

Bogotá D.C., 13 de agosto de 2024

Señora

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

REF: Informe de ponencia para primer debate – primera vuelta del proyecto de acto legislativo N° 013 de 2024 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el Cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones”.

Respetada presidente,

De conformidad con la designación realizada por la mesa directiva, rindo informe de ponencia positiva para primer debate – primera vuelta del proyecto de acto legislativo N° 013 de 2024 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el Cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,

CARLOS ARDILA ESPINOSA

Representante a la Cámara

Informe de ponencia para primer debate – primera vuelta

Proyecto de Acto Legislativo N° 013 de 2024 Cámara

“Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el Cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones”

I. OBJETO:

El objeto del Proyecto de Acto Legislativo es regular el uso del cannabis por parte de personas mayores de edad en Colombia. La iniciativa tiene como finalidad reconocer y garantizar los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad y a la igualdad, al mismo tiempo que plantea una estrategia innovadora para combatir el tráfico ilegal de cannabis, contribuyendo a la reducción de la violencia y la conflictividad social en el país, así como también a la formación de un mercado de alto valor aprovechable por los departamentos, los distritos y los municipios.

II. ANTECEDENTES:

El 15 de agosto de 2019 fue radicado por los H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Juan Fernando Reyes Kuri , H.R. César Augusto Lorduy Maldonado, H.R. Andrés David Calle Aguas , H.R. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Katherine Miranda Peña , H.R. Juanita María Goebertus Estrada , H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez , H.R. Ciro Fernández Núñez , H.R. Harry Giovanni González García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca , H.R. Mauricio Andrés Toro Orjuela, H.R. Catalina Ortiz Lalinde , H.R. Jairo Humberto Cristo Correa , H.R. Fabio Fernando Arroyave Rivas, H.R. Inti Raúl Asprilla Reyes y otros el Proyecto de Acto Legislativo No. 172 de 2019C *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE REGULARIZA EL USO RECREATIVO DEL CANNABIS”*.

El 24 de septiembre de 2019, el proyecto fue puesto en consideración de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y fue aprobado su informe de Ponencia de Primer Debate. El Proyecto de Acto Legislativo continuó su tránsito hacia la Plenaria de la Cámara de Representantes, en donde, si bien se radicó Ponencia Positiva para Segundo Debate, el Proyecto debió ser archivado en razón a que se agotaron los tiempos legislativos necesarios para continuar su trámite, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 224 y 225 de la Ley 5ta de 1992.

El 20 de julio de 2020 se presentó nuevamente el proyecto, esta vez suscrito por los H.R. Juan Carlos Lozada, H.R. Juan Fernando Reyes Kuri, H.R. Mauricio Toro, H.R. Andrés Calle Aguas, H.R. Alejandro Vega, H.R. Carlos Ardila Espinosa, H.R. Alejandro Carlos Chacón, H.R. Julián Peinado, H.R. Harry Giovanni González, H.R. Fabio Fernando Arroyave, H.R. German Navas Talero, H.R. Juanita Goebertus, H.R. Katherine Miranda Peña, H.R. Catalina Ortiz, H.R. José Daniel López, H.R. Cesar Augusto Lorduy, H.R. Alfredo Rafael Deluque, H.R. Inti Raúl Asprilla y H.R. Ángel María Gaitán, bajo en nombre Proyecto de Acto Legislativo No. 006 de 2020C *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE REGULARIZA EL USO RECREATIVO DEL CANNABIS”*.

El 15 de septiembre de 2020 el proyecto fue puesto en consideración en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, donde fue aprobado. El 03 de noviembre de 2020 tuvo lugar el segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo ante la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, en donde se archivó por no alcanzar las mayorías necesarias para su aprobación.

El 20 de julio de 2021 se presentó el proyecto una vez más, suscrito por los H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Juan Fernando Reyes Kuri, H.R. Mauricio Andrés Toro Orjuela, H.R. Rodrigo Arturo Rojas Lara, H.R. José Daniel López Jiménez, H.R. Jorge Enrique Benedetti Martelo, H.R. Juanita María Goebertus Estrada, H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa, H.R. Jhon Arley Murillo Benítez, H.R. Faber Alberto Muñoz Cerón, H.R. Katherine Miranda Peña, H.R. Carlos Germán Navas Talero, H.R. Ángel María Gaitán Pulido, H.R. Harry Giovanni González García, H.R. Catalina Ortiz Lalinde, H.R. María José Pizarro Rodríguez, H.R. Henry Fernando Correal Herrera, H.R. Andrés David Calle Aguas, H.R. Julián Peinado Ramírez, H.R. Elizabeth Jay-Pang Díaz, H.R. Inti Raúl Asprilla Reyes, H.R. Jairo Reinaldo Cala Suárez, H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez, H.R. Luis Alberto Albán Urbano, H.R. Gabriel Santos García, H.R. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Alejandro Carlos Chacón Camargo, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Teresa De Jesús Enríquez Rosero, H.R. Luciano Grisales Londoño, H.R. César Augusto Lorduy Maldonado y los H.S. Juan Luis Castro Córdoba, H.S. Horacio José Serpa Moncada.

El 18 de agosto de 2021 el proyecto de acto legislativo fue puesto en consideración de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, siendo aprobado el día 24 de agosto de 2021. Por lo cual continuó su trámite en la Plenaria de la Cámara de Representantes, donde fue puesto en consideración el día 17 de noviembre de 2021, oportunidad en la que se archivó por no alcanzar las mayorías necesarias para su aprobación.

El Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 Cámara fue radicado el día 21 de julio de 2022 por los H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Julián David López Tenorio, H.R. Jaime Rodríguez Contreras, H.R. Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, H.R. Andrés David Calle Aguas, H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, H.R. María Fernanda Carrascal Rojas, H.R. Gabriel Becerra Yañez, H.R. Luis Alberto Albán Urbano, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. Carlos Alberto Carreño Marin, H.R. Santiago Osorio Marín, H.R. Martha Lisbeth Alfonso Jurado, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Luvi Katherine Miranda Peña, H.R. Dolcey Oscar Torres Romero, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.R. Daniel Carvalho Mejía, H.R. Germán Rogelio Roza Anís, H.R. Gilma Díaz Arias, H.R. Mónica Karina Bocanegra Pantoja, así como por los H.S. Alejandro Alberto Vega Pérez, H.S. Alejandro Carlos Chacón Camargo, H.S. María José Pizarro Rodríguez, H.S. Inti Raúl Asprilla Reyes, H.S. Alexander López Maya, H.S. Omar de Jesús Restrepo Correa, H.S. Wilson Arias Castillo, H.S. Roy Leonardo Barreras Montealegre, H.S. Iván Cepeda Castro, H.S. Yuly Esmeralda Hernández Silva. En esta ocasión, el proyecto fue debatido y aprobado por las respectivas plenarias y comisiones en 7 debates. Finalmente, en el segundo debate de segunda vuelta de Senado el proyecto fue archivado por no alcanzar las mayorías exigidas por la constitución.

El Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2023 Cámara fue radicado el 20 de julio de 2023 por los H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, H.R. Daniel Carvalho Mejía, H.R. Julia Miranda Londoño, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. María Fernanda Carrascal Rojas,

H.R.Héctor David Chaparro Chaparro , H.R.Olga Beatriz González Correa , H.R.Pedro José Suárez Vacca , H.R.Jairo Reinaldo Cala Suárez , H.R.David Alejandro Toro Ramírez , H.R.Martha Lisbeth Alfonso Jurado , H.R.Diógenes Quintero Amaya, H.R.Luvi Katherine Miranda Peña , H.R.Alirio Uribe Muñoz , H.R.Catherine Juvinao Clavijo , H.R.Juan Sebastián Gómez Gonzáles , H.R.Andrés David Calle Aguas , H.R.Jennifer Dalley Pedraza Sandoval , H.R.Alejandro García Ríos , H.R.Leider Alexandra Vásquez Ochoa , H.R.Dorina Hernández Palomino , H.R.Heraclito Landinez Suárez , H.R.Ermes Evelio Pete Vivas , H.R.Santiago Osorio Marín , H.R.Alfredo Mondragón Garzón , H.R.Elizabeth Jay-Pang Díaz , H.R.Luz María Múnera Medina , H.R.Carlos Felipe Quintero Ovalle , H.R.Jorge Andrés Cancimance López , H.R.María del Mar Pizarro García , H.R.Jezmi Lizeth Barraza Arraut , H.R.Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo , H.R.Jorge Hernán Bastidas Rosero , H.R.Gabriel Ernesto Parrado Durán , H.R.Leyla Marleny Rincón Trujillo , H.R.Carmen Felisa Ramírez Boscán , H.R.Luis Alberto Albán Urbano , H.R.Pedro Baracutao García Ospina , H.R.Gabriel Becerra Yañez , H.R.Cristian Danilo Avendaño Fino , H.R.Álvaro Henry Monedero Rivera , H.R.Saray Elena Robayo Bechara , H.R.Juan Camilo Londoño Barrera , H.R.Jorge Eliécer Tamayo Marulanda , H.R.Julián David López Tenorio , H.R.Etna Tamara Argote Calderón , H.R.Wilder Iberson Escobar Ortiz , H.R.Germán Rogelio Rozo Anís , H.R.Erick Adrián Velasco Burbano , H.R.Susana Gómez Castaño , H.R.David Ricardo Racero Mayorca , H.R.Ingrid Johana Aguirre Juvinao; y las H.S.María José Pizarro Rodríguez , H.S.Ariel Fernando Avila Martínez , H.S.Alexánder López Maya , H.S.Humberto de la calle Lombana , H.S.Inti Raúl Asprilla Reyes , H.S.Wilson Arias Castillo , H.S.Jael Quiroga Carrillo , H.S.Julio Elias Vidal , H.S.Martha Isabel Peralta Epieyu , H.S.Sandra Yaneth Jaimes Cruz , H.S.Yuly Esmeralda Hernández Silva , H.S.Pablo Catatumbo Torres Victoria , H.S.Carlos Alberto Benavides Mora , H.S.Clara Eugenia López Obregón , H.S.Aida Yolanda Avella Esquivel , H.S.Piedad Esneda Córdoba Ruiz , H.S.Griselda Lobo Silva , H.S.Alfredo Rafael Deluque Zuleta , H.S.Julián Gallo Cubillos , H.S.Gloria Inés Flórez Schneider , H.S.Isabel Cristina Zuleta López , H.S.Alex Xavier Flórez Hernández , H.S.Catalina del Socorro Pérez Pérez , H.S.Iván Cepeda Castro. El PAL 35 de 2023 Cámara fue radicado el 26 de julio por los H.S.John Jairo Roldán Avendaño , H.S.Pablo Catatumbo Torres Victoria, H.R.Carlos Adolfo Ardila Espinosa H.R.Elizabeth Jay-Pang Díaz , H.R.Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo , H.R.Wilder Iberson Escobar Ortiz , H.R.Heraclito Landinez Suárez , H.R.Luis Alberto Albán Urbano , H.R.Pedro Baracutao García Ospina , H.R.Germán Rogelio Rozo Anís , H.R.Jorge Eliécer Tamayo Marulanda , H.R.Jhon Fredi Valencia Caicedo , H.R.Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera. Las iniciativas fueron acumuladas y en dicha ocasión el proyecto fue archivado en el último debate de la primera vuelta.

En la legislatura 2024-2025, la iniciativa fue radicada el día 20 de julio de 2024 por H.R. Juan Carlos Losada, H.R. Carlos Ardila Espinosa., H.S. María José Pizarro Rodríguez , H.S. Humberto de la calle Lombana , H.S.Yuly Esmeralda Hernández Silva , H.S. Ariel Fernando Avila Martínez , H.S. Julio Elias Vidal , H.S. Martha Isabel Peralta Epieyu , H.S. Catalina del Socorro Pérez Pérez, H.R. Daniel Carvalho Mejía , H.R. Jorge Alejandro Ocampo Giraldo , H.R. Duvalier Sánchez Arango , H.R. Alejandro García Ríos , H.R. Heraclito Landinez Suárez , H.R. Alirio Uribe Muñoz , H.R. David Ricardo Racero Mayorca , H.R. James Hermenegildo Mosquera Torres , H.R. Martha Lisbeth Alfonso Jurado , H.R. Gildardo Silva Molina , H.R. Norman David Bañol Álvarez , H.R. Pedro José Suárez Vacca , H.R. Luvi Katherine Miranda Peña , H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle , H.R. Héctor David Chaparro Chaparro , H.R. Jorge Andrés Cancimance López , H.R. Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo , H.R. Gabriel Becerra Yañez , H.R. Julia Miranda Londoño , H.R. Jaime Raúl Salamanca Torres , H.R. Catherine Juvinao Clavijo , H.R. Juan Sebastián Gómez Gonzáles , H.R. Santiago Osorio Marín , H.R. Jorge Eliécer Tamayo Marulanda , H.R. Ingrid Johana Aguirre Juvinao , H.R.Jennifer Dalley Pedraza Sandoval , H.R. Ermes Evelio Pete

Vivas , H.R. Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera , H.R. Olga Beatriz González Correa , H.R. Germán Rogelio Rozo Anís , H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino , H.R. Saray Elena Robayo Bechara , H.R. Agmeth José Escaf Tijerino , H.R. María del Mar Pizarro García , H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa , H.R. Elizabeth Jay-Pang Díaz , H.R. Erick Adrián Velasco Burbano , H.R. Jhon Fredi Valencia Caicedo,

III. PROBLEMA A RESOLVER:

En Colombia, a partir de la modificación del artículo 49 Constitucional por el Acto Legislativo 02 de 2009¹, quedó prohibido el porte y consumo de cualquier tipo de sustancia estupefaciente o psicotrópica (*hojas de coca, cocaína, opio, dihidromorfina, heroína, metadona, morfina, cannabis y su resina y los extractos y tinturas de cannabis, amapola, droga sintética, nitrato de amilo popper, ketamina, GHB, entre otras*), salvo prescripción médica. Esta prohibición fue incluida bajo el argumento de proteger la salud pública de los colombianos.

