria del cannabis ha generado un total de 16,000 puestos de trabajo.<sup>22</sup>

Ahorabien, como cualquier objetivo económico, tenemos dos aproximaciones: una más liberal que tiende a un menor gasto público y presión fiscal y a una mayor libertad de empresa en esta materia; y otra más intervencionista o socialdemócrata que apuesta por un mayor gasto público y presión fiscal, menor libertad de empresa y una redistribución más equitativa de la riqueza. Esta última, trata de eliminar o mitigar dos problemas asociados al modelo liberal o comercial antes aludido: la creación de multinacionales, principalmente, canadienses y la falta de una política

<sup>16</sup> STOHR, Mary K.; WILLITS, Dale W.; MAKIN, David A.; HEMMENS, Craig; LOVRICH, Nicholas P.; STANTON, Duane L.; MEIZE, Mikala, "Effects of Marijuana Legalization on Law Enforcement and Crime: Final Report", National Institute of Justice, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice, Washington St., 2020, pp. 38-39, en línea: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/255060.pdf>, consultada: 8 de noviembre de 2021.

<sup>17</sup> REYES, IBARRA, ÁLVAREZ, SALAZAR, RAMÍREZ y GUTIÉRREZ, cit. (n. 4), p. 17.

<sup>18</sup> STOHR, WILLITS, MAKIN, HEMMENS, LOVRICH, STANTON, y MEIZE, cit. (n. 16), p. 40.

<sup>19</sup> Así, en Estados Unidos se prevé que, en el año 2025, la recaudación tributaria exceda los 24 billones de dólares y por cada dólar invertido en la industria del cannabis se puede generar entre 2,13 y 2,40 dólares en la actividad económica (turismo, construcción, venta y alquiler de inmuebles, etc.). CAULKINS *et al*, cit. (n. 1), p. 25.

<sup>20</sup> CAULKINS *et al*, cit. (n. 1), p. 26.

<sup>21</sup> ROLLES y MURKIN, cit. (n. 2), p. 122.

<sup>22</sup> REYES, IBARRA, ÁLVAREZ, SALAZAR, RAMÍREZ y GUTIÉRREZ, cit. (n. 4), p. 15.

de compensación y redistribución respecto de aquellas personas y lugares que han sufrido en mayor medida los efectos del modelo penal.<sup>23</sup> Como veremos en el epígrafe posterior, estas dos propuestas tienen una especial relevancia a la hora de regularizar un concreto MC.

Sin perjuicio de lo expuesto, el MCR ha sido objeto de ciertas críticas o posibles peligros. Así, podemos destacar, un aumento del consumo, especialmente, entre menores; un incremento de la conducción de vehículos de motor bajo los efectos de la marihuana; y una adaptación del crimen organizado al nuevo mercado legal a través de precios más baratos, de productos limitados en el MCR (por ejemplo, con un porcentaje superior de THC al permitido) o, directamente, con otras drogas o mercados ilegales (armas, migración, explotación sexual, entre otros).

Además, debe tenerse en cuenta que la regularización de un mercado ilegal conlleva importantes costos en el diseño, regulación, aplicación y control, lo que finalmente dependerá del modelo regulatorio por el que se opte.<sup>24</sup> En todo caso, los recursos obtenidos por los tributos y licencias deberían cubrir con creces los costes asociados al sistema regulatorio, cualquiera sea éste.<sup>25</sup>

### *III. IDEOLOGÍAS, MODELOS DE CONTROL SOCIAL Y MODELOS REGULATORIOS*

Evidentemente, la elección y diseño del MCR resulta esencial no solo respecto de los objetivos propios de cualquier mercado regulado, sino también respecto de su incidencia en el mercado ilegal, debiendo entonces tenerse presente sus relaciones con los modelos de control social informal o su ausencia de éstos. Por un lado, en cualquier relación social intersubjetiva se van estableciendo toda una serie de controles informales destinados a disciplinar las emociones a través de ciertos hábitos de trabajo, de consumo y de relaciones personales y sexuales. Las ciencias sociales, a partir de la propia experiencia histórica, han puesto en evidencia que la eficacia de un modelo de control social estará en una relación directamente proporcional a la sintonización entre controles formales e informales: a mayor sintonía entre los dos niveles, mayores probabilidades de que los objetivos

<sup>23</sup> SLADE, cit. (n. 14), pp. 42-47.

<sup>24</sup> Así, por ejemplo, en un modelo que solo permita el autocultivo de pequeñas cantidades, los costos administrativos serán sustancialmente menores respecto de un modelo que permita la venta en locales comerciales. CAULKINS *et al*, cit. (n. 1), p. 27.

<sup>25</sup> CAULKINS *et al*, cit. (n. 1), p. 143.

marcados puedan conseguirse.<sup>26</sup>

La literatura que se ha ocupado, desde mediados del siglo pasado, de cómo controlar la producción y consumo de drogas, ha hecho referencia a tres aspectos fundamentales: la primera, respecto de la ideología o el paradigma que debe informar este mercado; la segunda, sobre los modelos generales de control social en materia de drogas; y la tercera, sobre los específicos modelos regulatorios.

Las ideologías hacen referencia al paradigma de control social que debe informar una determinada regulación. En primer lugar, una *posición liberal* opta por un mínimo de controles formales en los componentes estructurales de la economía y/o los medios de control social. En segundo lugar, una *posición republicana* o *bienestarista* se centra en una visión proteccionista articulada en controles formales como garantía de la justicia social, frente a los informales a los que considera portadores de una tradición de desigualdad. Y, por último, una *posición comunitaria* que hace hincapié en los elementos informales de control (autodefensa y autorregulación) presentes en la propia sociedad civil. Así, esta última posición rechaza tanto los controles formales por considerarlos ineficaces y, en muchos casos, abusivos; como los controles informales del mercado por su carácter esencialmente injusto.<sup>27</sup>

Ahora bien, dentro de los modelos de control social sobre consumo y tráfico de drogas, tenemos, en primer lugar, *el modelo sanitario* que tuvo un papel fundamental en la época de las “toxicomanías clásicas” que, en Europa, se podría situar desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. Pero, en el contexto del modelo penal, sobre todo a mediados de los años noventa del siglo pasado, resurgió la idea de que el drogadicto no era tanto un delincuente como un enfermo al que, por tanto, había que tratar como cualquier otro paciente.<sup>28</sup> Con posterioridad, aparecieron dos nuevas manifestaciones de este modelo: la regularización del cannabis con fines terapéuticos y las denominadas medidas de control de daños. En todo caso, en la actualidad el modelo sanitario ha abandonado la identificación absoluta del acto de consumir drogas con el hecho de enfermar o, mucho menos aún, con el hecho de estar enfermo.<sup>29</sup>

La regulación del tráfico y consumo de cannabis con fines terapéuticos ha

<sup>26</sup> COMAS, Domingo; ROMANÍ, Oriol, “El Control social”, en: FUNDACIÓN DE CIENCIAS DE LA SALUD (Eds.), *Consumo y control de drogas: reflexiones desde la ética*, Ergón S.A., Madrid, 2004, p. 124.

<sup>27</sup> COMAS y ROMANÍ, cit. (n. 26), p. 127.