Este listado de incluye el tetrahidrocannabinol (THC) CANNABIS, sustancia de reconocidos efectos terapéuticos de tipo anestésico, anticonvulsivante, anti glaucomatoso y antiasmático, que además sirve para uso en el tratamiento del glaucoma, del asma y de la epilepsia². Esta sustancia fue eliminada de la Lista IV³⁴ de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, por solicitud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), requerimiento que fue acogido por la mayoría de los 53 Estados de la Comisión de Estupefacientes -el órgano Ejecutivo de la ONU en políticas de drogas- el cual decidió el 02 de diciembre de 2020.⁵

El Acto Legislativo 02 de 2019 fue regulado por la Ley 1787 de 2016, norma que fijó las condiciones de importación, exportación, cultivo, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis y de sus derivados siempre y cuando su finalidad sea médica o científica. Cabe recordar que según el acto legislativo estas sustancias únicamente podían utilizarse con fines médicos, mientras que la regulación les abrió las puertas a otros usos, existiendo hoy en día una incoherencia entre la disposición constitucional y el desarrollo legal sobre la materia.

Adicional a lo anterior, el artículo 49 en su redacción es, a todas luces, contrario a lo dispuesto en las garantías constitucionales que dan contenido a los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la igualdad y la salud pública. Lo anterior, en tanto limita sin fundamento constitucional alguno el ejercicio de una actividad que repercute de forma exclusiva en la órbita del individuo.

¹ “Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.”

² Roberto Serpa Flórez, *Psiquiatría médica y jurídica*, 2007.

³ (la categoría más restrictiva de la convención sobre drogas de 1961 que reúne las sustancias que se consideran particularmente dañinas y con beneficios médicos limitados).

⁴ *International Drug Policy Consortium*, 2019. *La OMS cambia su posición con respecto a la marihuana*, recuperado de: <https://idpc.net/es/alerts/2019/02/la-OMS-cambia-su-posicion#.XTS1wX3xB0k.whatsapp>.

⁵ <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/onu-saca-cannabis-de-lista-de-drogas-mas-peligrosas-y-reconoce-propiedades-medicinales-552551#:~:text=La%20ONU%20aprob%C3%B3%20este%20mi%C3%A9rcoles,con%20fines%20recreativos%20sigue%20prohibido>.

De hecho, a pesar de la inclusión de este artículo en la Constitución, la jurisprudencia constitucional, ordinaria y administrativa han reconocido que el derecho al porte de la dosis mínima se mantiene incólume, en tanto se trata de un asunto que no le compete regular al Estado y dejando sin un alcance real al Acto Legislativo 02 de 2009.

Cabe resaltar que el Acto Legislativo 02 de 2009 se aprobó en un contexto de país distinto, en el que aún se creía que la lucha contra las drogas debía partir de estrategias prohibicionistas y en el que este tipo de limitaciones se implementaban como herramientas para luchar contra el conflicto armado en el que estaba sumergido el país.

Hoy, 13 años después, está claro que la prohibición de las drogas no solo ha alimentado el conflicto, sino que además ha cobrado millares de vidas en Colombia y el mundo. También, se ha consolidado una fuerte defensa a las libertades individuales y se ha tendido a limitar la intervención del Estado en estos asuntos.

En consecuencia, es claro que una reforma constitucional que permita los usos medicinal, científico y adulto del cannabis y sus derivados, no solo es pertinente, sino además es necesaria para subsanar las contradicciones e incoherencias que hoy en día persisten en nuestro ordenamiento jurídico. Aunado, es necesario que Colombia se sume a las actuales posturas globales que han encontrado en la despenalización y regularización del porte y consumo, estrategias mucho más efectivas para afrontar la hasta ahora fallida lucha contra las drogas.

IV. CONVENIENCIA DE REGULAR EL CANNABIS DE USO ADULTO EN COLOMBIA:

Regular el cannabis de uso adulto en Colombia se justifica por diversas razones que impactan en lo social, económico y en la salud pública, fundamentales para el desarrollo del país y la protección de los derechos ciudadanos.

La prohibición del cannabis no ha reducido el mercado ilegal ni la violencia relacionada con el narcotráfico; al contrario, ha fortalecido a las organizaciones criminales. Con la regulación, se podrá crear un mercado legal, supervisado por el Estado, que disminuirá significativamente el mercado ilícito y la criminalidad asociada. Además, esta regularización permitiría que los departamentos, municipios y distritos generen ingresos adicionales mediante la recaudación de impuestos vinculados a la producción y venta de cannabis, recursos que podrían destinarse a fortalecer los sistemas de salud y educación locales, mejorando así la calidad de vida de los habitantes.

En cuanto a la salud pública, la regulación brindaría al Estado la capacidad de implementar políticas de prevención, programas de reducción de riesgos, y acceso a tratamientos para quienes lo necesiten, asegurando también que el cannabis disponible cumpla con estándares de calidad que minimicen los riesgos para los consumidores. Este cambio en la política también promovería un enfoque más respetuoso hacia los derechos humanos, protegiendo las libertades individuales y reduciendo la intervención estatal en asuntos de índole personal, en línea con la evolución de la jurisprudencia colombiana y las tendencias internacionales que defienden los derechos individuales.

Por otra parte, la regulación permitiría a las fuerzas de seguridad y al sistema de justicia concentrarse en delitos de mayor relevancia social, optimizando el uso de recursos y reduciendo la sobrecarga en el sistema penitenciario, además de disminuir la estigmatización de los consumidores no violentos. También alinearía a Colombia con los avances internacionales en la regulación del cannabis, siguiendo ejemplos exitosos como los de Uruguay, Canadá, y varios estados de los Estados Unidos, donde esta estrategia ha mostrado ser más efectiva y humana que la prohibición.