<sup>28</sup> En la creación del modelo sanitario fue decisiva la obra de L. LEWIN que, a principios del s. XX y desde su condición de farmacólogo y antropólogo, elaboró las principales características y efectos de las drogas: dependencia, tolerancia, abstinencia etc. que todavía continúan vigentes en los manuales de referencia para la salud mental (DSM-III, IV).

<sup>29</sup> MEGIAS, Eusebio, “Introducción”, en: FUNDACIÓN DE CIENCIAS DE LA SALUD (Eds.), *Consumo y control de drogas: reflexiones desde la ética*, Ergón S.A., Madrid, 2004, p. 3.

constituido la primera manifestación del proceso liberalizador de este tipo de drogas que, desde un punto de vista pragmático, es propuesto como un modelo transitorio a una regularización general. En la actualidad, los ordenamientos jurídicos que han regularizado el MC con carácter general incorporan reglas especiales para la producción, venta y consumo con fines terapéuticos.

Las medidas de control de daños se fundamentan en una concepción humanitaria y pragmática que tiene como objetivo la mejora de la calidad de vida de los consumidores de drogas a través de la reducción de sus efectos indeseados. Gran parte de sus propuestas provienen de los movimientos sociales, de la comunidad y de las prácticas de los propios usuarios. Quizá estemos, en este caso, ante una de las políticas sobre drogas más eficaces y aceptadas por los poderes públicos y la comunidad.<sup>30</sup>

Si bien este modelo podría considerarse como una nueva manifestación del modelo sanitario, este va mucho más allá, ya que apunta a la reducción de otro tipo de daños como los ocasionados por el modelo penal a la familia y la comunidad. Aunque estas medidas no han tenido una gran relevancia respecto de los derivados del cannabis, sino principalmente en relación con la heroína, el MCR puede contribuir a reducir los daños derivados del consumo problemático de otro tipo de drogas, como ocurre en la actual “crisis del opio” en Estados Unidos y Canadá.<sup>31</sup>

El *modelo prohibicionista*, por otro lado, pretende una reducción drástica de la producción y consumo de ciertas drogas a través de sanciones (modelo sancionador) o penas (modelo penal). El control jurídico-administrativo puede manifestarse alternativa o cumulativamente de la siguiente manera: a través de un régimen sancionador sobre el consumo y/o el tráfico en el mercado ilegal o mediante un control y un régimen sancionador de la producción y venta de drogas dentro del mercado regularizado. La fiscalización administrativa del MC implica –al margen de su regulación ordinaria como bien de consumo– la necesidad de unas medidas que establezcan determinados límites y prohibiciones al consumo y tráfico, cuyo incumplimiento lleva aparejado una sanción administrativa.

En la actualidad, dentro de esta modalidad de control, se incluye la mayoría de las restricciones y controles aplicados a las drogas denominadas *legales* (medicamentos que contienen estupefacientes, el alcohol y el tabaco), entre las que

<sup>30</sup> COLLINS, Susan E.; CLIFASEFI, Seema L.; LOGAN, Diane E. y SAMPLES Laura S., “Current Status, Historical Highlights, and Basic Principles of Harm Reduction” en: MARLATT, Alan; LARIMER, Mary E.; WITKIEWITZ, Katie (Eds.), *Harm Reduction: Pragmatic Strategies for Managing High-Risk Behaviors*, (2 ed.), The Guildford Press, Nueva York, 2012, pp. 10-26.

<sup>31</sup> OBRADOVIC, Ivana, “Cannabis legalization and regulations in Canada”, Reporte, Memo no. 2018-04, Observatoire français des drogues et des toxicomanies, 2018, p. 15, en línea: [https://www.researchgate.net/publication/335402386\\_CANNABIS\\_LEGALISATION\\_AND\\_REGULATIONS\\_IN\\_CANADA\\_BACKGROUND\\_AND\\_CHALLENGES](https://www.researchgate.net/publication/335402386_CANNABIS_LEGALISATION_AND_REGULATIONS_IN_CANADA_BACKGROUND_AND_CHALLENGES), consultada: 5 de julio de 2021.

destacan licencias administrativas, porcentajes de principios activos, restricciones en la publicidad, limitaciones etarias o espaciales, entre otras.<sup>32</sup>

El modelo penal ha sido hasta tiempos recientes la forma de control social hegemónica con unos efectos especialmente perniciosos en Latinoamérica. Así, y en palabras de DIEZ RIPOLLÉS:

“De hecho es probable que existan suficientes razones para pronosticar que, cuando adquiramos la suficiente perspectiva histórica, la política represiva sobre drogas iniciada en el último tercio del siglo XX en todo el planeta va a percibirse como la decisión de política criminal que mayores sufrimientos sociales e individuales innecesarios ha desencadenado durante la segunda mitad de ese siglo”.<sup>33</sup>

Desde un primer momento, los Estados Unidos de América aparecen como los principales impulsores de esta política intervencionista a partir de mediados del siglo pasado, rasgo que no van a perder desde entonces, siendo fácil de apreciar como sus iniciativas internacionales suelen estar estrechamente conectadas con sus necesidades de política interna.<sup>34</sup> Esta relación con la política interna de Estados Unidos, paradójicamente, está jugando un papel fundamental en la regularización del MC a nivel mundial, ya que es uno de los países, por ahora, a nivel estatal pioneros en esta materia.

En la actualidad, dos son las principales líneas político-criminales relacionadas con el modelo penal: la primera, sin cuestionarse su legitimidad, apunta a una serie de medidas que limiten o atenúen el rigor penal como, por ejemplo, la suspensión condicional del procedimiento<sup>35</sup> o las “penas de tratamiento de toxicomanías”. La segunda cuestión forma parte ya de un modelo liberalizador, y hace referencia a la incorporación de medidas penales en un determinado sistema regulatorio.

Por último, están los modelos regulatorios, los que han cobrado relevancia

<sup>32</sup> SÁNCHEZ, José Miguel, “El control normativo”, en: FUNDACIÓN DE CIENCIAS DE LA SALUD (Eds.), *Consumo y control de drogas: reflexiones desde la ética*, Ergón S.A., Madrid, 2004, p. 167.

<sup>33</sup> DIEZ RIPOLLÉS, José Luis, “El control penal del abuso de drogas: una valoración político-criminal”, *Revista de derecho (Valdivia)*, 2005, Vol. XVIII, Nº 1, p. 205.

<sup>34</sup> ESCOHOTADO, Antonio, *Historia de las drogas*, Espasa, Madrid, 1999, 3ª edición, pp. 154-380.

<sup>35</sup> En Chile, tenemos los denominados tribunales de drogas. No estamos realmente ante tribunales especializados, sino ante una adecuación de la suspensión condicional del procedimiento de competencia de los Tribunales de Garantía (Artículos 237-240 y 245-246 del Código Procesal Penal) al del consumo problemático de drogas por personas procesadas o formalizadas penalmente. Véase: CUNEO, Silvio; MEDINA, Paula, “Análisis Crítico de los Tribunales de drogas en Chile”, en: CUNEO, S.; FERNÁNDEZ, M.J.; MEDINA, P.; OXMAN, N. (Eds.), *De la Guerra a los Tribunales de drogas, Política criminal e imposición de regímenes hegemónicos*, Tirant lo Blanch, Santiago, 2023, p. 82.

desde el momento en que la principal cuestión política se centra, no en su legalización, sino en la forma en la que se va a normar el MC. Estos modelos se articulan en tres principales instituciones: el mercado, el Estado y la comunidad. Además, toman como referencia alguna de las ideologías (liberal, bienestarista o comunitarista) y modelos generales de control social, incorporando a menudo reglas fundamentadas en otras ideologías y modelos. Así, el modelo comercial constituye una manifestación del liberalismo, ya sea en su versión clásica o neoliberal. En cambio, el modelo no comercial, como veremos, puede responder a una ideología bienestarista o comunitarista. Por último, el modelo prohibicionista penal es adoptado tanto por la ideología liberal como bienestarista.

Una caracterización más específica de los modelos regulatorios es la que identifica una mayor libertad del mercado (modelos comerciales) o una mayor intervención del Estado o la comunidad (modelos no comerciales). Estamos ante una distinción de grado, es decir, tenemos un amplio abanico de posibilidades regulatorias que permite adecuarse a los concretos objetivos perseguidos por el legislador.<sup>36</sup>

Así, si lo que se pretende es proteger la salud pública se deberá establecer una regulación con una fuerte intervención del Estado (por ejemplo, la limitación del tipo de productos y su principio activo) y/o de la comunidad (por ejemplo, los denominados clubs sociales de cannabis). En cambio, si lo que se pretende es la obtención de objetivos económicos, la regulación tenderá a fortalecer al mercado, descuidando en parte el objetivo sanitario.

Los *modelos comerciales* han sido adoptados por varios estados de Estados Unidos, como Colorado, Washington y California. Estos estados no solo permiten que las empresas se rijan por la maximización de beneficios, sino también que estas desarrollen economías de escala y puedan ofrecer varios productos relacionados con el cannabis (aceites, comestibles, etc.).

Estos modelos se centran, por tanto, en objetivos económicos (mayor creación de riqueza), pero plantean problemas con los objetivos relacionados con la salud pública, ya que, al igual, que la industria de las bebidas alcohólicas, las empresas suelen estar interesadas en el consumidor fiel y habitual.<sup>37</sup> Además, la creación de grandes corporaciones del cannabis incentivan mecanismos de presión a los poderes públicos con el fin de maximizar sus beneficios en detrimento de intereses generales.<sup>38</sup>

Ahora bien, los modelos comerciales se encuentran especialmente

<sup>36</sup> CAULKINS *et al*, cit. (n. 1), p. 15.

<sup>37</sup> CAULKINS *et al*, cit. (n. 1), p. 5.

<sup>38</sup> Así, la *National Cannabis Industry Association* ha asumido este papel en algunos estados de Estados Unidos. V. en línea: <https://thecannabisindustry.org/>, consultada el 27 de junio de 2023.

intervenidos a través de un organismo estatal especializado con competencias tales como la fiscalización de la cadena de suministro, la limitación de la producción y el otorgamiento de un número tasado de licencias. En otras palabras, con una regulación y diseño institucional similares al establecido para los órganos de control del tabaco y alcohol, pero, a la vez, más restrictivo, contando además con sanciones administrativas y penales.

Los *modelos no comerciales* apuntan a una exclusión o limitación de políticas de maximización de objetivos económicos y empresariales. Así, tenemos modelos que postulan un mayor control por parte del Estado sobre la producción y venta de cannabis (*modelo no comercial intervencionista*). El principal problema de este modelo se centra a la hora de cumplir con las preferencias de los consumidores, ya que, en caso contrario, se afectaría al objetivo de reducción del mercado ilegal.

Atendido lo anterior, hay algunos modelos no comerciales que se articulan a través del autocultivo y los clubes sociales de cannabis. Así, estos modelos hacen frente a los problemas que subyacen de las grandes cadenas de producción, distribución y venta de cannabis: un consumo irresponsable y una ausencia o indiferencia ante la redistribución de la riqueza en la comunidad (un *modelo no comercial comunitario*).

No obstante, el modelo comunitario enfrenta dos críticas relacionadas con el mercado ilegal: la existencia de una menor fiscalización del Estado y, al igual que el modelo no comercial intervencionista, una falta de adecuación con la preferencia de los consumidores. Así, parte de la producción puede destinarse opacamente y sin control al mercado ilegal y, a la vez, satisfacer las preferencias de los consumidores, por ejemplo, con productos con una mayor concentración de THC.

El ejemplo paradigmático de un modelo no comercial es el adoptado por la legislación uruguaya. Así, el Estado, a través de la concesión de un grupo limitado de empresas, produce el cannabis que se venderá a través de farmacias autorizadas a residentes mayores de 18 años registrados en Uruguay, estando prohibida toda forma de promoción y publicidad. También se permite el cultivo doméstico y los clubes sociales de cannabis sin fines de lucro, lo cual sirve igualmente para evitar los problemas asociados con un mercado comercializado.<sup>39</sup>

En todo caso, debemos señalar la existencia de un proceso de convergencia entre las regulaciones del alcohol y el tabaco y los derivados del cannabis. Así, en el caso del alcohol y el tabaco se ha pasado de un modelo comercial prácticamente

<sup>39</sup> MURKIN, George, “Legalización del Cannabis en Uruguay: Priorizando la salud y seguridad públicas sobre el lucro privado”, (Trad. Kique Bossio), Transform Drug Policy Foundation - México Unido contra la Delincuencia A.C, Ciudad de México, 2016, pp. 1-2, disponible en línea: <https://www.muco.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/Legalizacio%CC%81n-del-cannabis-en-Uruguay.pdf> (consultada: 20 de febrero de 2022).

no regulado, a un modelo especialmente intervenido; y, por el contrario, el mercado de cannabis está transitando de un modelo penal, es decir, a mercado ilegal carente de una regulación administrativa, a un modelo también especialmente regulado.<sup>40</sup> En algunos estados de Estados Unidos, encontramos regulaciones similares para el mercado del cannabis, en algunos aspectos, a las establecidas para el alcohol, compartiendo en algunos casos la misma institución reguladora y de control como, por ejemplo, *The Washington Liquor and Cannabis Control Board*.<sup>41</sup>

Un aspecto de especial relevancia a la hora de regular el MC es el contexto cultural, social y político. Así, por ejemplo, la fuerte hostilidad que existe en Estados Unidos en cuanto a la intervención del Estado en la economía explica que la mayor parte de sus regulaciones se encuadren en el modelo comercial. Otro ejemplo lo encontramos en el caso uruguayo, en el que el rechazo de la oposición y de la mayoría de la población y de los problemas asociados al denominado turismo del cannabis con países vecinos, explica en parte la adopción de un MC no comercial especialmente intervenido.<sup>42</sup>

En todo caso, debemos recordar que la distinción entre modelos comerciales y no comerciales es de grado, por lo que resulta frecuente que encontremos medidas no comerciales en un modelo comercial y viceversa. Así, en algunas regulaciones de Estados Unidos se contemplan medidas de distribución igualitaria de licencias entre las personas con menos recursos o entre territorios especialmente afectados por el modelo penal. En el caso uruguayo, por el contrario, se contempla la participación de empresas en la producción y venta (farmacias autorizadas). De hecho, la denominada “habilitación de actividades a particulares bajo un régimen de Derecho público” constituye uno de sus aspectos más novedosos de este modelo.<sup>43</sup>

#### *IV. PRINCIPIOS, PROBLEMAS Y MEDIDAS ESPECÍFICAS QUE DEBERÍA CONSIDERAR UN MRC*

De acuerdo con lo expuesto por la literatura especializada, los principios que deberían informar cualquier regulación del mercado del cannabis se pueden resumir en principios generales y principios funcionales u operativos. Entre los primeros, que coinciden con los objetivos anteriormente señalados, debemos destacar:

<sup>40</sup> ROLLES y MURKIN, cit. (n. 2), p. 28.