Así mismo, la regulación fomentaría la investigación científica sobre el cannabis y el desarrollo de una industria innovadora y sostenible, generando empleo y atrayendo inversiones en sectores actualmente marginales o ilegales, lo que contribuiría al crecimiento económico y al desarrollo de nuevas tecnologías. La regulación del cannabis de uso adulto en Colombia es no solo conveniente, sino también esencial para impulsar el desarrollo social y económico, proteger la salud pública, y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, avanzando hacia una sociedad más justa y segura.

Colombia tiene la necesidad de eliminar progresivamente los mercados ilícitos que han generado violencia criminal desde la implementación de la denominada 'Guerra contra las drogas'. Décadas de prohibición y estigmatización de las sustancias psicotrópicas y psicoactivas evidencian la necesidad de avanzar hacia la regulación de la industria del cannabis de uso adulto, la descriminalización del consumo y la implementación de un enfoque de derechos humanos para la prevención y atención de las adicciones o el consumo problemático.

Este proyecto modifica el artículo 49 de la Constitución Política, con el fin de eliminar la prohibición en Colombia del porte y el consumo de cannabis de uso adulto y sus derivados, así como de la producción, distribución, venta y comercialización del mismo, siempre y cuando se cuente con las licencias y/o autorizaciones o por medio del autocultivo.

V. CONTENIDO DEL PROYECTO:

La reforma propuesta al artículo 49 de la Constitución Política exceptúa de la prohibición del porte y el consumo de sustancias psicoactivas, salvo con fines médicos y científicos, a los mayores de edad en el territorio nacional y a las actividades de producción, distribución, venta y comercialización de esta sustancia con fines de uso adulto siempre y cuando se cuente con las licencias y/o autorizaciones otorgadas por la autoridad competente, sin perjuicio del autocultivo autorizado por la ley.

Con el fin de generar una regulación enfocada en las necesidades de desarrollo de los departamentos, distritos y municipios, se establece que perjuicio de los tributos nacionales, los departamentos, municipios y distritos podrán establecer, recaudar y administrar de forma exclusiva los tributos causados por las actividades relativas a la distribución, consumo o venta de cannabis para uso de adultos, de conformidad con lo dispuesto en la ley. Los tributos que se refieran a estas actividades tendrán como destinación los sistemas de salud y educación.

La ley regulará los elementos básicos de los impuestos que podrán decretar los municipios y distritos a su favor, previa aprobación de los concejos, por el uso de inmuebles en actividades relativas al cannabis de uso para adultos. Así mismo, el Congreso de la República expedirá la ley que reglamenta

y autoriza a las entidades territoriales la imposición de los tributos señalados en el presente Acto Legislativo, dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.

Con fines preventivos, se establecen las siguientes prohibiciones:

- Se prohíben las actividades de promoción y publicidad relacionadas con el cannabis de uso adulto.
- Se prohíbe el consumo, y comercialización de cannabis y sus derivados en entornos escolares y en centros de atención a la primera infancia, al interior de instituciones educativas y en los demás ambientes en los que actualmente se encuentra prohibido el consumo de tabaco, y la ley lo reglamentará en otros espacios.

Para el fortalecimiento del enfoque de derechos humanos en lo relacionado con el consumo de cannabis de uso adulto:

- Se determina que la ley establecerá medidas de control efectivas para proteger y prevenir de manera integral a la niñez y la adolescencia, madres gestantes y lactantes y a la población en general, del consumo de cannabis y sus daños asociados.
- La ley establecerá medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para toda la población y en especial para las personas que consuman de manera crónica sustancias psicoactivas, su familia y/o redes de apoyo. El acceso a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del consumidor.
- Se establece la obligación para que el Estado implemente medidas de promoción de la salud, estrategias de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en cualquiera de sus formas, incluyendo la prevención del consumo pasivo o secundario, principalmente dirigidas a la niñez, la adolescencia y madres gestantes y lactantes, apoyo al abandono del consumo; y, subsidiariamente, estrategias de reducción de riesgos y daños en favor de los consumidores.
- La ley regulará autorizaciones especiales para comunidades étnicas y campesinas como medida diferencial para garantizar su participación efectiva en el acceso a la producción, distribución y venta del cannabis de uso adulto.
- El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública estricta en torno a la prevención y atención del consumo del cannabis. Dicha política debe estar acompañada con una estrategia educativa nacional integral que tenga como objetivo la prevención del consumo.

VI. ANTECEDENTES NORMATIVOS:

Colombia inició el camino de la regulación del consumo de estupefacientes hace más de 30 años, cuando se expidió la Ley 30 de 1986, *“Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones.”* Dicha norma, entre otras cosas, en el literal J del Artículo 2, definió las dosis para uso personal de sustancias estupefacientes, así:

“ARTICULO 2o. (Definiciones). Para efectos de la presente Ley se adoptarán las siguientes definiciones:

(...)

j) Dosis para uso personal: Es la cantidad de estupefacientes 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; la de marihuana hachís que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o de cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos.

No es dosis para uso personal, el estupefaciente que la persona lleve consigo, cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad.”

Además, la Ley 30 de 1986, reglamentó en su Artículo 32 lo concerniente a la penalización del cultivo, conservación o financiación de plantaciones (*número superior a veinte (20) plantas*) de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia, permitiendo tácitamente los cultivos (*número inferior a veinte (20) plantas*) para uso personal.

Posteriormente la Corte Constitucional mediante sentencia C-221 de 1994, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, despenalizó el porte y el consumo de la dosis personal de estupefacientes, al declarar contrario a la Constitución el Artículo 51 de la Ley 30 de 1986 (*Estatuto Nacional de Estupefacientes*), que disponía penas privativas de la libertad para personas que fueran sorprendidas portando menos de veinte gramos de marihuana o uno de cocaína. El argumento esencial de la Corte fue que esas normas violaban la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad, pues la conducta del consumidor no afecta, en sí misma, derechos de otras personas.

Mucho ha ocurrido desde entonces, siete periodos presidenciales, cambios regulatorios y legislativos que han hecho que la política de drogas se haya ido alejando del camino que reconocía los derechos de los consumidores como un espacio y manifestación de las libertades individuales dentro de un Estado democrático.

En el año 2009 se realizaron en el país varios esfuerzos por penalizar el consumo adulto, los cuales culminaron en la expedición del Acto Legislativo 02, a través del cual se reformó el artículo 49 superior, elevando a rango constitucional la prohibición de porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo en los casos de prescripción médica.

Este cambio constitucional, que contrariaba los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia, propició una ambigüedad jurídica que derivó en la restricción del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad de los consumidores de sustancias psicotrópicas o estupefacientes.

En el año 2011, la reforma constitucional fue demandada por sustitución de la Constitución. No obstante, la Corte Constitucional en sentencia C-574 de 2011, se declaró inhibida por ineptitud de la demanda presentada, omitiendo un pronunciamiento de fondo sobre los cargos.