<sup>41</sup> Para mayor información, véase: *The Washington St. Liquor and Cannabis Control Board*, Página web oficial, disponible en línea: <http://www.liq.wa.gov/board/board-information>.

<sup>42</sup> ROLLES y MURKIN, cit. (n. 2), p. 25.

<sup>43</sup> CAJARVILLE, Juan Pablo, “Régimen Jurídico Administrativo de la Marihuana”, *Revista de Derecho Público (Uruguay)*, 2016, N° 49, pp. 58-59.

la protección de la salud, especialmente de menores y personas vulnerables, la reducción del mercado ilegal, la criminalidad asociada a éste y la redistribución equitativa de los beneficios del mercado de cannabis. Entre los principios operacionales podemos destacar: la proporcionalidad entre los beneficios y efectos o riesgos no deseados, en especial, entre los objetivos económicos y los riesgos en la salud; la seguridad o certeza respecto de los productores, consumidores y operadores fiscalizadores y jurídicos; la flexibilidad que permite corregir los errores y los efectos indeseados que suelen acontecer en una nueva regulación; y la transparencia y responsabilidad a la hora de justificar las medidas que puedan generar conflictos sociales, arbitrariedades o discriminaciones.<sup>44</sup>

A partir del marco conceptual que hemos desarrollado con anterioridad, un MCR debe hacerse cargo de las siguientes cuestiones, algunas ya apuntadas con anterioridad: el tipo de productos (comestibles, aceites, etc.) y el porcentaje de principios activos (principalmente THC y *cannabicromeno*, CBC); la producción, venta y formas de entrega (autocultivo, producción estatal o privada, venta online, integración de la cadena de producción, transporte y venta, etc.); la venta a no residentes (prohibición o limitación); estrategias tributarias y de control de precios;<sup>45</sup> prevención (empaquetamiento, cámaras de seguridad, entre otras); el control y fiscalización (instituciones públicas como servicios de salud y agrícola ganadero, policía, etc.); la participación de los municipios, regiones y de la comunidad; y sanciones y, en su caso, penas.<sup>46</sup>

A partir de lo anteriormente señalado, es necesario entonces adoptar un conjunto de medidas o decisiones en el ámbito de los Derechos administrativo, tributario y penal para configurar un modelo regulatorio específico de la cannabis, considerando la diversidad de los modelos ya expuestos.

#### 4.1.- Medidas administrativas

La intervención del Derecho administrativo en el MC se centra en tres puntos fundamentales: la regulación, el sistema de sanciones y el diseño institucional.

En cuanto al primero, la regulación, ésta debe abocarse a los siguientes aspectos:

a) Requisitos sobre los productos permitidos (aceites, comestibles, bebidas, etc.), cantidad y concentración de THC; regulación de la producción y distribución (licencias, autocultivo personal y compartido, monopolio o restricción a las empresas en la producción, distribución y venta de cannabis);

<sup>44</sup> CAULKINS *et al*, cit. (n. 1), p. 102.

<sup>45</sup> ROLLES y MURKIN, cit. (n. 2), p. 73.

<sup>46</sup> En un sentido similar, CAULKINS *et al*, cit. (n. 1), p. 102.

- b) Requisitos sobre la venta (licencias);
- c) Requisitos sobre el consumo (lugares de venta y consumo, restricciones en los espacios públicos y la edad de consumo, etc.) y medidas de prevención (publicidad, embalaje y diseño, horarios comerciales, etc.);
- d) Políticas de información, educación y prevención sobre las consecuencias y efectos perjudiciales vinculados a dicho consumo, así como el tratamiento o la rehabilitación.
- e) Medidas de redistribución social. Aquí se agrupan un conjunto de medidas destinadas a mitigar los efectos negativos que, como consecuencia del modelo penal, se han producido en la población y territorios más vulnerables. Así, podemos destacar la creación de un cupo de licencias de producción o venta destinados a esta población o territorios o políticas que fomenten la incorporación de los productores de mercado ilegal al mercado legal.

En cuanto al sistema de sanciones, este debe abordar en tres aspectos. En primer lugar, debe contemplar, como todo mercado regulado, una respuesta en el caso de que se incumpla alguna de sus normas imperativas o prohibitivas. En segundo lugar, debe determinarse si el Derecho administrativo sancionador va a intervenir en el mercado ilegal, como, por ejemplo, el consumo de cannabis procedente del mercado o cultivo ilegal. Y, en tercer lugar, debe determinarse de forma clara y precisa sus relaciones con las medidas penales, de acuerdo con los principios de mínima intervención, subsidiariedad, proporcionalidad y, en especial, con la regla del *ne bis in idem*.

Por último, en cuanto al diseño institucional, en el derecho comparado se ha prestado una especial atención a la creación de una institución específica de control y regulación<sup>47</sup> y a la participación de las municipalidades y/o gobiernos regionales (modelo descentralizado) en este ámbito. Respecto de estos últimos, su participación en el MC resulta esencial no solo respecto de las medidas administrativas, sino también tributarias, lo que se puede concretar de diferentes maneras, que van desde la misma decisión de permitir locales de venta, el otorgamiento de licencias y la creación de impuestos o tasas locales.

Ahora bien, el problema que se plantea con todo modelo descentralizado es compaginar los intereses generales representados por el Estado con los regionales y locales representados por los gobiernos regionales y las municipalidades. Así, a

<sup>47</sup> En el derecho comparado, podemos encontrar dos posibilidades: la creación de organismos dedicados a regular exclusivamente el MC o la ampliación de competencias de organismos de control y fiscalización de otras drogas legales. En el primer caso, tenemos el Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA) y, en el segundo, el Consejo de Alcohol y Cannabis del Estado de Washington (Liquor and Cannabis Board).

modo de ejemplo, en el Estado de California una gran parte de las ciudades han rechazado la creación de tiendas de cannabis, situación que está socavando los esfuerzos de regulación a nivel estatal para combatir el mercado ilegal.<sup>48</sup>

#### 4.2.- Medidas tributarias

Una de las principales ventajas aducidas por los partidarios de la regulación es, sin duda, la posibilidad de aplicar medidas tributarias a la producción y venta al MC. De hecho, como ocurre en el Estado de Nevada, el principio recaudatorio tributario aparece ya en el título de la ley que regula el MC (*Regulation and Taxation of Marijuana Act*).

De esta manera, a través de impuestos y tasas en este ámbito, se contribuye a la reducción de la deuda pública, se financian proyectos sociales relacionados con los efectos indeseados del consumo de drogas y se regulan, si resulta necesario, los precios. Además, se produce, como consecuencia de la creación de empresas y puestos de trabajo, un aumento de la recaudación fiscal en concepto de renta y sociedades.