En aras de desarrollar la prohibición constitucional, en el año 2016 se discutió y aprobó la Ley 1787, *“Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009.”*, (desarrollada mediante el Decreto 0613 de 2017). Esta norma reguló la producción, expedición de licencias y despenalización del porte y consumo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes de conformidad con la referencia constitucional sobre la materia. No obstante, en su objeto, delimitado en el artículo 1, la norma dispuso que se pretendía regular *“el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados”*, referencia que de entrada muestra una adición a lo previsto en el artículo 29 constitucional: el uso científico.

Al revisar el resto de la norma se evidencia que se hace referencia a usos medicinales y científicos del cannabis, previsiones que no necesariamente se enmarca en la referencia del artículo 49 de la Constitución que se refiere exclusivamente a la tenencia de una fórmula médica.

De lo anterior se colige entonces que la Ley 1787 de 2016 introdujo dos excepciones adicionales al porte de cannabis, aumentando el margen de la prohibición dispuesta por el Acto Legislativo 02 de 2009.

En lo que respecta al uso adulto, la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”*, desarrolló dispuso en su artículo 33 la prohibición al consumo de drogas de uso ilícito, en aras de preservar la tranquilidad, y las relaciones respetuosas de las personas y la comunidad.

Esta norma implementó un proceso abreviado encaminado a sancionar a las personas que consumieran dichas sustancias, en contravía de los derechos ya reconocidos por la jurisprudencia nacional. Proceso que además no otorgaba las garantías propias del debido proceso y que conllevaba una serie de estigmatizaciones en contra de los consumidores.

Ante esta disposición, abiertamente inconstitucional, las Cortes mantuvieron la postura adoptada desde el año 1994, como se evidenció el 9 de marzo de 2016, cuando la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia SP-2940-2016, reconoció que los consumidores, enfermos o adictos, podían portar una cantidad diferente a la fijada por la ley para la dosis personal (20 gramos), siempre que: 1) está fuera para su consumo personal o aprovisionamiento y 2) no existieran indicios de tráfico de sustancias de uso ilícito.

Sin embargo, el Gobierno intentó nuevamente limitar los derechos de los consumidores y, en desarrollo de la Ley 1801 de 2016, expidió el Decreto 1844 de la misma anualidad, que prohibió el porte y consumo de la dosis mínima y facultó a la Policía Nacional para adelantar el decomiso de las sustancias estupefacientes, así como para la imposición de una sanción.

No obstante, a través de sentencia C-253 de 2019, la Corte Constitucional dio fin a esta discusión declarando inexecutable las expresiones ‘alcohólicas, psicoactivas o contenidas en los Artículos 33 (literal c, numeral 2) y 140 (numeral 7) del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016)⁶. Toda vez que el texto legal de las reglas acusadas tiene unas amplias prohibiciones que impactan el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad de forma considerable, así lo afirmó la corte para cada uno de los artículos:

- Artículo 33. Comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas.
(...)

⁶ Sentencia C-253 de 2019, Corte Constitucional

c) <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Consumir sustancias ~~alcohólicas, psicoactivas~~ e prohibidas, no autorizados para su consumo.

“Respecto del primer problema jurídico, el del artículo 33 (numeral 2, literal c), la Corte consideró que la prohibición amplia y genérica impuesta por el Código Nacional de Policía y Convivencia no es razonable constitucionalmente, pues a pesar de buscar un fin que es imperioso (la tranquilidad y las relaciones respetuosas) lo hace a través de un medio que no es necesario para alcanzar dicho fin, y en ocasiones tampoco idóneo. La generalidad de la disposición, que invierte el principio de libertad, incluye en la prohibición casos para los que el medio no es idóneo, puesto que no hay siquiera riesgo de que se afecten los bienes protegidos. El medio no es necesario, en todo caso, por cuanto existen otros medios de policía en el mismo Código que permiten alcanzar los fines buscados sin imponer una amplia restricción a la libertad. La regla también es desproporcionada al dar amplísima protección a unos derechos e imponer cargas al libre desarrollo de la personalidad.”⁷

- Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público.
7. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Consumir ~~bebidas alcohólicas,~~ sustancias ~~psicoactivas~~ e prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente.

“Con respecto al segundo problema jurídico, referente al artículo 140 (numeral 7), la Corte consideró que la prohibición impuesta por el Código Nacional de Policía y Convivencia, objeto de la acción de inconstitucionalidad, tampoco es razonable constitucionalmente. Al igual que en el problema anterior, se advirtió que el fin que se busca con la norma es imperioso (el cuidado y la integridad del espacio público). Pero en este caso ni siquiera se muestra por qué se considera que el medio es adecuado para alcanzar el fin buscado. No se advierte, ni se dan elementos de juicio que permitan establecer una relación clara de causalidad entre el consumo de las bebidas y las sustancias psicoactivas, en general, y la destrucción o irrespeto a la integridad del espacio público. En cualquier caso, los eventos en los que el consumo de las sustancias referidas podría llevar a destruir o afectar el espacio público, debe ser objeto de prevención y corrección por parte de la Policía, usando otros medios que el propio Código de Policía contempla y faculta.”⁸

Estos argumentos que se enmarcan en la ya enunciada línea jurisprudencial que identifica estos asuntos como propios de la órbita del individuo.

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

El consejo de Estado a su vez, en sentencia del 30 de abril de 2020, dentro del proceso de nulidad del Decreto 1844 de 2018 *“Por medio del cual se adiciona el capítulo 9º del título 8º de la parte 2ª del libro 2º del Decreto 1070 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas”*, determinó que el decreto es válido condicionado, en el entendido que:

1. *“El acto demandado reglamenta el CNSCC respecto de los verbos de porte, tenencia y posesión de SPA, cuando esa conducta traspasa la esfera íntima del consumidor dado que se relaciona: i) con la comercialización y/o distribución de SPA, o ii) porque afecta los derechos de terceros y/o colectivos.*
2. *Los miembros de la Policía Nacional harán uso del proceso verbal inmediato al que hace referencia la norma acusada únicamente cuando se requiera verificar que la dosis personal está siendo utilizada para fines distintos al consumo de quien la tiene en su poder, ante la existencia de evidencias en torno a que se está atentando contra los derechos de terceros o de la colectividad.*
3. *Conforme con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-253 de 2019, los comportamientos previstos por los artículos 33 (literal c, numeral 2º) y 140 (numeral 7º) de la ley 1801, únicamente podrán ser corregidos por la Policía Nacional cuando las autoridades competentes fijen, “dentro de los límites que impone el orden constitucional” y de manera “razonable y proporcionada”, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en virtud de las cuales el acto de consumo de estupefacientes afecta el orden público.”⁹*

Lo anterior nos lleva a concluir que en Colombia ha existido una pugna en lo que respecta al consumo de sustancias psicoactivas. Por un lado, el Gobierno ha sostenido y defendido una aproximación prohibicionista al tema, la cual se ha visto materializada en el Acto Legislativo 02 de 2009, el Código Nacional de Policía y el Decreto 1844 de 2018. Postura que se contrapone las posiciones reivindicatorias de las libertades individuales que han asumido las altas cortes. Los tribunales en Colombia han optado por adoptar una aproximación al consumo de drogas más humana, garantista y eficaz, llegando a permitir la dosis mínima, la dosis de aprovisionamiento y el derecho al libre consumo. Esto, en defensa de los derechos fundamentales que han venido siendo vulnerados por las medidas adoptadas desde el ejecutivo.

Consecuencia de lo expuesto es que en la actualidad no existe certeza sobre los límites constitucionales, legales y jurisprudenciales en la materia, por lo cual es pertinente adoptar una única posición estatal.

VII. REGULACIÓN DEL CANNABIS EN OTROS PAÍSES:

Son muchos los países que poco a poco han venido realizando una transición hacia la regularización del cannabis tanto de uso adulto como de uso medicinal y científico. Países como Uruguay, Holanda, Canadá, 18 estados de Estados Unidos y recientemente México, han

⁹ Sentencia Rad 2018-00387-00 y 2018-00399-00 del 30 de abril de 2020, Consejo de Estado.

enarbolado las banderas de la regularización del cannabis como pioneros, en donde se puede encontrar un mercado legal con controles eficaces y eficientes.

Uruguay, el Estado de Colorado y Canadá han sido ejemplo en la regulación de disposiciones sobre enfoque, objetivos, autoridades de control, producción, distribución, establecimientos para el consumo, edad mínima, registro, publicidad, fiscalidad, prevención y destinación de los recursos producidos por el nuevo mercado legal, como se muestra a continuación¹⁰:

Tabla 1.
Aspectos modificados en
Uruguay, Colorado (Estados Unidos) y Canadá

URUGUAY	COLORADO – EEUU	CANADÁ
Enfoque		
<ul style="list-style-type: none"> - Salud pública. - Control estatal. - Desmercantilización del cannabis. 	<ul style="list-style-type: none"> - Salud y seguridad pública. - Eficiencia y libertad individual. - Recaudación. - Libre mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfoque salud pública. - Seguridad en la práctica. - Libre mercado.
Objetivos		
<ul style="list-style-type: none"> - Proteger a los habitantes del comercio ilegal y el narcotráfico. - Atacar consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas. - Reducir la incidencia del narcotráfico y del crimen organizado. 	<p style="text-align: center;"><i>Enmienda 64:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Uso eficiente de los recursos para la aplicación de la ley. - Aumento de ingresos para fines públicos. - Libertad individual. <p style="text-align: center;"><i>Principio rector gobierno Colorado:</i> crear un entorno normativo y de aplicación de la ley robusto que proteja la seguridad pública y evite el desvío de marihuana de venta al por menor a personas menores de 21 años o de fuera del estado de Colorado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Protección de la salud. - Luchar contra el crimen organizado.
Entidad que regula		
Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA). Ministerio de Salud Pública.	<ul style="list-style-type: none"> - Marijuana Enforcement Division/ División de Aplicación de la Ley sobre Marihuana. - Departamento de Hacienda. 	Access to Cannabis for Medical Purposes Regulations (ACMPR) del Ministerio de Salud Canadiense (Health Canada).
Distribución		

¹⁰ Esta comparación se basa en la regulación y normatividad de acuerdo a investigaciones publicadas por la Fundación Renovatio y por la Organización de los Estados Americanos (OEA), en específico por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) que se encarga del análisis de los procesos regulatorios frente al cannabis y al problema de drogas en las Américas.

- | | | |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Sector público y privado. - Farmacias. - Clubes de cannabis. | <ul style="list-style-type: none"> - Sector privado. - Locales comerciales con licencia de dispensación de cannabis medicinal hasta jul.2014. - Después licencia medicinal y/o comercial. | <ul style="list-style-type: none"> - Sector privado. - Locales comerciales con licencia. - Experimentos con clubes de cannabis. |
|--|--|--|

Establecimientos de venta

- | | | |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Farmacias acreditadas en el registro del IRCCA. - Clubes de cannabis registrados en el IRCCA. | <p style="text-align: center;">Establecimientos con autorización</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Clubes de Cannabis. - Establecimientos con licencias autorizadas. |
|--|--|--|

Edad permitida

18 años	21 años	18 a 21 años según la provincia
---------	---------	---------------------------------

Registro

- | | | |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Registro de cultivos en el IRCCA (Datos de carácter sensible). - Registro de personas usuarias y de integrantes de clubes (Datos de carácter sensible). | <p style="text-align: center;">No se permite según la ley, pero están obligados a instalar cámaras que registren la identidad de vendedor y comprador.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Registro de usuarios de clubes de cannabis. - Registro de usuarios de cannabis medicinal. |
|--|--|--|

Publicidad

Prohibida	Regulada	Prohibida
-----------	----------	-----------

Fiscalidad

- | | | |
|---|--|--|
| <p>Precio de licencia + 20% IVA en suspenso (no se traslada al precio final de venta al público).</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Impuestos municipales (variables) - Impuestos indirectos - (Excise taxes): 15% IVA especial - (Sales tax): 10% - IVA estatal: 2,9% | <p>Existen dos tipos de impuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nacional. Se implementa un impuesto consistente en el pago de 1 dólar canadiense por gramo o del 10% del precio de venta final, dependiendo de cuál sea el más elevado. - Provincial. Se implementa el impuesto de venta de cualquier producto que varía entre el 13 y el 15%. |
|---|--|--|

Destinación de recursos recaudados

- | | | |
|--|--|---|
| <p>Sistema educativo y Sistema de salud.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Impuestos indirectos. - Primeros 40 millones van a Fondo para la construcción de escuelas. Después de los | <p>No se ha establecido destinación específica.</p> |
|--|--|---|

40 millones se destinan a Fondo de Efectivo de Marihuana (*Marihuana Cash Fund*).