La eventual regulación tributaria del MC debe determinar cómo y en qué fase de la cadena de producción y venta se aplicarán las medidas tributarias; la base de cálculo (precio, peso, unidad de venta y/o concentración de THC, entre otras). También debe determinarse quién va a recaudar estos impuestos (Estado, gobiernos regionales y/o municipalidades) y cuál va a ser el destino de la recaudación, es decir, si la totalidad o parte de ésta se va a destinar a fines específicos relacionados con el MC (tratamientos a consumidores problemáticos, financiamiento del sistema regulatorio, etc.).

Así, en el derecho comparado parte de los impuestos recaudados se invierten en las comunidades que han sufrido las consecuencias perniciosas del modelo penal. Por ejemplo, en el Estado de Washington todos los ingresos recaudados por los impuestos especiales son destinados al Fondo de Marihuana, los cuales, son distribuidos entre investigación, servicios sociales y de salud.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Véase al respecto las estadísticas del Estado de California: DEPARTMENT OF CANNABIS CONTROL - CALIFORNIA, "Where cannabis business is allowed". Página web, Estado de California, 2022, disponible en línea: <https://cannabis.ca.gov/cannabis-laws/where-cannabis-businesses-are-allowed/>.

<sup>49</sup> Véase, la regulación en el Estado de Washington: "Washington Marijuana Legalization and Regulation, Initiative 502 (2012)", Iniciativa legislativa, 2012, en BALLOTPEdia, página web disponible en línea: [https://ballotpedia.org/Washington\\_Marijuana\\_Legalization\\_and\\_Regulation\\_Initiative\\_502\\_\(2012\)](https://ballotpedia.org/Washington_Marijuana_Legalization_and_Regulation_Initiative_502_(2012)), Part IV, Dedicated Marijuana Fund, Sec. 28. No obstante, en nuestro país los impuestos finalistas, desde un punto de vista constitucional, son discutibles (Art. 19 N°20 inciso 3° CPR). En todo caso, generalmente, se considera buena política pública no vincular presupuestariamente desembolsos a ingresos.

Desde una perspectiva económica, la regulación a la producción y comercio del cannabis puede abordarse como un problema de externalidades negativas.<sup>50</sup> De esta manera, la tributación pretendería reparar una falla de mercado que impediría que el precio del producto refleje la totalidad de sus costos. Las externalidades negativas dan lugar a un consumo mayor y a un menor precio que el socialmente eficiente. Esta perspectiva es relevante porque la tributación a las externalidades tiene un generalizado uso y existe al respecto una amplia experiencia (tributos al petróleo, al azúcar, a fuentes contaminantes, etc.).

Así entendido, el objetivo de la tributación consistiría en establecer un tributo equivalente a la externalidad, de manera que ella se internalice al mercado y al precio, generando una menor producción a un mayor precio. Esto lleva a un estado de mayor eficiencia económica. Esta perspectiva es ampliamente usada en el derecho tributario comparado y nacional, especialmente en materias vinculadas con los daños medioambientales por industrias contaminantes.<sup>51</sup>

Un elemento particular del caso del MC se debe al hecho de que la mayor parte de las externalidades negativas (violencia, delincuencia, corrupción, etc.) se genera, precisamente, por la prohibición de su producción y consumo.<sup>52</sup> Esto sugiere que el hecho de regular el mercado resulta, en sí mismo, eficiente. No obstante, otra opción político-tributaria es aplicar exclusivamente un régimen general de tributación (IVA, Sociedades, licencias, etc.), debido a los problemas de igualdad, operativos y, en especial, de eficacia de los impuestos extrafiscales respecto a la finalidad perseguida (la reducción del consumo).<sup>53</sup>

El análisis económico de la tributación al MC debe considerar, sin duda, su impacto recaudatorio. Para ello interesa establecer —entre otras cuestiones— si el cannabis es un producto sustituto o complementario del tabaco y el alcohol y si la regulación mediante la aplicación del tributo al cannabis aumenta su consumo. Si la regulación del cannabis aumenta su consumo y se trata de un producto sustituto del tabaco y el alcohol, la recaudación fiscal se vería parcialmente compensada por el menor consumo de las otras drogas, actualmente sometidas a tributación.

---

EVANS DE LA CUADRA, Enrique; EVANS ESPÍNEIRA, Eugenio, *Los tributos ante la Constitución*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997, p.101.

<sup>50</sup> STIGLITZ, Joseph; ROSENGARD, Jay, *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton, Nueva York, 2015, 4ª edición, pp. 86 y ss.; 130 y ss.

<sup>51</sup> TIETENBERG, Tom; LEWIS, Lynne, *Environmental and Natural Resource Economics*, Routledge, Nueva York, 2018, 11ª edición, pp. 45-87.

<sup>52</sup> GRUBER, Jonathan, *Public Finance and Public Policy*, Worth Publishers, Nueva York, 2011, 3ª edición, p. 174.

<sup>53</sup> TOLEDO, Patricia; RIFFO, Francisca; TORRES, Pablo, “Impuestos extrafiscales en la reforma tributaria 2014: análisis crítico”, *Revista de derecho (Valdivia)*, 2019, Vol. 32, N° 1, pp. 139-156, disponible en línea, <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502019000100139> (consultada: 11 de octubre de 2021).

Estudios recientes sugieren que estos productos son sustitutos, lo que llevaría a que la recaudación fiscal sea aproximadamente 33% inferior a la esperada sin considerar este elemento.<sup>54</sup> Sin embargo, es necesario considerar que, como se señaló, la mayor parte de las externalidades se producen como consecuencia de la criminalización, por lo que la recaudación no cumple un rol fundamental en el análisis de eficiencia.

También, debe estudiarse la relación entre el consumo de cannabis y las drogas ilegales (especialmente opiáceos y, en nuestro caso la denominada “pasta base”). Así, debe analizarse si el mayor consumo de cannabis lleva a un uso menor de esas otras drogas, potencialmente generadoras de mayores externalidades económicas.

Asimismo, como todo tributo, debe analizarse su impacto redistributivo. Esto requiere establecer la elasticidad de la demanda de cannabis frente a cambios del precio y si existe un mayor uso por grupos de mayor o menor ingreso. Los estudios al respecto son escasos. Desde luego, como todo tributo al consumo, la aplicación de un impuesto de tasa fija a la comercialización del cannabis tenderá a ser regresivo. Sin embargo, es necesario contrastar la regresividad derivada del tributo con el hecho de que la mayor parte de las externalidades negativas derivadas de la prohibición del cannabis (violencia, delitos, encarcelamiento) impactan de forma predominante a grupos de menores ingresos. Esto significa que, aunque el tributo tenga un impacto regresivo, tal regresividad probablemente se vea más que compensada por la eliminación de las externalidades derivadas de la prohibición.

También, al igual que cualquier medida tributaria, resulta de especial relevancia considerar cuestiones como las posibilidades de fraude o evasión fiscal, la simplicidad para calcular y recolectar el impuesto y los costos administrativos para su diseño y recaudación.<sup>55</sup>

No obstante, la política tributaria del MCR no solo debe tener presente los principios económicos y jurídicos propios del derecho tributario, sino también su incidencia en el mercado ilegal y el consumo problemático. Así, una presión fiscal desmedida puede favorecer que los consumidores acudan al mercado ilegal y, por el contrario, una baja presión fiscal, puede favorecer un consumo problemático de cannabis.<sup>56</sup> Por otra parte, si se decidiera establecer como base de cálculo el peso, entonces se incentivaría la venta de productos de poco peso, pero con un alto porcentaje de THC y, por tanto, afectando en mayor medida la salud pública.

Por último, como hemos mencionado con anterioridad, la política tributaria

<sup>54</sup> MILLER, Keaton; BOYOUNG, Seo, “Tax revenues when substances Substitute: Marijuana, Alcohol, and Tobacco”, *Kelley School of Business Research Paper*, 2018, Vol. 18, N° 27, p. 45.

<sup>55</sup> CAULKINS *et al.*, cit. (n. 1), pp. 76-77.

<sup>56</sup> CAULKINS *et al.*, cit. (n. 1), p. 7.

sobre el MC puede incorporar medidas destinadas a compensar a las personas y territorios de los perjuicios ocasionados por el modelo penal o fomentar el pequeño comercio.

#### 4.3.- Medidas penales

Finalmente, el diseño de un MCR genera importantes interrogantes en materia político criminal: ¿se debe mantener la protección penal en el mercado ilegal? y, en caso afirmativo, ¿qué conductas deberían tipificarse?, ¿resulta necesaria alguna medida penal en el mercado regularizado? y, si fuera así, ¿cómo deberían tipificarse estas conductas?

Además, la regularización del MC nos lleva, inexorablemente, a replantearnos la política criminal respecto del resto de las drogas ilícitas.

Como podemos apreciar, la regularización del MC debe hacer frente a dos tipos de infracciones o, en su caso, delitos. Por una parte, aquellas relacionadas con el mercado regularizado como, por ejemplo, la venta a menores de edad o por una cantidad superior a la establecida por la ley, el incumplimiento de las medidas de seguridad u otros similares. Y, por otra parte, tenemos las infracciones relacionadas con el mercado ilegal que, en el caso de Chile, responden a una protección principalmente penal. De esta manera, debe determinarse qué infracciones en el mercado regularizado deben sancionarse y, en su caso, castigarse mediante una pena; y qué conductas relacionadas con el consumo y tráfico de cannabis dentro del mercado ilegal, actualmente tipificadas como delitos y faltas en la legislación chilena, deben continuar con esta misma protección o, por el contrario, deben derivarse al Derecho administrativo sancionador.

Aquí, y de acuerdo con los principios y límites penales, se debe determinar si ameritan una protección penal conductas tales como la venta de marihuana a menores de edad o toxicómanos en el mercado legal o ilegal<sup>57</sup> y, en especial, cuando el producto contenga sustancias que puedan poner en peligro la salud (responsabilidad penal por el producto). En todo caso, no debe olvidarse que la aplicación de las medidas penales suele centrarse, en la práctica, en aquella parte de la población más vulnerable.<sup>58</sup>

La eventual regularización de un MC plantea también la cuestión político criminal sobre la penalización del resto de las drogas ilícitas. Sin duda, si se toma

<sup>57</sup> GRUPO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA CRIMINAL (Ed.), *Una alternativa a la actual política criminal sobre drogas (Documento 1)*, Grupo de Estudios de Política Criminal, Málaga, 1992, pp. 20-30, en línea: <https://politicacriminal.es/una-alternativa-a-la-actual-politica-criminal-sobre-drogas-1991> (consultada: 05 de julio de 2022).

<sup>58</sup> OBRADOVIC, cit. (n. 31), p. 15.

la decisión de que el cannabis va a poder ser obtenido y consumido dentro de un mercado regularizado, entonces debemos preguntarnos si resulta legítimo, desde los principios penales y los derechos fundamentales, mantener un modelo penal y, en especial, con la misma intensidad para el resto de las drogas ilícitas.

Aquí caben cuatro posibilidades: (1) regular todo el mercado de drogas, (2) establecer un sistema de carácter sancionador y sanitario, (3) continuar con el mismo modelo penal o (4) despenalizar parcialmente éste o aminorar sus penas y complementarlo con medidas sanitarias.

Otro aspecto relevante hace referencia a la necesidad de cancelación de los antecedentes penales. Si bien, la regularización del MC supondría la aplicación de la regla de retroactividad más favorable al reo para un gran número de casos (investigados, formalizados, condenados o en ejecución), queda por dilucidar cómo se va a abordar el tratamiento de los antecedentes penales. Esta cuestión es relevante, no solo a efectos de la agravante de reincidencia, sino también a la hora de acceder al MC por personas condenadas por tráfico y consumo de cannabis, ya que en el derecho comparado se suele incluir como requisito para producir, vender o trabajar en este mercado, la ausencia de antecedentes penales. En este sentido y como una política de redistribución social, en el derecho comparado encontramos también medidas para agilizar los procesos de cancelación de antecedentes penales y, de esta manera, facilitar el acceso aquellos “empresarios” que fueron perseguidos y condenados por el modelo penal.<sup>59</sup>

## V. REFLEXIONES FINALES PARA UN MCR EN CHILE

Resulta claro que no se puede esperar que ningún mercado legal eclipse de inmediato a uno ilegal de larga data. Así, por ejemplo, se estima que, en el Estado de Colorado, la primera jurisdicción en regularizar el MC, entre el 30% y 40 % del consumo es suministrado por el mercado ilegal.<sup>60</sup> Incluso, una sobreproducción en el mercado legal puede llevar a que parte de los excedentes se deriven a aquel.<sup>61</sup> Esto significa que, al menos, a medio plazo el MCR va a convivir y competir con un mercado ilegal y con el crimen organizado asociado a este.

En este sentido, y como hemos visto, una de las principales preocupaciones en

<sup>59</sup> SLADE, Harvey, *Altered States: Cannabis Regulation in the US*, Transform Drug Policy Foundation, Londres, 2020, pp. 18-21, en línea: <https://transformdrugs.org/publications/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us> (consultada: 23 de mayo de 2023).

<sup>60</sup> OBRADOVIC, cit. (n. 31), p. 15.

<sup>61</sup> En el Estado de Colorado se ha planteado la suspensión de nuevas licencias de venta. Véase REYES, IBARRA, ÁLVAREZ, SALAZAR, RAMÍREZ y GUTIÉRREZ, cit. (n. 4), p. 9.

el diseño y aplicación de un MCR hace referencia sus posibles *efectos criminógenos*, en el sentido de que unas limitaciones muy estrictas al consumo pueden incentivar la adquisición de cannabis en el mercado ilegal. Así, como hemos señalado, este puede competir con precios más baratos u ofrecer productos o concentraciones de THC prohibidas en el mercado regulado. Incluso, el mercado ilegal puede centrar su actividad en otro tipo de drogas o formas de comercio ilícito como la migración, la trata de personas, la venta de armas y, en especial, otro tipo de drogas.

También, como hemos mencionado, además de las medidas sancionadoras y penales, otra forma de intervenir el mercado ilegal es mediante el control de los precios del mercado legal que puede realizarse directamente (precios tasados) o indirectamente (impuestos, tasas o licencias municipales). Aquí de nuevo resulta necesario ponderar dos principios en conflicto. Por una parte, un precio demasiado bajo puede incentivar el consumo irresponsable y, por tanto, incrementar los daños a la salud y afectar al rendimiento académico o laboral; y, por otra parte, un precio demasiado alto puede incentivar el mercado ilegal y, en su caso, la criminalidad asociada a este. No obstante, la intervención de los precios en el mercado del cannabis con el fin de reducir el mercado ilegal depende de su elasticidad. En este sentido, la edad, clase social y las pautas de consumo constituyen factores relevantes a la hora de acudir al mercado ilegal ante un aumento de precios en el mercado legal.<sup>62</sup>

Otra medida que puede reducir el mercado ilegal es la denominada “integración vertical” que obliga o fomenta que la producción y venta pertenezcan a la misma empresa o institución pública. De esta manera, se facilita la fiscalización y se reduce la posibilidad de que parte de la producción se derive al mercado ilegal. Ahora bien, esta medida puede favorecer las economías de escala y la creación de oligopolios.<sup>63</sup>

Todos estos elementos deberían considerarse en una eventual regulación del mercado de cannabis en nuestro país. Aquí, de nuevo nos enfrentamos ante un conflicto entre consideraciones valóricas y pragmáticas. Por una parte, una regulación bienestarista (intervencionista y/o comunitarista) es la que mejor cumpliría con los objetivos de protección de la salud y redistribución más equitativa de este mercado. Por otra parte, un modelo comercial puede interrelacionar mejor con el mercado ilegal.

En todo caso, debe tenerse presente la cultura liberal o neoliberal de la

<sup>62</sup> KILMER, Beau; CAULKINS, Jonathan P.; LICCARDO PACULA, Rosalie; MACCOUN, Robert J.; REUTER Peter, *Assessing How Marijuana Legalization in California Could Influence Marijuana Consumption and Public Budgets*, RAND Corporation, Santa Mónica CA, 2010, p. 23, en línea: [www.rand.org/pubs/occasional\\_papers/OP315.html](http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP315.html) (consultada: 09 de octubre de 2021).

<sup>63</sup> ROLLES y MURKIN, cit. (n. 2), p. 51.

sociedad chilena en cuestiones económicas y comerciales. Tampoco debe echarse en saco roto, la presión de las industrias como la agropecuaria y farmacéutica a favor de un modelo comercial.

Por tanto, un proceso de regularización del MC debe tomar en cuenta los valores y cultura de la sociedad que representa.<sup>64</sup> No obstante, como hemos mencionado, la diferencia entre un modelo comercial y no comercial es una cuestión de grado, por lo que existe un amplio abanico de posibilidades regulatorias.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

### a) Doctrina

CAJARVILLE, Juan Pablo, “Régimen Jurídico Administrativo de la Marihuana”, *Revista de Derecho Público (Uruguay)*, 2016, N°49, pp. 55-85.

CASTILLO-CARNIGLIA, Álvaro; RIVERA-AGUIRRE, Ariadne; CALVO, Esteban; QUEIROLO, Rosario; KEYES, Katherine M.; CERDÁ, Magdalena, “Trends in marijuana use in two Latin American countries: an age, period and cohort study”, *Addiction (England)*, 2020, N° 115, pp. 2089-2097.

CAULKINS, Jonathan P.; KILMER, Beau; KLEIMAN, Mark; MACCOUN, Robert J.; MIDGETTE, Gregory; OGLESBY, Pat; LICCARDO PACULA, Rosalie y REUTER, Peter, *Considering Marijuana Legalization. Insights for Vermont and Other Jurisdictions*, RAND Corporation, Santa Monica CA, 2015, 218 p., disponible en línea: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR864.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR864.html) (consultada: 03 de febrero de 2021).

COLLINS, Susan E.; CLIFASEFI, Seema L.; LOGAN, Diane E. y SAMPLES Laura S., “Current Status, Historical Highlights, and Basic Principles of Harm Reduction” en: MARLATT, Alan; LARIMER, Mary E.; WITKIEWITZ, Katie (Eds.), *Harm Reduction: Pragmatic Strategies for Managing High-Risk Behaviors*, (2 ed.), The Guildford Press, Nueva York, 2012.

COMAS, Domingo; ROMANÍ, Oriol, “El Control social”, en: FUNDACIÓN DE CIENCIAS DE LA SALUD (Ed.), *Consumo y control de drogas: reflexiones desde la ética*, Ergón S.A., Madrid, 2004, pp. 119-135.

CUNEO, Silvio; MEDINA, Paula, “Análisis Crítico de los Tribunales de drogas en Chile”, en: CUNEO, S.; FERNÁNDEZ, M.J.; MEDINA, P.; OXMAN, N. (Eds.), *De la Guerra a los Tribunales de drogas, Política criminal e imposición de regímenes hegemónicos*, Tirant lo Blanch, Santiago, 2023.

<sup>64</sup> RODRÍGUEZ, María Eugenia, “Desafíos que enfrenta el debate y la propuesta de la legalización del Cannabis”, *TIPS - Trabajos de Investigación en Políticas Públicas*, 2013, N° 17, p. 11.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis, “El control penal del abuso de drogas: una valoración político-criminal”, *Revista de derecho (Valdivia)*, 2005, Vol. XVIII, N° 1, pp. 199-212.

ESCOHOTADO, Antonio, *Historia de las drogas*, Ed. Espasa, Madrid, 1999, 3ª edición.

EVANS DE LA CUADRA, Enrique; EVANS ESPÍNEIRA, Eugenio, *Los tributos ante la Constitución*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997.

GRUBER, Jonathan, *Public Finance and Public Policy*, Worth Publishers, Nueva York, 2011, 3ª edición.

KILMER, Beau; CAULKINS, Jonathan P.; LICCARDO PACULA, Rosalie; MACCOUN, Robert J.; REUTER Peter, *Assessing How Marijuana Legalization in California Could Influence Marijuana Consumption and Public Budgets*, RAND Corporation, Santa Mónica CA, 2010, en línea: [www.rand.org/pubs/occasional\\_papers/OP315.html](http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP315.html) (consultada: 09 de octubre de 2021).

LUENGO, Carolina; JARA, Patricia, “Legalización de la marihuana en Chile: un tema de reflexión para enfermería”, *Ciencia y Enfermería*, 2016, Vol. 22, N° 2, pp. 151-161, disponible en línea: <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-95532016000200012> (consultada: 12 de julio de 2021).

MATUS, Jean Pierre; RAMÍREZ, María Cecilia, *Manual de Derecho Penal chileno. Parte especial*, Tirant lo Blanch, Santiago de Chile, 2021, 4ª edición.

MEGIAS, Eusebio, “Introducción”, en: FUNDACIÓN DE CIENCIAS DE LA SALUD (Eds.), *Consumo y control de drogas: reflexiones desde la ética*, Ergón S.A., Madrid, 2004.

MILLER, Keaton; BOYOUNG, Seo, “Tax revenues when substances Substitute: Marijuana, Alcohol, and Tobacco”, *Kelley School of Business Research Paper*, 2018, Vol. 18, N° 27.

MURKIN, George, “Legalización del Cannabis en Uruguay: Priorizando la salud y seguridad públicas sobre el lucro privado”, (Trad. Kique Bossio), Transform Drug Policy Foundation - México Unido contra la Delincuencia A.C, Ciudad de México, 2016, Documento, 4 p., en línea: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/Legalizacio%CC%81n-del-cannabis-en-Uruguay.pdf> (consultada: el 20 de febrero de 2022).

OBRADOVIC, Ivana, “Cannabis legalization and regulations in Canada”, Reporte, Memo no. 2018-04, Observatoire français des drogues et des toxicomanies, 2018, 24 p., en línea: [https://www.researchgate.net/publication/335402386\\_CANNABIS\\_LEGALISATION\\_AND\\_REGULATIONS\\_IN\\_CANADA\\_BACKGROUND\\_AND\\_CHALLENGES](https://www.researchgate.net/publication/335402386_CANNABIS_LEGALISATION_AND_REGULATIONS_IN_CANADA_BACKGROUND_AND_CHALLENGES), consultada: 5 de julio de 2021.

OBSERVATORIO DEL NARCOTRÁFICO, “Informe 2020”, Ministerio Público de Chile, Santiago, 2020, documento .pdf, 304 p., disponible en línea: [https://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/observatorio\\_narcotrafico\\_informe\\_2020.pdf](https://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/observatorio_narcotrafico_informe_2020.pdf), consultada: 08 de noviembre de 2021.

REYES, Cristina; IBARRA, Frida; ÁLVAREZ, Gerardo; SALAZAR, Julio; RAMÍREZ, Tania y GUTIÉRREZ, Víctor, *Modelos de regulación legal del cannabis en Estados Unidos*, México Unido contra la Delincuencia, Ciudad de México, 2020, disponible en línea: <https://www.mucd.org.mx/2020/06/modelos-de-regulacion-del-cannabis-en-estados-unidos/> (consultada: el 3 de marzo de 2022).

RODRÍGUEZ, María Eugenia, “Desafíos que enfrenta el debate y la propuesta de la legalización del Cannabis”, *TIPS - Trabajos de Investigación en Políticas Públicas*, 2013, N° 17, pp. 1-17.

ROLLES, Steve, “La política de cannabis en los Países Bajos: hacia delante, no hacia atrás”, Transform Drug Policy Foundation, MUCD, México Unido contra la Delincuencia, Londres, 2014, Documento, 4 p., en línea: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/La-poli%CC%81tica-de-cannabis-en-los-Pai%CC%81ses-Bajos.pdf> (consultada: el 19 de junio de 2022).

ROLLES, Steve; MURKIN, George, *How to regulate cannabis: a practical guide*, Transform Drug Policy Foundation, Londres, 2016, 2ª edición.

ROSMARIN, Ari; EASTWOOD, Niamí, *A quiet revolution: drug decriminalization in practice across the globe*, Release Publication, Londres, 2016, 2ª edición.

SÁNCHEZ, José Miguel, “El control normativo”, en: FUNDACIÓN DE CIENCIAS DE LA SALUD (Ed.), *Consumo y control de drogas: reflexiones desde la ética*, Ergón S.A., Madrid, 2004.

SLADE, Harvey, *Altered States: Cannabis Regulation in the US*, Transform Drug Policy Foundation, Londres, 2020, en línea: <https://transformdrugs.org/publications/altered-states-cannabis-regulation-in-the-us> (consultada: 23 de mayo de 2023).

SLADE, Harvey, *Canada: Lecciones de la regulación del cannabis*, Transform Drug Policy Foundation y México DF, MUCD, México Unido contra la Delincuencia, Londres, 2020, en línea: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/Capturing-the-Market-Spanish-2020.pdf>, consultada: 13 de agosto de 2022.

STIGLITZ, Joseph; ROSENGARD, Jay, *Economics of the Public Sector*, W.W. Norton, Nueva York, 2015, 4ª edición.

STOHR, Mary K.; WILLITS, Dale W.; MAKIN, David A.; HEMMENS, Craig; LOVRICH, Nicholas P.; STANTON, Duane L. y MEIZE, Mikala, “Effects of Marijuana Legalization on Law Enforcement and Crime: Final Report”, National Institute of Justice, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice, Washington St., 2020, 158 p., en línea: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/grants/255060.pdf>, consultada: 08 de noviembre de 2021.

TIETENBERG, Tom; LEWIS, Lynne, *Environmental and Natural Resource Economics*, Routledge, Nueva York, 2018, 11ª edición.

TOLEDO, Patricia; RIFFO, Francisca; TORRES, Pablo, “Impuestos extrafiscales en la reforma tributaria 2014: análisis crítico”, *Revista de derecho (Valdivia)*, 2019, Vol. 32, N° 1, pp. 139-156, disponible en línea, <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502019000100139>, consultada: 11 de octubre de 2021.

## b) Legislación

Decreto Ley N° 14.294 de Estupefacientes, 1974 (Uruguay), disponible en línea: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14294-1974> (consultada: 08 de julio de 2021).

Washington Marijuana Legalization and Regulation, Initiative 502 (2012), Iniciativa legislativa, 2012, disponible en BALLOTPEA, página web, en línea: [https://ballotpedia.org/Washington\\_Marijuana\\_Legalization\\_and\\_Regulation,\\_Initiative\\_502\\_\(2012\)](https://ballotpedia.org/Washington_Marijuana_Legalization_and_Regulation,_Initiative_502_(2012)).

Ley Nº 21.575, Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de mejorar la persecución del narcotráfico y crimen organizado, regular el destino de los bienes incautados en esos delitos y fortalecer las instituciones de rehabilitación y reinserción social, 2023.

### c) Otros documentos

COALICIÓN APRUEBO DIGNIDAD (Eds.), “Programa de Gobierno Apruebo Dignidad”, 2021, documento .pdf, 229 p., disponible en línea: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%2Bde%2Bgobierno%2BAD%2B2022-2026%2B%282%29.pdf>, consultada: 12 de agosto de 2022.

DEPARTMENT OF CANNABIS CONTROL - CALIFORNIA, “Where cannabis business is allowed”, página web, Estado de California, 2022, disponible en línea: <https://cannabis.ca.gov/cannabis-laws/where-cannabis-businesses-are-allowed/>.

FUNDEU RAE (Ed.), “Regular y regularizar”, Fundación del Español Urgente, página web, 2023, en línea: <https://www.fundeu.es/consulta/regular-y-regularizar-1624/>.

GRUPO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA CRIMINAL, *Una alternativa a la actual política criminal sobre drogas (Documento 1)*, Grupo de Estudios de Política Criminal, Málaga, 1992, en línea: <https://politicacriminal.es/una-alternativa-a-la-actual-politica-criminal-sobre-drogas-1991> (consultada: 05 de julio de 2022).

NOTICIA: “El cannabis descoloca a Wall Street y afila su rally en bolsa: “Aún no es tarde para invertir””, Portal *Bolsamanía*, 5 de febrero de 2021, en línea: <https://www.bolsamania.com/noticias/mercados/cannabis-descoloca-wall-street-afila-rally-bolsa-aun-no-tarde-invertir--7804482.html>, consultada: 12 de octubre de 2021.

*The Washington St. Liquor and Cannabis Control Board*, Página web, en línea: <https://www.liq.wa.gov/board/board-information>.

U.S. CONGRESS, “The Marijuana Opportunity Reinvestment and Expungement Act”, 117th Congress, 2021, Proyecto de ley, consultable en línea: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3617>.