Prevención

Disciplina obligatoria en el Sistema Nacional de Educación Pública.	Integrada en los programas de prevención de alcohol, tabaco, drogas ilegalizadas y otras sustancias.	Programas dirigidos por el Ministerio de Salud canadiense en la prevención y uso responsable de las sustancias psicoactivas.
---	--	--

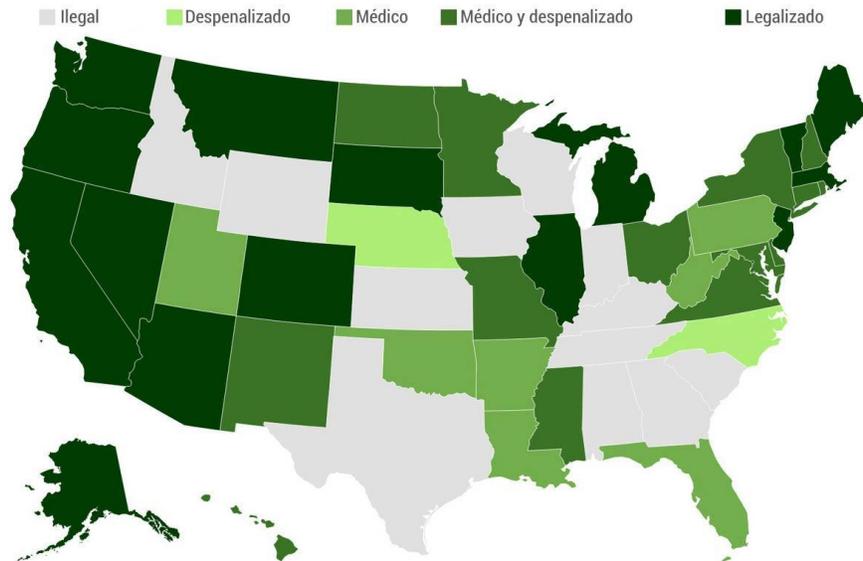
Tabla 2.
Medidas implementadas

URUGUAY	COLORADO - EEUU
Regulación ley.	Regulación de delitos cannabis
Puesta en marcha de Sistemas de monitoreo y evaluación de la implementación de la ley	Regulación de establecimientos
Formación fuerzas seguridad aduanas	Regulación de impuestos
Creación programa de capacitación especializada en política de drogas y carrera especializada en políticas de drogas.	Regulación de penas por conducir bajo efectos cannabis
Ensayo clínico uso cannabis para deshabituación pasta base	Regulación de Estudios sobre efectos cannabis en la salud y sobre acciones y gastos de represión.

Por otra parte, las elecciones de 2020 en Estados Unidos le dieron una victoria al cannabis de uso adulto. Arizona, Montana, Nueva Jersey y Dakota del Sur ahora hacen parte de los estados que aprobaron el consumo de cannabis para adultos.¹¹ Así mismo, el 31 de marzo del 2021, el estado de Nueva York legalizó el consumo de cannabis de uso adulto, convirtiéndose en el decimosexto estado que regula su consumo.

¹¹ <https://cnnespanol.cnn.com/2020/11/06/la-marihuana-recreativa-legal-tuvo-una-gran-victoria-durante-las-elecciones/>

Gráfico 1. Industria del cannabis en Estados Unidos



Fuente: Marijuana Policy Project, gráfico desarrollado por Vox

En particular, la compañía de análisis e investigación de mercado que se especializa en la industria del cannabis, Brightfield Group, proyecta que, con los nuevos Estados que aprobaron el uso adulto de cannabis y las recientes incorporaciones como lo es el estado de Nueva York, Estados Unidos alcanzará los 45.000 millones de dólares en ventas para 2025.¹²

El caso de México es particular, desde el 28 de junio del 2021 la ley no prohíbe el consumo de cannabis. Precisamente, la Suprema Corte emitió una declaratoria general de inconstitucionalidad sobre la norma que prohíbe el uso adulto de cannabis, anunciando la inexistencia de riesgos colectivos para la salud. Esto a modo comparativo con el resto de las drogas legales, como lo es el alcohol y el tabaco. Así las cosas, se podría interpretar que México es el segundo país de América Latina en aprobar el uso adulto de cannabis y su producción para consumo personal. En consecuencia, el paso a seguir es el desarrollo integral de la regulación del cannabis.

¹² *Hemp CBD Market. Brightfield Group. 2021. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/11/06/la-marihuana-recreativa-legal-tuvo-una-gran-victoria-durante-las-elecciones/>*

Gráfico 2. Legislación sobre el uso del cannabis en América



Fuente: CNNEE.¹³

Con lo anterior, se evidencia que al menos siete países en América Latina han aprobado el cannabis con fines medicinales y únicamente dos, México y Uruguay, lo han legalizado con fines de uso adulto.

Adicionalmente, el pasado 1 de abril, entró en vigencia la Ley CanG, a través de la cual se pretende desarrollar un plan piloto para la regulación del Cannabis en Alemania y que seguramente será la que marque la hoja de ruta de la regulación en la Unión Europea. Este plan permite el autocultivo y la compra en dispensarios autorizados de hasta 50 gramos de cannabis al mes y ha sido ideado como una forma de proteger a los consumidores y de luchar contra el expendio ilegal de dicha sustancia.

VIII. IMPACTO ECONÓMICO DE LA REGULACIÓN DEL CANNABIS DE USO ADULTO

Recientemente el, Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas -CESED- de la Universidad de Los Andes¹⁴, publicó un análisis sobre la evidencia que hay entre los procesos de descriminalización y regulación del cannabis y los impactos en indicadores y variables de seguridad urbana.

¹³ <https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/29/marihuana-legal-paises-america-latina-cannabis-legal-orix/>

¹⁴ Cannabis regulado y seguridad ¿Qué dice la evidencia? [Cannabis regulado y seguridad: ¿qué dice la evidencia? - CESED - Centro de Estudios de sobre Seguridad y Drogas \(uniandes.edu.co\)](https://www.uniandes.edu.co/ceсед/que-dice-la-evidencia-cannabis-regulado-y-seguridad/)

Esta publicación analiza de forma sistemática 19 estudios en diversos países en los que se ha regulado o descriminalizado el cannabis. De estos diecinueve estudios, catorce sugieren o una reducción del crimen o no muestran impactos en esta materia. Más específicamente, nueve estudios encuentran que la regulación del cannabis de uso médico reduce los niveles de o no tiene ningún efecto sobre criminalidad, mientras que 7 muestran lo mismo para la despenalización, descriminalización y regulación del cannabis recreativo.

Adicionalmente, cinco de seis de estudios indican una disminución en los arrestos por cuenta de la regulación, esto tiene un impacto positivo enorme en cuanto a seguridad toda vez que se libera capacidad operativa de la fuerza pública para hacerle frente a delitos de mucho más impacto.

Además, todos los estudios revisados sobre el efecto en tasas de esclarecimiento de crímenes concuerdan en que la regulación no parece obstaculizar la capacidad de resolver crímenes y, en algunos casos, la mejora.

En general el estudio sistemático presentado por la Universidad de los Andes muestra tres grandes conclusiones:

1. Al liberar recursos policiales, se puede reasignar el esfuerzo de aplicación de la ley para disuadir e investigar otros tipos de delitos, lo que impacta en la reducción del crimen en general.
2. Al sacar bienes del mercado negro y llevarlos a la economía formal, se reducen las rentas del mercado ilegal y se puede disminuir la violencia y los delitos violentos asociados con el comercio ilegal de drogas.
3. Si la despenalización, descriminalización o regulación reduce el precio del cannabis, como sugieren algunos estudios previos, podría disminuir los delitos contra la propiedad.

Finalmente, este estudio cita el trabajo de Gutierrez & Tobon (2017), en el cual se analiza la cantidad de recursos utilizados en procedimientos policiales, a propósito de la lucha contra las drogas. Estos son algunos datos de este estudio:

- Una detención requiere en promedio 9,5 horas de trabajo de una patrulla policial compuesta por dos agentes.
- Un traslado toma 4 horas aproximadamente y la judicialización 5,5 horas.
- De igual forma, según sus cálculos, entre 2001 y 2015, el gasto público relacionado con las detenciones por delitos de porte, fabricación y tráfico de estupefacientes asciende a \$10,6 billones de pesos colombianos (aproximadamente \$133.620 pesos colombianos por incidente).

IX. CONFLICTOS DE INTERÉS:

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 2003 de 2019, para que se configure un conflicto de intereses los congresistas deberán estar incurso en:

- a. “Beneficio particular”: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;
- b. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión;
- c. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

El mismo artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 dispone:

“Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores...”

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no se encuentran circunstancias que generen posibles conflictos de interés para los miembros del Congreso de la República, al no evidenciarse un beneficio particular, actual y directo con relación a las disposiciones que pretenden establecer el presente proyecto de Acto Legislativo, por ser una reforma general, abstracta e impersonal. Lo anterior no es óbice para que manifieste el impedimento aquél que considere encontrarse en alguna de las causales de conflictos interés referidas.

X. CONCLUSIÓN:

El Congreso de Colombia tiene ante sí una oportunidad invaluable para impulsar el desarrollo integral de los territorios y fortalecer tanto la salud pública como el enfoque de derechos humanos en el país. La regulación del cannabis de uso adulto no solo abrirá nuevas vías para el progreso económico en diversas regiones, sino que también permitirá canalizar recursos hacia los sistemas de salud y educación, fundamentales para el bienestar social.

Esta iniciativa representa un paso decisivo hacia la modernización de las políticas públicas, alineando a Colombia con las tendencias internacionales que han demostrado ser eficaces en la reducción del crimen y la violencia asociados al mercado ilegal de drogas. Al regular el cannabis de uso adulto, se avanza en la protección de los derechos fundamentales y en la construcción de un entorno más justo y seguro para todos los colombianos.

El Congreso tiene la responsabilidad y la capacidad de transformar este proyecto en una herramienta poderosa para el desarrollo territorial, la promoción de la salud pública y la consolidación de un enfoque basado en derechos humanos. Es una oportunidad para crear un marco legal que no solo combata los mercados ilícitos, sino que también promueva la equidad y el progreso en toda la nación.

XI. PROPOSICIÓN:

Por las razones expuestas, rindo informe de ponencia positiva sin modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo N° 013 de 2024 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el Cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones”, y solicito atentamente a la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente dar primer debate al texto que se presenta a continuación.

Cordialmente,

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE – PRIMERA VUELTA

Proyecto de Acto Legislativo N° 013 de 2024 Cámara

“Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el Cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así:

ARTÍCULO 49o. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias psicoactivas está prohibido, salvo con fines médicos y científicos.

La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará para el porte y consumo del cannabis y sus derivados por parte de mayores de edad. Tampoco aplicará para la producción, distribución, venta y comercialización de esta sustancia con fines de uso adulto siempre y cuando se cuente con las licencias y/o autorizaciones otorgadas por la autoridad competente, sin perjuicio del autocultivo autorizado por la ley.

Están prohibidas las actividades de promoción y publicidad relacionadas con el cannabis de uso adulto.

Parágrafo 1. Se prohíbe el consumo, y comercialización de cannabis y sus derivados en entornos escolares y en centros de atención a la primera infancia, al interior de instituciones educativas y en

los demás ambientes en los que actualmente se encuentra prohibido el consumo de tabaco, y la ley lo reglamentará en otros espacios.

Parágrafo 2. La ley establecerá medidas de control efectivas para proteger y prevenir de manera integral a la niñez y la adolescencia, madres gestantes y lactantes y a la población en general, del consumo de cannabis y sus daños asociados.

Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para toda la población y en especial para las personas que consuman de manera crónica sustancias psicoactivas, su familia y/o redes de apoyo. El acceso a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del consumidor.

El Estado atenderá de manera intersectorial y con un enfoque de Derechos Humanos y de salud pública a toda la población, procurando el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará, en forma permanente, medidas de promoción de la salud; estrategias de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en cualquiera de sus formas, incluyendo la prevención del consumo pasivo o secundario, principalmente dirigidas a la niñez, la adolescencia y madres gestantes y lactantes; apoyo al abandono del consumo; y, subsidiariamente, estrategias de reducción de riesgos y daños en favor de los consumidores.

Parágrafo 3. Las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y sus prestadores garantizarán la aplicación e incorporación de lo establecido en este artículo de forma obligatoria.

Parágrafo 4. La ley regulará autorizaciones especiales para comunidades étnicas y campesinas como medida diferencial para garantizar su participación efectiva en el acceso a la producción, distribución y venta del cannabis de uso adulto.

ARTÍCULO 2°. TRANSITORIO. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública estricta en torno a la prevención y atención del consumo del cannabis, dicha política debe estar acompañada con una estrategia educativa nacional integral que tenga como objetivo la prevención del consumo.

ARTÍCULO 3°. TRANSITORIO. Sin perjuicio de los tributos nacionales, los departamentos, municipios y distritos podrán establecer, recaudar y administrar de forma exclusiva los tributos causados por las actividades relativas a la distribución, consumo o venta de cannabis para uso de adultos, de conformidad con lo dispuesto en la ley. Los tributos que se refieran a estas actividades tendrán como destinación los sistemas de salud y educación.

La ley regulará los elementos básicos de los impuestos que podrán decretar los municipios y distritos a su favor, previa aprobación de los concejos, por el uso de inmuebles en actividades relativas al cannabis de uso para adultos.

El Congreso de la República expedirá la ley que reglamenta y autoriza a las entidades territoriales la imposición de los tributos señalados en el presente Acto Legislativo, dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.

ARTÍCULO 4°. VIGENCIA. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. El artículo 1 entrará en vigencia seis (6) meses después de la promulgación de este Acto Legislativo.

Cordialmente,

CARLOS ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara