



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1235

Bogotá, D. C., jueves, 10 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA
PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 023 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se regula el cannabis de uso
adulto y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2026.

Doctor

JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA

Presidente Comisión Primera Constitucional
Permanente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Asunto. Informe de ponencia negativa para
segundo debate al Proyecto de Ley número 023
de 2025 Cámara, *por medio del cual se regula
el cannabis de uso adulto y se dictan otras
disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada
para el segundo debate y de conformidad con la
Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, nos
permitimos rendir **informe de ponencia negativa**
al Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara,
*por medio del cual se regula el cannabis de uso
adulto y se dictan otras disposiciones*, y solicitar a la
honorable plenaria de la Cámara de Representantes
su **ARCHIVO** por las razones constitucionales,
legales, científicas, sanitarias, fiscales, de política
pública e institucionales que se exponen a
continuación.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara
fue radicado el 21 de julio de 2025 por el honorable
Representante - hoy Senador - Jorge Alejandro

Ocampo Giraldo. El proyecto fue publicado en
la **Gaceta del Congreso** número 1213 de 2025 y
recibido por la Comisión Primera Constitucional
Permanente el 1º de agosto de 2025. La ponencia
para primer debate, rendida por el honorable
Representante Jorge Alejandro Ocampo Giraldo
como ponente único, fue publicada en la **Gaceta del
Congreso** número 1641 de 2025.

La Comisión Primera aprobó el proyecto con
modificaciones en las sesiones de los días 5 y 12 de
mayo de 2026, correspondientes a las Actas números
39 y 40. El texto aprobado consta de setenta y dos
(72) artículos distribuidos en quince (15) capítulos.
El balance legislativo oficial de la Comisión Primera
registra el proyecto como aprobado en Comisión
y, a la fecha de corte de esta ponencia, identifica
el “*Texto aprobado en Comisión*” sin asociarle
número de la **Gaceta del Congreso**.

Para segundo debate fueron designados
como coordinadores ponentes los honorables
Representantes David Gerardo Cote Rodríguez y
Paola Andrea Quiñones D'Haro. Como ponentes
fueron designados los honorables Representantes
Alejandra Gabriela Abasolo Gómez, Astrid Sánchez
Montes de Oca, Elizabeth Sabina Molina Campo,
Franklin Del Cristo Lozano de la Ossa, James
Hermenegildo Mosquera Torres y Julio César
Triana Quintero.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 1º del texto aprobado señala que
el proyecto tiene por objeto crear “*un marco
regulatorio para la producción, comercialización y
distribución controlada del cannabis de uso adulto*”,
acompañado de disposiciones de salud pública,
protección de menores, lucha contra economías
ilegales e inclusión de poblaciones vulnerables. El
artículo 3º define el “*uso adulto de cannabis*” como

consumo personal y recreativo por mayores de edad y lo califica como una manifestación del libre desarrollo de la personalidad.

El alcance real del proyecto, sin embargo, no se limita a la despenalización del consumo individual. El articulado crea una cadena económica completa: licencias de cultivo, transporte, procesamiento y distribución; producción de extracciones, concentrados, comestibles e inhalables; dispensarios mayoristas y minoristas; venta en farmacias y droguerías; adquisición virtual mediante una aplicación estatal; cafés cannábicos; clubes cannábicos; compra diaria y adquisición de cantidades de hasta 500 gramos; tratamiento tributario específico; y reglas de atipicidad penal para actividades autorizadas.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El texto aprobado en primer debate contiene quince capítulos y setenta y dos artículos, así:

- Capítulo I. Objeto, enfoques y definiciones (artículos 1° a 4°).
- Capítulo II. Cultivo (artículos 5° a 9°).
- Capítulo III. Transporte (artículos 10 a 16).
- Capítulo IV. Procesamiento y extracción de derivados (artículos 17 y 18).
- Capítulo V. Empaquetado y etiquetado (artículos 19 a 24).
- Capítulo VI. Canales de distribución (artículos 25 a 31).
- Capítulo VII. Porte y adquisición (artículos 32 y 33).
- Capítulo VIII. Licencias (artículos 34 a 38).
- Capítulo IX. Prohibiciones y restricciones (artículos 39 a 46).
- Capítulo X. Salud pública y políticas de cuidado (artículos 47 a 51).
- Capítulo XI. Políticas de equidad social (artículos 52 a 57).
- Capítulo XII. Investigación y desarrollo (artículos 58 a 62).
- Capítulo XIII. Esquema impositivo (artículo 63).
- Capítulo XIV. Despenalización, antecedentes y medidas correctivas (artículos 64 a 69).
- Capítulo XV. Disposiciones finales (artículos 70 a 72).

Entre las disposiciones más relevantes para la presente ponencia se encuentran: i) la autorización de productos terminados como comestibles e inhalables (artículo 17); ii) la creación de dispensarios públicos o privados (artículo 25); iii) la venta de *cannabis* recreativo en farmacias y droguerías (artículo 26); iv) la aplicación estatal para ventas virtuales (artículo 27); v) los cafés de consumo libre (artículo 28); vi) clubes con hasta 200 plantas (artículo 30); vii) compras de hasta 500 gramos (artículo 33); viii) reserva de porcentajes de licencias y

producto para determinados grupos (artículos 34, 53 y 55); ix) financiación estatal de investigación y líneas financieras especiales (artículos 58 a 61); x) exclusión de IVA a determinada maquinaria (artículo 62); xi) creación de una “*tasa*” o “*contribución*” del 20% (artículo 63); (xii) modificación de los artículos 375, 376 y 377 del Código Penal para hacer atípicas determinadas conductas relacionadas con *cannabis* licenciado (artículos 65 a 67).

IV. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

1. Razón central para rendir ponencia negativa

La razón principal para solicitar el archivo del Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara no es una diferencia ideológica sobre la política de drogas ni una mera discrepancia acerca de la conveniencia de regular el *cannabis*. La objeción es profunda: **el proyecto pretende producir, mediante una ley ordinaria, una transformación normativa que entra en contradicción material con el régimen constitucional vigente y que, por su naturaleza, exigiría previamente modificar la Constitución Política.**

El punto de partida del proyecto es jurídicamente equivocado. De la protección que la jurisprudencia constitucional ha dispensado a determinadas decisiones individuales relacionadas con el porte y el consumo personal de sustancias psicoactivas, sus autores extraen una consecuencia que la Constitución no ha establecido: que el legislador tiene facultad para crear, organizar, promover y garantizar una cadena comercial lícita destinada al abastecimiento recreativo de esas sustancias.

Una cosa es la discusión entre la autonomía de la persona frente al poder sancionatorio del Estado y otra radicalmente distinta es reconocer un derecho constitucional a que exista una industria que produzca, transforme, transporte, distribuya y venda la sustancia que esa persona decide consumir. Esta segunda cuestión compromete la salud pública, la seguridad, los derechos de terceros, la protección prevalente de los menores de edad, el ejercicio de actividades económicas y la acción regulatoria del Estado.

La propia jurisprudencia constitucional ha construido esa diferencia durante más de tres décadas. Ya en la Sentencia C221-1994 la Corte sostuvo que la delimitación de la dosis permitía diferenciar la conducta que pertenece a la “libertad” del consumidor de otra actividad distinta e ilícita: el narcotráfico. Posteriormente, en la Sentencia C491-2012, la Corte precisó que la exclusión de responsabilidad opera cuando la sustancia está destinada exclusivamente al consumo propio, mientras que el porte dirigido a la comercialización o incluso a la distribución gratuita conserva relevancia penal porque trasciende la esfera personal y afecta los bienes jurídicos protegidos.

En el fallo C253-2019 reiteró esa frontera con absoluta claridad, pues no eliminó la penalización

de la venta, ofrecimiento, financiación y suministro de estupefacientes con fines de comercialización. El libre desarrollo de la personalidad como argumento para el consumo, **no constitucionaliza entonces la cadena económica que permite abastecer esa decisión.**

La Sentencia C127-2023 fue todavía más explícita: al distinguir el porte destinado al consumo propio o medicado de aquel relacionado con finalidades distintas, la Corte señaló que cuando se trata de distribución o comercialización y se compromete la afectación de terceros, operan las prohibiciones penales y policivas y “*no se está ante la protección de ningún interés legítimo*” equiparable al que ampara la conducta individual del consumidor. La misma providencia sostuvo que la restricción del porte carente de finalidad de consumo propio o medicado no compromete una libertad protegida constitucionalmente y contribuye a la protección de bienes constitucionales.

Por tanto, no existe en la jurisprudencia constitucional colombiana una regla según la cual la protección del consumo personal genere, como consecuencia, un derecho a la existencia de un mercado legal de drogas recreativas. Tampoco existe un derecho fundamental a comprar *cannabis* recreativo en una farmacia, a adquirirlo mediante una aplicación estatal, a consumirlo en establecimientos abiertos al público o a exigir que el Estado organice una red de dispensación.

Precisamente esa tesis fue puesta a consideración de la Corte en la Sentencia C404-2022. Allí los demandantes alegaron que, después de la despenalización del porte para consumo personal, el Estado debía establecer mecanismos legales y seguros para acceder a estupefacientes, incluso mediante su venta y distribución. La Corte se inhibió de adoptar una decisión de fondo y, por consiguiente, no reconoció el supuesto deber constitucional de crear esa estructura de abastecimiento. La sentencia no puede convertirse, entonces, en una autorización jurisprudencial que nunca produjo.

El Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara rebasa ampliamente aquella esfera estrictamente personal que ha establecido la jurisprudencia. El texto aprobado en Comisión Primera crea expresamente un marco para la producción, comercialización y distribución de *cannabis* de uso adulto; define ese uso recreativo como manifestación del libre desarrollo de la personalidad; autoriza su transformación en extracciones, concentrados, comestibles e inhalables; crea establecimientos públicos y privados de dispensación; permite su venta en farmacias y droguerías; dispone una aplicación administrada por el Estado para realizar compras virtuales; habilita cafés cannábicos en los cuales se permite su “consumo libre”; crea clubes con capacidad de cultivar hasta doscientas plantas; y autoriza adquisiciones de hasta quinientos gramos de flor.

Esto no es despenalizar al consumidor. Esto es crear una industria. No es proteger una decisión íntima. Es organizar jurídicamente su oferta. No es limitar la intervención del Estado sobre la autonomía individual. Es convertir al propio Estado en regulador, licenciador, controlador, facilitador tecnológico y, en algunos supuestos, participante de una nueva cadena comercial de estupefacientes de uso recreativo. Ahí se encuentra el problema constitucional central.

El artículo 49 de la Constitución Política contiene todavía una disposición expresa según la cual “*El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica*”. Es cierto que la Corte ha descartado una lectura punitiva y absoluta de esa expresión. Pero de esa interpretación no se sigue que la cláusula constitucional haya desaparecido ni que el legislador ordinario pueda tratarla como si no existiera. La jurisprudencia ha restringido las consecuencias sancionatorias que pueden recaer sobre el consumidor, pero no ha borrado del texto constitucional la regla establecida por el constituyente ni ha creado una excepción constitucional adicional para el mercado recreativo.

Y eso es justamente lo que hace materialmente el proyecto: donde la Constitución establece una excepción asociada a la prescripción médica, la ley pretende introducir una nueva categoría positiva: el “*cannabis* de uso adulto” como producto lícito de producción, comercio, distribución y consumo recreativo generalizado.

Una ley ordinaria no puede hacer por vía de regulación económica lo que requeriría una modificación del parámetro constitucional. El Congreso tiene una amplia potestad de configuración legislativa, más no tiene poder constituyente cuando ejerce la función legislativa ordinaria. La supremacía constitucional perdería todo contenido si bastara denominar “regulación” a una ley para alterar sustancialmente una regla prevista por la propia Carta.

Por estas razones, a juicio de esta ponencia, no estamos simplemente ante una “duda seria” de constitucionalidad. **El proyecto presenta una incompatibilidad material, directa y estructural con el marco constitucional vigente**, porque intenta convertir una cuestión de autonomía individual en el fundamento de una habilitación positiva para crear un mercado recreativo completo.

2. Marco constitucional: el artículo 49 de la Constitución Política no consagra un derecho a producir, vender o suministrar cannabis recreativo.

El análisis debe partir del texto constitucional vigente. El Acto Legislativo 02 de 2009 incorporó al artículo 49 de la Constitución una regla expresa según la cual “*El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica*”.

La Jurisprudencia Constitucional (C574-2011, C882-2011, C491-2012, C253-2019) no eliminó la disposición constitucional ni convirtió la excepción jurisprudencial de protección al consumidor en una autorización general para crear un mercado de drogas recreativas. La Corte ha mantenido precisamente la distinción contraria: una cosa es el ámbito personal del consumidor y otra las conductas de producción, distribución, suministro y comercialización que trascienden esa esfera y comprometen derechos de terceros y otros bienes constitucionalmente protegidos.

Así lo reiteraron, entre otras, las Sentencias C491-2012, C253-2019 y C127-2023. Esta última fue particularmente clara al señalar que cuando el porte se relaciona con finalidades de distribución o comercialización, y por ello puede afectar a terceros, “no se está ante la protección de ningún interés legítimo” equivalente al que ampara la conducta individual del consumidor.

De allí surge una conclusión constitucional elemental: la protección jurisprudencial del consumo personal frente al poder sancionatorio del Estado no genera, por sí misma, un derecho a comprar estupefacientes, ni un derecho de terceros a producirlos y venderlos, ni mucho menos una obligación estatal de crear y administrar el mercado destinado a abastecer ese consumo.

Ese es precisamente el salto que realiza el Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara. La iniciativa no se limita a proteger al consumidor. Crea jurídicamente la cadena económica completa del *cannabis* recreativo: producción, procesamiento, transporte, licenciamiento, comercialización, dispensarios, venta en farmacias y droguerías, compra mediante aplicación estatal, cafés cannábicos, clubes, comestibles, inhalables y concentrados. Es decir, transforma una esfera individual jurisprudencialmente protegida en un mercado empresarial organizado y respaldado por el Estado.

Una interpretación garantista del artículo 49 no permite llegar hasta allí. Armonizar la prohibición constitucional con el libre desarrollo de la personalidad no significa vaciarla de contenido. La jurisprudencia ha limitado las consecuencias sancionatorias frente al consumidor, pero no ha declarado que el comercio recreativo de estupefacientes constituya una libertad constitucionalmente protegida ni que el legislador ordinario pueda establecer una nueva excepción a la regla superior.

Existe, además, un antecedente legislativo particularmente revelador. En la misma legislatura fue tramitado el Proyecto de Acto Legislativo número 003 de 2025 Cámara, cuyo objeto consistía precisamente en modificar el artículo 49 de la Constitución para regularizar el *cannabis* de uso adulto. Esa iniciativa fue archivada. Aunque este hecho no constituye por sí mismo un parámetro de constitucionalidad, sí confirma que la transformación que ahora se pretende realizar mediante una ley

ordinaria ha sido entendida institucionalmente como una materia que requiere reforma constitucional.

Esa diferencia es decisiva: el Congreso puede modificar la Constitución mediante el procedimiento de acto legislativo o puede desarrollar la Constitución mediante leyes. Lo que no puede hacer es modificar materialmente la Constitución mientras actúa como legislador ordinario.

Si el constituyente quiso establecer una prohibición constitucional con una excepción expresamente asociada a la prescripción médica, una ley no puede introducir, por la vía indirecta de la regulación económica, una nueva excepción general para el consumo recreativo y construir alrededor de ella un mercado nacional.

Porello, la conclusión de esta ponencia es concreta: mientras el artículo 49 conserve su configuración vigente, no existe fundamento constitucional para establecer mediante ley ordinaria una habilitación general para producir, comercializar, distribuir y suministrar *cannabis* recreativo.

3. Obligaciones internacionales

Colombia continúa siendo Estado parte del sistema internacional de fiscalización de estupefacientes conformado, entre otros instrumentos, por la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, modificada por el Protocolo de 1972 y aprobada mediante la Ley 13 de 1974; el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, aprobado mediante la Ley 43 de 1980; y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, aprobada mediante la Ley 67 de 1993. Estos instrumentos y sus leyes aprobatorias permanecen vigentes para Colombia.

Particularmente resulta relevante el artículo 4(c) de la Convención Única de 1961, conforme al cual los Estados parte deben adoptar las medidas necesarias para limitar exclusivamente a fines médicos y científicos la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de los estupefacientes sometidos a fiscalización.

Esta obligación contrasta con el objeto del proyecto, que pretende crear expresamente un marco regulatorio para la producción, comercialización y distribución de *cannabis* para uso adulto, entendido este como consumo personal y recreativo.

Frente a este marco internacional, la ponencia positiva del proyecto en primer debate presentó, de forma incompleta, el alcance de la decisión adoptada en 2020 por la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas. Dicha ponencia utilizó esa decisión como argumento según el cual el *cannabis* estaría obteniendo una mayor aceptación social y política. Sin embargo, si bien en 2020 el *cannabis* y la resina de *cannabis* fueron retirados de la Lista IV, permanecieron en la Lista I de la Convención Única y, por consiguiente, sometidos al régimen internacional de fiscalización. La propia Organización Mundial de la Salud explicó posteriormente que la modificación

buscaba reconocer mejor sus posibles usos terapéuticos y facilitar la investigación, y aclaró que el cambio no impactaba la regulación sobre el uso no médico ni promovía su legalización.

También resulta relevante la posición de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), órgano independiente establecido por las propias convenciones para supervisar su aplicación. En su Informe Anual de 2022 la JIFE distinguió expresamente entre la despenalización de determinadas conductas de posesión y consumo personal –para las cuales los tratados admiten ciertos márgenes de flexibilidad– y la legalización de la oferta y el uso para fines no médicos. Respecto de esta última sostuvo que los modelos que permiten y regulan la producción, venta, distribución y uso no médico de *cannabis* resultan incompatibles con las obligaciones derivadas de las convenciones, posición reiterada posteriormente por la Junta.

El Proyecto de Ley número 023 de 2025 no se limita a despenalizar al consumidor. Crea una cadena económica organizada: autoriza producción, transporte, transformación, venta y distribución; permite productos comestibles, inhalables, concentrados y otros derivados; y crea dispensarios, farmacias autorizadas, mecanismos de adquisición virtual, cafés y clubes cannábicos. Por tanto, el problema convencional no se circunscribe al ámbito de autonomía personal protegido por la jurisprudencia colombiana, sino que comprende la creación estatal de un mercado destinado expresamente a abastecer el consumo recreativo.

A ello se agrega que la Convención de 1988 obliga a los Estados parte a tipificar determinadas conductas de producción, oferta, venta, distribución y transporte de estupefacientes cuando se realicen en contravención de la Convención de 1961. Este aspecto merece especial consideración frente a las disposiciones del proyecto que pretenden excluir de responsabilidad penal las actividades de la cadena de *cannabis* desarrolladas conforme al nuevo régimen de licencias.

En consecuencia, Colombia continúa jurídicamente obligada por disposiciones internacionales bajo el principio *pacta sunt servanda*¹, y el Congreso debe ejercer su libertad de configuración teniendo en cuenta los compromisos vigentes y el riesgo de responsabilidad internacional derivado de su incumplimiento.

4. Protección reforzada de niños, niñas y adolescentes y principio de precaución: con la infancia no se experimenta

La discusión sobre la legalización comercial del *cannabis* no puede reducirse a una pregunta sobre la libertad de los adultos. Toda decisión que altera la disponibilidad, visibilidad, aceptación

social, variedad de productos y canales de comercialización de una sustancia psicoactiva tiene también consecuencias sobre quienes no son sus destinatarios legales, especialmente los niños, niñas y adolescentes. Y frente a ellos la Constitución colombiana no admite neutralidad: el artículo 44 reconoce como fundamentales sus derechos a la vida, la integridad física, la salud y el desarrollo armónico e integral, y ordena expresamente que sus derechos prevalezcan sobre los derechos de los demás. La Corte Constitucional ha reiterado que esa prevalencia impone deberes reforzados de protección y, específicamente frente a las sustancias psicoactivas, ha señalado que padres, sociedad y Estado deben proteger a los menores frente a su acceso, exposición y consumo.

Ese mandato no es exclusivamente interno. Colombia ratificó mediante la Ley 12 de 1991 la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo artículo 33 obliga a los Estados a adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger a los niños del uso ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. No estamos, por tanto, ante una simple preferencia de política pública. Existe un deber constitucional e internacional reforzado de prevención.

La especial vulnerabilidad de esta población tampoco es una afirmación abstracta. La evidencia científica advierte que el cerebro continúa desarrollándose aproximadamente hasta los 25 años y que el consumo de *cannabis* durante la adolescencia puede afectar procesos vinculados con la memoria, el aprendizaje, la atención y otras funciones cognitivas, particularmente cuando el inicio ocurre a edades tempranas o el consumo se hace frecuente (CDC, 2024). El legislador no está, por tanto, frente a una población simplemente “menor de edad” en términos jurídicos, sino frente a personas cuyo proceso de desarrollo neurológico incrementa la relevancia de cualquier política que modifique la disponibilidad, la percepción de riesgo o la normalización social de una sustancia psicoactiva.

La realidad colombiana refuerza esa preocupación. El Ministerio de Justicia ha informado una edad promedio de inicio del consumo de sustancias ilícitas de 13,7 años². El dato no significa que todos esos consumos correspondan específicamente a *cannabis*, pero sí demuestra que la exposición a sustancias ilícitas comienza en el país varios años antes de la mayoría de edad. Por ello, evaluar la protección de los menores exclusivamente desde la prohibición formal de vender *cannabis* a menores de dieciocho años desconoce el problema real: las edades jurídicas de acceso no coinciden necesariamente con las edades efectivas de iniciación y exposición.

Desde esa perspectiva, resulta insuficiente –y peligrosamente simplista– sostener que los menores están protegidos porque el proyecto escribe en

¹ El principio *pacta sunt servanda* es una regla fundamental del derecho internacional público que significa “los pactos deben cumplirse”. Establece que todo tratado internacional en vigor obliga a los Estados parte y debe ser ejecutado por ellos de buena fe.

² Ministerio de Justicia y del Derecho - Observatorio de Drogas de Colombia, “Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar”, 2022.

uno de sus artículos “que no se les podrá vender *cannabis*”. La experiencia humana con el alcohol, el tabaco, los medicamentos controlados y las demás sustancias capaces de producir dependencia debería ser suficiente para comprender que la frontera jurídica de los dieciocho años no constituye una barrera física que impida el acceso de los menores. Los productos legales para adultos ingresan a hogares, circulan entre grupos sociales, aparecen en entornos digitales, generan mercados secundarios y, sobre todo, adquieren una condición cultural distinta: dejan de ser simplemente una conducta proscrita para convertirse en un producto comercialmente disponible.

Por eso la verdadera pregunta constitucional no es si el proyecto contiene una frase que prohíbe vender a menores. La verdadera pregunta es si resulta responsable aumentar masivamente la oferta, los lugares de acceso, las presentaciones y la visibilidad social de una sustancia psicoactiva y confiar después en que una restricción etaria será suficiente para aislar a los menores de todas las consecuencias de ese nuevo mercado.

El propio articulado demuestra la magnitud del cambio. El proyecto permite transformar *cannabis* en extracciones, concentrados, comestibles e inhalables; crea dispensarios; autoriza su venta en farmacias y droguerías; habilita compra virtual; crea cafés cannábicos y clubes de hasta cientos de asociados; permite adquirir cantidades que alcanzan los 500 gramos; y conserva incluso una excepción que permite publicidad digital de *cannabis* en páginas dirigidas a adultos. Al mismo tiempo, el propio proyecto exige empaques destinados a impedir la ingesta accidental por niños, reconoce los riesgos de dependencia y consumo problemático y obliga a advertir sobre los efectos nocivos del cannabis. Es decir: el legislador reconoce el peligro al mismo tiempo que multiplica los mecanismos de exposición al producto que lo genera.

La contradicción es especialmente grave respecto de los comestibles y concentrados. No se trata simplemente de permitir la misma sustancia bajo controles distintos. Cambiar las presentaciones cambia también su atractivo, su facilidad de ocultamiento, su forma de consumo y su percepción social. Chocolates, dulces, postres, bebidas, productos inhalables y concentrados presentan desafíos completamente diferentes a los de la flor tradicional. Precisamente por esa razón Quebec decidió mantener restricciones mucho más fuertes sobre productos particularmente atractivos para menores.

La evidencia canadiense ofrece una advertencia que este Congreso no debería ignorar. Shweta Mital y Hai V. Nguyen publicaron en 2025 en *JAMA Network Open* un estudio con 106.032 estudiantes de grados 7 a 11 utilizando las encuestas nacionales canadienses y un diseño de diferencias en diferencias. Compararon las provincias que legalizaron comestibles y extractos con Quebec, donde se mantuvieron prohibiciones sobre productos especialmente atractivos para jóvenes. La legalización se asoció con 3,8 puntos porcentuales adicionales de consumo de *cannabis*

en el último año, equivalentes a un aumento relativo del 26%; 43% de aumento relativo en consumo de comestibles; 34% en *cannabis* fumado; y 28% en consumo conjunto de *cannabis* y alcohol. También disminuyó la percepción adolescente del daño asociado al consumo ocasional³.

Este último resultado es especialmente importante. La política pública no modifica solamente la disponibilidad material de una sustancia; modifica también el mensaje social que se transmite acerca de ella. Cuando el Estado licencia su producción, autoriza su venta en farmacias, crea aplicaciones para adquirirla, habilita lugares de consumo y establece toda una arquitectura comercial alrededor del producto, es razonable prever que parte de la población interprete esa transformación como una señal de menor peligrosidad. El estudio canadiense encontró precisamente una menor percepción de daño entre adolescentes en las jurisdicciones que ampliaron la oferta de estos productos.

Y el problema con los comestibles no es únicamente cultural. También existe un riesgo físico directo para los niños pequeños. Daniel Myran y su equipo estudiaron las hospitalizaciones por intoxicación accidental de *cannabis* en niños de 0 a 9 años en Ontario, Alberta, Columbia Británica y Quebec entre 2015 y 2021. Después de que tres provincias autorizaron la venta de comestibles de *cannabis*, mientras Quebec mantuvo restricciones más severas, la proporción de hospitalizaciones pediátricas por intoxicación atribuibles al *cannabis* aumentó más del doble en las provincias que permitieron estos productos, mientras que en Quebec se mantuvo relativamente estable. En las provincias donde se autorizaron los comestibles, aproximadamente una de cada tres hospitalizaciones pediátricas por intoxicación estuvo relacionada con *cannabis*⁴.

El hallazgo no es menor. En esos casos no estamos hablando de adultos que ejercieron libremente una decisión sobre su cuerpo. Estamos hablando de niños intoxicados accidentalmente por una sustancia que ingresó a su entorno. Y las intoxicaciones infantiles por *cannabis* pueden involucrar disminución del nivel de conciencia, depresión respiratoria y convulsiones⁵. Esa evidencia golpea directamente una de las premisas más débiles de la iniciativa: la idea de que puede construirse un gran mercado recreativo para adultos sin modificar significativamente el ambiente de riesgo de los menores. Lo que se legaliza para el adulto no permanece herméticamente encerrado en el mundo de los adultos.

³ Mital, Shweta y Nguyen, Hai V., “Legalizing Youth-Friendly Cannabis Edibles and Extracts and Adolescent Cannabis Use”, *JAMA Network Open*, vol. 8, núm. 4, 2025.

⁴ Myran, Daniel T.; Tanuseputro, Peter; Auger, Nathalie; Konikoff, Lauren; Talarico, Robert y Finkelstein, Yaron, “Pediatric Hospitalizations for Unintentional Cannabis Poisonings and All-Cause Poisonings Associated With Edible Cannabis Product Legalization and Sales in Canada”, *JAMA Health Forum*, vol. 4, núm. 1, 2023.

⁵ *Idem*.

Pero el riesgo para niños y adolescentes no termina en las intoxicaciones accidentales. Existe una vulnerabilidad especialmente importante durante la adolescencia frente al desarrollo de trastornos por consumo. Un análisis publicado en *JAMA Pediatrics* en 2021 por Nora Volkow, Beth Han, Einstein y Compton, basado en información nacional representativa de Estados Unidos, encontró que entre adolescentes de 12 a 17 años que habían iniciado *cannabis*, la prevalencia ajustada de trastorno por consumo de *cannabis* llegaba a 10,7% dentro de los primeros doce meses desde la iniciación y a 20,1% cuando habían transcurrido más de 36 meses. Los autores encontraron además una transición más rápida al trastorno por consumo entre adolescentes que entre adultos jóvenes⁶. Es decir, para una fracción nada despreciable de menores, la experiencia no termina en “probar *cannabis*”. Puede convertirse en una relación problemática con la sustancia.

La evidencia sobre salud mental obliga a ser todavía más prudentes. Una revisión sistemática y metaanálisis de 2021 que incorporó 63 estudios encontró que el consumo de *cannabis* durante la adolescencia estuvo asociado con un 71% más de riesgo de psicosis posterior y con una aparición más temprana de la enfermedad. La edad de iniciación, la frecuencia del consumo, el trauma infantil, el uso simultáneo de otras sustancias y determinados factores genéticos modificaban el riesgo⁷.

Otro metaanálisis sobre frecuencia de consumo encontró un patrón dosis-respuesta: frente a niveles inferiores de exposición, el riesgo aumentaba significativamente con consumo semanal y llegaba a un riesgo relativo de 1,76 para consumo diario⁸.

También existe evidencia prospectiva sobre depresión y conducta suicida. Un estudio dirigido por Gabriella Gobbi analizó 11 estudios longitudinales con 23.317 personas y encontró que el consumo de *cannabis* durante la adolescencia se asociaba posteriormente con mayores probabilidades de depresión, ideación suicida y tentativa de suicidio en adolescencia tardía o adultez joven⁹.

Con todo lo anterior, adquiere plena relevancia el principio de precaución. La Corte Constitucional ha reconocido incluso un principio de precaución

reforzado en materia de salud cuando están comprometidos los derechos de un menor, a partir del interés superior del niño. Aunque la Sentencia T343-2022 estudió un riesgo sanitario distinto, la regla de decisión es pertinente: cuando existe incertidumbre científica, pero está comprometida la salud de un niño, la respuesta constitucionalmente apropiada puede exigir actuar preventivamente y no esperar a la materialización irreversible del daño.

En este caso, además, no estamos siquiera ante ausencia de evidencia. Existen asociaciones documentadas con intoxicación pediátrica, dependencia, psicosis, problemas de salud mental, reducción de percepción de daño y mayor consumo juvenil bajo determinados diseños regulatorios.

Por ello, el principio de precaución no puede interpretarse aquí como miedo irracional a lo desconocido. Es exactamente lo contrario: es la decisión racional de no convertir a toda una generación en el escenario de prueba de una transformación comercial cuyos efectos sobre los menores no pueden revertirse mediante una campaña pedagógica posterior.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C127-2023, recordó además la especial afectación que el consumo indiscriminado y poco informado de sustancias psicoactivas en espacios frecuentados por menores puede producir sobre su integridad física.

Esta ponencia considera, entonces, profundamente insuficiente la respuesta del proyecto: abrir el mercado primero y tratar de mitigar sus consecuencias después. La prevención auténtica comienza antes de crear las condiciones que aumentan la disponibilidad, diversifican las presentaciones y normalizan culturalmente el producto. Hay decisiones en las cuales el Estado puede equivocarse y corregir: puede modificar un impuesto, cambiar un trámite administrativo o rediseñar un sistema de licencias. **Pero cuando están comprometidos el cerebro en desarrollo, la salud mental, la dependencia y la exposición temprana de niños y adolescentes, una política responsable tiene que partir de un estándar mucho más exigente.**

Por ello, esta ponencia rechaza que la protección de la infancia sea utilizada como una cláusula retórica dentro de un proyecto cuyo efecto material es multiplicar los productos, establecimientos y vías de acceso al *cannabis* recreativo. Si la defensa de los niños, niñas y adolescentes es verdaderamente la prioridad que el mismo proyecto declara, el deber del Congreso no consiste en ampliar primero el mercado y preguntar después cuánto daño produjo. Consiste en no abrir una puerta cuyos riesgos para ellos están suficientemente documentados.

5. Riesgos para la salud pública y potencia del cannabis contemporáneo

La preocupación sanitaria de esta ponencia no se agota en los niños, niñas y adolescentes. Una regulación responsable exige determinar también qué significa para la salud pública crear un mercado

⁶ Volkow, Nora D.; Han, Beth; Einstein, Emily B. y Compton, Wilson M., “Prevalence of Substance Use Disorders by Time Since First Substance Use Among Young People in the US”, *JAMA Pediatrics*, 2021.

⁷ Kiburi, Samuel K. et al., “Cannabis use in adolescence and risk of psychosis: Are there factors that moderate this relationship? A systematic review and meta-analysis”, 2021.

⁸ Robinson, Tessa et al., “Risk-thresholds for the association between frequency of cannabis use and the development of psychosis: a systematic review and meta-analysis”, *Psychological Medicine*, vol. 53, núm. 9, 2023.

⁹ Gobbi, Gabriella; Atkin, Tobias; Zytynski, Tomasz et al., “Association of Cannabis Use in Adolescence and Risk of Depression, Anxiety, and Suicidality in Young Adulthood: A Systematic Review and Meta-analysis”, *JAMA Psychiatry*, vol. 76, núm. 4, 2019.

nacional de una sustancia psicoactiva cuyo consumo no está exento de riesgos de dependencia, afectación cognitiva y salud mental.

Los Centers for Disease Control and Prevention (CDC¹⁰) han advertido que el consumo de *cannabis* puede afectar la memoria, el aprendizaje, la atención, la toma de decisiones y otras funciones cognitivas, especialmente cuando el consumo es frecuente o comienza durante etapas tempranas de la vida. La misma autoridad estima que aproximadamente tres de cada diez personas que consumen *cannabis* presentan un trastorno por dicho consumo, riesgo que aumenta cuando la iniciación ocurre durante la juventud o adolescencia y cuando el consumo se hace frecuente¹¹.

Esta cifra debe ser entendida en su verdadera dimensión de salud pública. El trastorno por consumo de *cannabis* no equivale simplemente a utilizar la sustancia con frecuencia: comprende situaciones en las que la persona no consigue suspender el consumo a pesar de las consecuencias negativas que este produce en su salud o en su vida social, familiar o laboral. Los CDC incluyen entre sus manifestaciones: consumir más de lo pretendido, fracasar al intentar dejarlo, desarrollar tolerancia, abandonar actividades relevantes y continuar consumiendo pese a problemas físicos o psicológicos. Por tanto, cuando se discute la expansión de la disponibilidad de *cannabis* no se está regulando un producto respecto del cual el único resultado posible sea un consumo ocasional y plenamente controlado. Existe una proporción epidemiológicamente relevante de consumidores que desarrolla una relación problemática con la sustancia.

La preocupación tampoco se limita a la dependencia. Existe evidencia que relaciona el consumo frecuente de *cannabis* con mayores riesgos de episodios psicóticos y otros trastornos de salud mental, particularmente en personas que presentan factores adicionales de vulnerabilidad. Esto no significa –y esta ponencia no lo sostiene– que toda persona que consuma *cannabis* vaya a desarrollar una enfermedad psiquiátrica. Significa algo distinto y suficiente para efectos legislativos: el consumo constituye un factor de riesgo cuya magnitud depende de variables como edad de iniciación, frecuencia, vulnerabilidad individual y potencia del producto.

Una de las investigaciones epidemiológicas más importantes sobre este último fenómeno es el estudio multicéntrico EU-GEI, publicado en *The Lancet Psychiatry* en 2019¹². Los investigadores

analizaron 901 pacientes con primer episodio psicótico y 1.237 controles en once sitios de Europa y Brasil y encontraron que el consumo diario y, con mayor intensidad, el consumo diario de *cannabis* de alta potencia se asociaban con mayores probabilidades de presentar un trastorno psicótico. La importancia legislativa del hallazgo no radica en afirmar una causalidad individual automática, sino en la existencia de un patrón consistente en el cual frecuencia de exposición y potencia operan conjuntamente como variables relevantes del riesgo.

Precisamente esta última variable exige una consideración especial. El *cannabis* sobre el que hoy debate el Congreso no es necesariamente comparable con el que circulaba hace treinta años. La concentración de tetrahidrocannabinol (THC¹³) ha aumentado durante las últimas décadas y el mercado contemporáneo comprende no solamente flor, sino concentrados, extractos, aceites, productos inhalables y comestibles capaces de contener concentraciones significativamente superiores. El Gobierno de Canadá advierte que los productos con 20% o más de THC deben considerarse de mayor riesgo y relaciona las altas concentraciones con una mayor probabilidad de dependencia y afectaciones de salud mental.

La magnitud histórica del cambio puede cuantificarse. ElSohly y colaboradores¹⁴ analizaron 38.681 muestras de *cannabis* incautadas en Estados Unidos entre 1995 y 2014. Encontraron que la concentración promedio de THC del material vegetal pasó de aproximadamente 4% en 1995 a cerca de 12% en 2014, es decir, se triplicó en menos de dos décadas. Al mismo tiempo, el contenido promedio de cannabidiol (CBD) disminuyó y la relación THC pasó de aproximadamente 14:1 en 1995 a cerca de 80:1 en 2014. El producto contemporáneo, por tanto, no solamente puede contener más THC sino presentar una composición cannabinoide sustancialmente distinta de la existente cuando buena parte del debate social sobre el cannabis comenzó a consolidarse.

La evolución no terminó allí. La revisión legislativa oficial de la *Cannabis Act* canadiense publicada en 2024¹⁵ constató que la mayoría del cannabis seco vendido en el mercado legal canadiense ya contenía más de 20% de THC, al tiempo que productos

the incidence of psychotic disorder across Europe (EU-GEI): a multicentre case-control study, *The Lancet Psychiatry*, vol. 6, núm. 5, 2019.

¹⁰ Los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades (en inglés: “Centers for Disease Control and Prevention”, o por sus siglas, CDC) es la agencia nacional de salud pública de Estados Unidos. Su principal objetivo es la protección de la salud pública mediante el control y la prevención de enfermedades, lesiones y discapacidades tanto en Estados Unidos como a nivel mundial.

¹¹ Centers for Disease Control and Prevention (CDC). “*Cannabis and Brain Health*”, 15 de febrero de 2024; y “*Understanding Your Risk for Cannabis Use Disorder*”, actualizado el 5 de diciembre de 2024.

¹² Di Forti, Marta; Quattrone, Diego; Freeman, Tom P. et al., “*The contribution of cannabis use to variation in*

¹³ Tetrahidrocannabinol (THC), concretamente delta-9-tetrahidrocannabinol, es el principal compuesto psicoactivo del *cannabis*, es decir, el responsable en buena medida de los efectos de intoxicación.

¹⁴ ElSohly, Mahmoud A.; Mehmedic, Zlatko; Foster, Susan; Gon, Chandrani; Chandra, Suman y Church, James C., “*Changes in Cannabis Potency Over the Last 2 Decades (1995-2014): Analysis of Current Data in the United States*”, *Biological Psychiatry*, vol. 79, núm. 7, 2016.

¹⁵ Health Canadá. “*Cannabis health effects*”, Gobierno de Canadá; “*What you need to know if you choose to consume cannabis*”; y Expert Panel for the Legislative Review of the Cannabis Act, “*Legislative Review of the Cannabis Act: Final Report of the Expert Panel*”, 2024.

de alta potencia para vaporización y cigarrillos prearmados infusionados venían ganando presencia. El panel experto advirtió expresamente que una mayor potencia incrementa la exposición al THC y, con ello, la probabilidad de efectos adversos sobre la salud física y mental; incluso recomendó considerar medidas regulatorias más agresivas si la tendencia hacia productos de alta potencia no podía contenerse mediante etiquetado, información y otros instrumentos.

Y la diferencia entre flor y concentrados es todavía mayor. Un estudio del mercado regulado del estado de Washington¹⁶, basado en información oficial de ventas, encontró que los extractos de *cannabis* destinados a inhalación presentaban una concentración promedio de THC de 68,7%, frente a 20,6% en la flor: más del triple. Este dato es particularmente importante para la discusión colombiana porque demuestra que hablar simplemente de *cannabis* como si todos sus productos representaran una exposición equivalente conduce a una evaluación sanitaria incompleta. La dosis potencial de THC contenida en una flor y la que puede encontrarse en determinados extractos o concentrados pertenecen a órdenes de magnitud sustancialmente diferentes.

La propia evidencia ya incorporada a esta ponencia coincide con esa preocupación. Un estudio publicado en *JAMA Psychiatry* por Lindsey Hines sobre consumidores encontró que el uso de *cannabis* de mayor potencia se asocia con mayor frecuencia de consumo, mayores probabilidades de presentar problemas relacionados con *cannabis* y mayores probabilidades de trastornos de ansiedad¹⁷. Los propios investigadores plantearon que limitar la disponibilidad de productos de alta potencia podía contribuir a reducir trastornos relacionados con *cannabis* y otros problemas de salud mental.

Existe, además, evidencia de que estos riesgos pueden traducirse en utilización efectiva de servicios sanitarios. Un estudio longitudinal publicado en *JAMA Psychiatry* en 2025¹⁸ examinó datos de 110.256.536 adultos de 18 a 64 años afiliados a seguros de salud patrocinados por empleadores en los cincuenta estados de Estados Unidos y el Distrito de Columbia entre 2011 y 2021. Los estados que adoptaron leyes de *cannabis* recreativo registraron, frente a los estados sin esas leyes, un incremento relativo del 31,6% en los diagnósticos de intoxicación por *cannabis*. En términos absolutos, la asociación equivalió a 0,34 diagnósticos adicionales de intoxicación por cada 100.000 afiliados por trimestre.

La precisión metodológica es indispensable: ese estudio no encontró una asociación estadísticamente significativa entre las leyes recreativas y todos los diagnósticos de trastorno por consumo de *cannabis*, ni permite sostener que cada intoxicación haya sido causada exclusivamente por la modificación normativa. Pero sí ofrece un dato difícil de ignorar en una discusión de salud pública: en una población adulta extraordinariamente amplia, la legalización recreativa estuvo asociada con un incremento medible de intoxicaciones que llegaron al sistema sanitario. La pregunta legislativa no puede limitarse, entonces, a si la sustancia produce o no consecuencias graves en todos sus consumidores. También debe considerar cuántos eventos adversos adicionales pueden aparecer cuando cambia de manera estructural la exposición poblacional.

La evidencia sanitaria tampoco se restringe al sistema nervioso central. En 2024, un estudio publicado en *Journal of the American Heart Association*¹⁹ analizó 434.104 adultos estadounidenses entre 18 y 74 años. Después de ajustar por consumo de tabaco y otras características, el consumo diario de *cannabis* se asoció con 25% mayores probabilidades de antecedente de infarto de miocardio, 42% mayores probabilidades de accidente cerebrovascular y 28% mayores probabilidades del resultado cardiovascular compuesto que incluía enfermedad coronaria, infarto o accidente cerebrovascular. Además, el estudio encontró un gradiente relacionado con los días de consumo mensual: a mayor frecuencia, mayores eran las probabilidades observadas de resultados cardiovasculares adversos.

También aquí corresponde evitar conclusiones que la evidencia no permite. Se trata de un estudio transversal basado parcialmente en información autorreportada y, por tanto, no demuestra que el *cannabis* sea la causa directa de cada evento cardiovascular observado. Pero esa limitación no convierte los resultados en irrelevantes. Una ponencia legislativa responsable debe distinguir entre afirmar causalidad absoluta y reconocer señales epidemiológicas suficientemente consistentes para justificar cautela, especialmente cuando convergen evidencia sobre dependencia, intoxicaciones, salud mental, potencia y otros resultados físicos.

Estos datos resultan especialmente relevantes porque el Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara no limita el nuevo mercado a la flor tradicional: autoriza extracciones, concentrados, comestibles e inhalables. Además, en materia de potencia, remite al Ministerio de Salud y Protección Social la determinación de los límites de concentración de THC y dispone un etiquetado especial para aquellos productos que superen el 15%, sin que el legislador establezca directamente en la ley un máximo general aplicable a todos los productos.

¹⁶ Smart, Rosanna; Caulkins, Jonathan P.; Kilmer, Beau; Davenport, Steve y Midgette, Gregory, "Variation in cannabis potency and prices in a newly legal market: evidence from 30 million cannabis sales in Washington state", *Addiction*, vol. 112, núm. 12, 2017.

¹⁷ Hines, Lindsey A. et al., "Association of High-Potency Cannabis Use With Mental Health and Substance Use in Adolescence", *JAMA Psychiatry*, vol. 77, núm. 10, 2020.

¹⁸ Jayawardhana, Jayani et al., "Association of State Cannabis Legalization With Cannabis Use Disorder and Cannabis Poisoning", *JAMA Psychiatry*, 2025.

¹⁹ Jeffers, Abra M.; Glantz, Stanton; Byers, Amy L. y Keyhani, Salomeh, "Association of Cannabis Use With Cardiovascular Outcomes Among US Adults", *Journal of the American Heart Association*, vol. 13, 2024.

Este diseño merece una observación adicional. El propio articulado presupone la existencia de productos superiores al 15% de THC, pues ordena para ellos una advertencia especial, pero deja a una reglamentación posterior la definición de los límites efectivos. La diferencia no es menor frente a la evidencia comparada que acaba de exponerse: en Canadá la mayoría de la flor legal ya supera el 20% de THC y en mercados regulados se han documentado concentrados con promedios cercanos al 70%. Una advertencia sanitaria y un límite máximo de potencia son instrumentos diferentes. La primera informa acerca del riesgo; el segundo restringe materialmente el grado de exposición que el producto puede generar. El proyecto no adopta directamente este último estándar y posterga una de las decisiones sanitarias más importantes de toda la regulación.

La experiencia comparada obliga igualmente a distinguir entre una despenalización bajo condiciones restrictivas y una expansión comercial. Un estudio de Daniel Myran sobre aproximadamente 26,9 millones de personas en las cuatro provincias más pobladas de Canadá encontró que las hospitalizaciones atribuibles a *cannabis* no presentaron el mismo comportamiento durante la etapa inicial de legalización restringida que durante la fase posterior de expansión de establecimientos y productos, período en el cual aumentaron las hospitalizaciones, especialmente aquellas relacionadas con psicosis inducida por *cannabis*²⁰.

Los resultados permiten precisar la magnitud. Durante los siete años estudiados se registraron 105.203 hospitalizaciones atribuibles a *cannabis*. La tasa estandarizada por edad y sexo pasó de 3,99 hospitalizaciones por cada 100.000 habitantes en enero de 2015 a 6,46 en marzo de 2021, un incremento de 1,62 veces. El mayor aumento relativo durante la fase de comercialización se observó en las hospitalizaciones por psicosis inducida por *cannabis*, con una razón de tasas de 1,40 frente al período previo a la legalización.

Los propios autores advirtieron las limitaciones para establecer causalidad definitiva, particularmente porque el período de expansión comercial coincidió con la pandemia de COVID-19. La misma investigación encontró, de hecho, que la primera etapa de legalización acompañada de restricciones no estuvo asociada con un aumento equivalente de hospitalizaciones. Esa precisión fortalece, y no debilita, la utilidad del estudio para este debate: no todos los modelos regulatorios producen necesariamente los mismos resultados sanitarios y el grado de disponibilidad, la variedad de productos y la intensidad de la expansión importan.

Desde una perspectiva de salud pública, esa es precisamente la cuestión que debe valorar el Congreso. La ausencia de daño en todos los consumidores no constituye el estándar relevante para decidir una política poblacional. Un evento adverso puede afectar solamente a una fracción de quienes consumen y, sin embargo, transformarse en una carga sanitaria relevante cuando aumenta el número de personas expuestas, la frecuencia de uso o la potencia de los productos disponibles. Los datos expuestos muestran precisamente varios mecanismos mediante los cuales esa carga puede materializarse: trastorno por consumo, intoxicaciones, episodios psicóticos, alteraciones cognitivas y asociaciones con resultados cardiovasculares, cuya frecuencia y gravedad no son independientes de la intensidad del consumo ni de la concentración de THC.

Esta distinción es esencial. El Congreso no está decidiendo únicamente si debe dejar de sancionarse una conducta privada. Está decidiendo si crea jurídicamente las condiciones para ampliar la producción, diversificar productos, multiplicar puntos y mecanismos de acceso y desarrollar una nueva industria nacional. Frente a riesgos de dependencia, salud mental, intoxicaciones y productos cada vez más potentes, la carga argumentativa debe recaer sobre quien pretende demostrar que esa expansión comercial puede realizarse sin incrementar de manera significativa los daños que la propia ley reconoce y ordena prevenir.

No puede afirmarse seriamente, con la evidencia disponible, que el *cannabis* contemporáneo sea una sustancia inocua ni que la potencia sea una variable sanitaria secundaria. La frecuencia importa. La concentración de THC importa. La presentación del producto importa. Y la magnitud de la población expuesta importa. Si el propio proyecto reconoce el consumo problemático, exige advertencias sanitarias y ordena al Ejecutivo establecer límites de THC, es porque admite que estos riesgos existen. La cuestión que permanece sin respuesta suficiente es por qué el Congreso debería crear primero un mercado nacional que permite flor, concentrados, extracciones, inhalables y otros derivados, dejando precisamente uno de sus principales determinantes de riesgo —la potencia máxima permitida— para una decisión reglamentaria posterior.

6. Cannabis como puerta de entrada al consumo de otras sustancias

Lo que muestran distintos estudios longitudinales, desde la perspectiva de política pública, es suficientemente preocupante: **quienes consumen cannabis —especialmente quienes comienzan en edades tempranas y quienes lo hacen de manera frecuente o intensa— presentan mayores probabilidades posteriores de consumir otras drogas y de desarrollar trastornos relacionados con otras sustancias.**

La expresión “puerta de entrada” debe utilizarse con precisión científica y conviene distinguir tres afirmaciones diferentes: que el consumo de

²⁰ Myran, Daniel T.; Gaudreault, Adrienne; Konikoff, Lauren; Talarico, Robert y Luccardo Pacula, Rosalie, “*Changes in Cannabis-Attributable Hospitalizations Following Nonmedical Cannabis Legalization in Canada*”, JAMA Network Open, vol. 6, núm. 10, 2023.

cannabis suele anteceder temporalmente al de determinadas sustancias; que quienes consumen *cannabis* presentan estadísticamente una mayor probabilidad posterior de utilizarlas o desarrollar trastornos relacionados con ellas; y que el *cannabis* sea, por sí solo, la causa biológica necesaria de esa progresión. La evidencia es considerablemente más sólida respecto de las dos primeras afirmaciones que respecto de la tercera. Esta ponencia no sostiene que todo consumidor de *cannabis* vaya a consumir cocaína, heroína u opioides ni que exista una relación causal automática e inevitable. Sostiene algo más preciso y suficiente para efectos de política pública: existen asociaciones longitudinales, patrones de progresión y relaciones dosis-respuesta que el legislador no puede simplemente ignorar.

Esta distinción coincide con la evaluación realizada por las National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine de Estados Unidos. Después de revisar la literatura disponible, su informe de 2017²¹ encontró evidencia moderada de una asociación estadística entre el consumo de *cannabis* y el posterior desarrollo de dependencia o trastorno por abuso de otras sustancias, incluidos alcohol, tabaco y otras drogas ilícitas. Dicho de otra forma, la ciencia no permite descartar la “puerta de entrada” como un mito carente de evidencia.

Uno de los trabajos longitudinales clásicos sobre esta materia fue publicado en *Addiction* en 2006 por David Fergusson, Joseph Boden y L. John Horwood. Los investigadores siguieron durante 25 años una cohorte de 1.265 personas nacidas en Nueva Zelanda, midiendo anualmente el consumo de *cannabis* entre los 14 y los 25 años y su relación con otras drogas ilícitas. Encontraron que la frecuencia de consumo de *cannabis* estaba significativamente asociada con el uso posterior de otras drogas ilícitas, con abuso o dependencia de ellas y con el consumo de una mayor variedad de drogas. La asociación era particularmente fuerte durante la adolescencia²².

Este hallazgo incorpora un elemento que resulta especialmente importante: no todos los patrones de consumo tienen el mismo significado prospectivo. El riesgo observado aumenta cuando el *cannabis* se utiliza con mayor frecuencia y cuando el consumo comienza más temprano. Por ello, la discusión legislativa no puede reducirse a comparar abstractamente “consumidores” con “no consumidores”; debe considerar que existen trayectorias de exposición distintas y que precisamente los patrones tempranos e intensivos aparecen reiteradamente asociados con una mayor probabilidad de progresión.

El Congreso de la República no necesita demostrar que existe un mecanismo químico único e inevitable mediante el cual el *cannabis* obligue a una persona a consumir otra droga. La política pública opera sobre riesgos. Si una conducta está asociada repetidamente con trayectorias de mayor peligrosidad, especialmente entre jóvenes y personas vulnerables, esa información debe entrar en el balance legislativo.

Otro estudio particularmente relevante fue publicado por Roberto Secades-Villa, Olaya García-Rodríguez, Chelsea Jin, Shuai Wang y Carlos Blanco en 2015 en el *International Journal of Drug Policy*. Utilizando información de una muestra nacional estadounidense, analizaron 6.624 personas que habían iniciado el consumo de *cannabis* antes que otras drogas ilícitas. La probabilidad acumulada estimada de progresar posteriormente hacia otra droga ilícita fue del 44,7%²³.

El estudio permite dimensionar además cómo se distribuye temporalmente esa progresión. Los investigadores estimaron que durante el segundo año después del inicio del consumo de *cannabis* la probabilidad de iniciar otra droga ilícita era de aproximadamente 8,7% y que, una década después del inicio, la probabilidad acumulada alcanzaba aproximadamente 36%. No se trataba, por tanto, de un fenómeno concentrado únicamente en los días o meses inmediatamente posteriores a la primera experiencia con *cannabis*, sino de una trayectoria que podía desarrollarse a lo largo de varios años.

Los autores encontraron también que la transición no se distribuía uniformemente entre todos los consumidores. Características sociodemográficas, trastornos psiquiátricos y distintos indicadores de severidad del consumo de sustancias modificaban la probabilidad de progresión. Este resultado es especialmente relevante para el debate público porque explica por qué dos afirmaciones aparentemente contradictorias pueden ser simultáneamente ciertas: la mayoría de los consumidores no necesariamente progresa hacia drogas de mayor riesgo, pero determinados grupos presentan probabilidades de transición sustancialmente superiores.

Del estudio citado no puede afirmarse que el 44,7% de todos los ciudadanos que prueben *cannabis* desarrollarán, inevitablemente, una adicción severa, ni que el *cannabis* sea necesariamente la causa biológica de cada transición. Significa algo diferente y sumamente relevante: en una gran muestra poblacional de usuarios de *cannabis* sin consumo ilícito previo, la transición posterior a otras sustancias fue suficientemente frecuente como para que no resulte científicamente serio afirmar que la progresión es un fenómeno inexistente.

²¹ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. “*The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids: The Current State of Evidence and Recommendations for Research*”. Washington, D. C.: The National Academies Press, 2017.

²² Fergusson, David M.; Boden, Joseph M., y Horwood, L. John, “*Cannabis use and other illicit drug use: testing the cannabis gateway hypothesis*”, *Addiction*, vol. 101, núm. 4, 2006.

²³ Secades-Villa, Roberto; García-Rodríguez, Olaya; Jin, Chelsea J.; Wang, Shuai y Blanco, Carlos, “*Probability and predictors of the cannabis gateway effect: A national study*”, *International Journal of Drug Policy*, vol. 26, núm. 2, 2015.

Una regulación nacional no puede diseñarse pensando exclusivamente en el adulto estable, plenamente informado, sin antecedentes psiquiátricos, con sólido entorno familiar y social y consumo ocasional perfectamente controlado. La ley también se aplicará sobre jóvenes, personas con predisposición a trastornos mentales, consumidores problemáticos, individuos con antecedentes familiares de adicción, personas expuestas a trauma y ciudadanos que ya combinan alcohol, nicotina u otras sustancias. Y justamente en esas poblaciones puede concentrarse el daño.

Una objeción frecuente a la hipótesis de progresión consiste en afirmar que la asociación podría explicarse completamente por factores familiares, genéticos o ambientales comunes: quien está predispuesto a consumir cannabis podría estar también predispuesto, independientemente de aquel consumo, a utilizar otras drogas. Esa explicación –conocida en la literatura como hipótesis de vulnerabilidad o responsabilidad común– es científicamente plausible y constituye una razón adicional para evitar afirmaciones causales simplistas. Sin embargo, existen investigaciones que han intentado reducir precisamente ese problema de confusión.

Un estudio publicado en *JAMA* en 2003²⁴ por Michael Lynskey y su equipo utilizó un diseño particularmente exigente: comparó gemelos en los que uno había iniciado cannabis antes de los 17 años y el otro no. De esta manera, los investigadores podían controlar en buena medida factores genéticos, ambientales y familiares compartidos. Quienes habían comenzado tempranamente el consumo de cannabis presentaron entre 2,1 y 5,2 veces las probabilidades de diferentes resultados posteriores relacionados con otras drogas, abuso o dependencia, frente a sus propios gemelos que no habían iniciado cannabis antes de esa edad.

El estudio de gemelos tampoco demuestra por sí mismo causalidad. Los propios diseños de este tipo no pueden eliminar diferencias ambientales no compartidas –por ejemplo, determinados grupos de pares, experiencias individuales o contextos de acceso a drogas–. Pero sí aporta una conclusión relevante: la asociación entre iniciación temprana de cannabis y progresión posterior no puede descartarse simplemente afirmando que todo se explica por la familia o por la genética compartida.

La evidencia prospectiva sobre opioides proporciona otro ejemplo. Mark Olfson, Melanie Wall, Shang-Min Liu y Carlos Blanco estudiaron en 2018 más de 30.000 adultos estadounidenses dentro de la *National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions*, comparando el uso inicial de cannabis con resultados tres años

después. Tras ajustar múltiples características, el consumo de cannabis se asoció con 2,62 veces las probabilidades de iniciar uso no médico de opioides de prescripción y 2,18 veces las probabilidades de desarrollar trastorno por consumo de opioides de prescripción²⁵.

La investigación posterior ha permitido examinar ese resultado en un conjunto más amplio de estudios. Jack Wilson y su equipo publicaron en *Addiction*²⁶ una revisión sistemática y metaanálisis específicamente dirigido a estudiar la transición entre cannabis y opioides. Reunieron seis estudios realizados en Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, con un total de 102.461 participantes. El efecto agrupado ajustado mostró que quienes habían consumido cannabis presentaban 2,76 veces las probabilidades de iniciar posteriormente opioides frente a quienes no habían consumido cannabis. Asimismo, el consumo previo de cannabis se asoció con 2,52 veces las probabilidades de progresar hacia trastorno, abuso o dependencia de opioides.

La fortaleza de ese metaanálisis está precisamente en que sus autores no ocultaron las limitaciones de la evidencia. Calificaron su calidad global como baja y señalaron un riesgo moderado de sesgo, particularmente por la dificultad de controlar todos los factores de confusión posibles. En consecuencia, no afirmaron que los datos demostraran una relación causal definitiva. Pero tampoco concluyeron que la asociación desapareciera: el resultado agrupado siguió mostrando que los consumidores de cannabis eran desproporcionadamente más propensos tanto a iniciar opioides como a desarrollar patrones problemáticos de uso. Para una decisión legislativa responsable, ambas partes de la conclusión deben leerse simultáneamente.

A ello se suma evidencia reciente entre adolescentes. Un estudio publicado en *Addictive Behaviors* en 2023 por Ángel García-Pérez, Gema Aonso-Diego, Sara Weidberg y Roberto Secades-Villa²⁷, utilizando una muestra nacional representativa de 36.984 adolescentes españoles, volvió a examinar empíricamente la hipótesis de progresión. El consumo de cannabis a lo largo de la vida se asoció con mayores probabilidades de uso posterior de otras sustancias ilícitas y de policonsumo. También se observaron mayores

²⁴ Lynskey, Michael T.; Heath, Andrew C.; Bucholz, Kathleen K.; Slutske, Wendy S.; Madden, Pamela A. F.; Nelson, Elliot C.; Statham, Dixie J., y Martin, Nicholas G., “Escalation of Drug Use in Early-Onset Cannabis Users vs Co-twin Controls”, *JAMA*, vol. 289, núm. 4, 2003.

²⁵ Olfson, Mark; Wall, Melanie M.; Liu, Shang-Min y Blanco, Carlos, “Cannabis Use and Risk of Prescription Opioid Use Disorder in the United States”, *American Journal of Psychiatry*, vol. 175, núm. 1, 2018.

²⁶ Wilson, Jack; Mills, Katherine L.; Freeman, Tom P.; Sunderland, Matthew; Visontay, Rachel y Marel, Christina, “Weeding out the truth: a systematic review and meta-analysis on the transition from cannabis use to opioid use and opioid use disorders, abuse or dependence”, *Addiction*, vol. 117, núm. 2, 2022.

²⁷ García-Pérez, Ángel; Aonso-Diego, Gema; Weidberg, Sara y Secades-Villa, Roberto, “Testing the cannabis gateway hypothesis in a national sample of Spanish adolescents”, *Addictive Behaviors*, vol. 144, 2023.

probabilidades de consumo posterior de tabaco y alcohol.

Especialmente relevante fue nuevamente la variable temporal: una edad más temprana de inicio del *cannabis* incrementó significativamente las probabilidades de utilización posterior de otras sustancias, con razones de probabilidades que oscilaron entre 1,82 y 2,65 según el resultado examinado. Los propios autores concluyeron que sus hallazgos confirmaban y ampliaban la evidencia disponible sobre el *cannabis* como sustancia asociada a trayectorias posteriores de consumo y destacaron sus implicaciones para las estrategias preventivas dirigidas a adolescentes.

También aquí es necesaria una precisión metodológica: el estudio español no constituye un experimento aleatorizado ni permite convertir sus razones de probabilidades en una predicción individual. Su valor reside en otra cosa: en una muestra nacional de decenas de miles de adolescentes vuelve a aparecer el mismo patrón general observado en investigaciones desarrolladas con metodologías y poblaciones diferentes: la exposición al *cannabis*, y especialmente su inicio temprano, se concentra en trayectorias con mayor utilización posterior de otras sustancias.

Existe, además, otro fenómeno que esta iniciativa no evalúa suficientemente: el policonsumo. El estudio canadiense de Mital y Nguyen citado anteriormente²⁸ encontró que después de legalizar comestibles y extractos en las provincias analizadas, se produjo un aumento relativo del 28% en el consumo conjunto de *cannabis* y alcohol entre adolescentes. Esta observación es fundamental. Las trayectorias reales de consumo no respetan las divisiones artificiales con que a veces se legisla sobre cada sustancia. El adolescente que consume *cannabis* no existe en un laboratorio aislado del alcohol, la nicotina, los vapeadores y otras drogas. En numerosos casos existen consumos simultáneos, alternados o progresivos.

Este último dato ya fue considerado en esta ponencia al analizar específicamente la protección de niños, niñas y adolescentes. Se retoma aquí por una razón distinta y estrictamente relacionada con este capítulo: la progresión no debe entenderse únicamente como el tránsito lineal desde *cannabis* hacia una única “droga dura”. Las trayectorias contemporáneas de consumo incluyen combinaciones, alternancias y acumulación de sustancias, de modo que el policonsumo constituye en sí mismo un resultado relevante de salud pública.

En suma, la evidencia disponible permite formular conclusiones mucho más rigurosas que el eslogan según el cual “el *cannabis* es una puerta de entrada” y, al mismo tiempo, mucho más serias que la afirmación opuesta de que no existe relación

alguna: sí existen trayectorias de progresión estadísticamente identificables, ciertos patrones de consumo y determinados grupos presentan riesgos significativamente mayores y sí existen asociaciones longitudinales que superan ajustes por factores de confusión, evidencia con gemelos y resultados consistentes en diferentes poblaciones.

Por eso reducir el debate a la frase “el *cannabis* no obliga a nadie a consumir cocaína” evade el verdadero problema. Claro que no lo obliga. El alcohol tampoco obliga a una persona a volverse alcohólica. La nicotina no obliga a todos los fumadores a desarrollar dependencia. La existencia de riesgo nunca ha requerido determinismo.

Tampoco sería científicamente correcto invertir la carga de la prueba y sostener que, como no existe certeza de una cadena causal universal, puede presumirse que ampliar la exposición al *cannabis* será neutral frente al consumo de otras sustancias. La incertidumbre causal no borra las asociaciones observadas ni convierte en irrelevantes las trayectorias de progresión. Por el contrario, exige que una decisión de política pública de esta magnitud evalúe expresamente esos efectos potenciales y no parta de la premisa de que simplemente no existen.

La pregunta que debe hacerse el honorable Congreso de la República es diferente: **¿puede el Estado ampliar deliberadamente la exposición poblacional a una sustancia cuando existe evidencia longitudinal de que su uso frecuente y temprano está asociado con mayor consumo posterior de otras drogas, cuando determinados grupos presentan vulnerabilidades mucho mayores y cuando la propia expansión comercial puede reducir la percepción del riesgo?** Para esta ponencia, la respuesta es negativa.

7. La legalización no elimina por sí sola el mercado ilegal ni el crimen organizado.

Uno de los objetivos expresamente anunciados por el proyecto consiste en luchar contra las economías ilegales asociadas a la producción de *cannabis*. Se trata de un propósito legítimo. Lo que no puede darse por demostrado es que la sola creación de un mercado legal producirá automáticamente ese resultado.

Un mercado regulado puede desplazar una parte de la demanda que actualmente se satisface mediante canales ilegales. Pero desplazar no significa eliminar. La creación de productores licenciados, dispensarios, farmacias, aplicaciones de compra y demás canales legales modifica la estructura de abastecimiento, pero no hace desaparecer por sí misma a quienes producen, transportan y comercializan al margen de la ley.

La experiencia canadiense es ilustrativa. Seis años después de la legalización, el propio Gobierno de Canadá ha reconocido un desplazamiento importante de consumidores hacia el mercado regulado, pero también la persistencia de actividad ilícita y la necesidad de conservar una capacidad efectiva de aplicación de la ley. La Encuesta Canadiense

²⁸ Mital, Shweta y Nguyen, Hai V. “Legalizing Youth-Friendly Cannabis Edibles and Extracts and Adolescent Cannabis Use”, JAMA Network Open, vol. 8, núm. 4, 2025.

sobre *Cannabis* de 2024 reportó que el 72% de los consumidores adquiría habitualmente *cannabis* en establecimientos o sitios web legales, mientras que una parte restante continuaba accediendo al producto mediante fuentes ilegales o sociales²⁹.

Estos datos demuestran, precisamente, que legalización y desaparición del mercado ilícito no son conceptos equivalentes. La propia encuesta ofrece una medida todavía más reveladora: cuando se preguntó con qué frecuencia los consumidores obtenían *cannabis* de fuentes legales, el 67% contestó “siempre” y el 10% “la mayoría de las veces”; sin embargo, un 7% dijo hacerlo rara vez y un 10% nunca. Además, entre quienes habían consumido *cannabis* durante el último año, el 43% consideraba que acceder a *cannabis* ilegal era fácil o muy fácil.

La revisión oficial de la *Cannabis Act*, entregada al Parlamento canadiense por un panel independiente de expertos en 2024³⁰, llegó a una conclusión igualmente matizada. Según datos de *Statistics Canada* citados por el panel, aproximadamente el 73% del gasto de los hogares en *cannabis* no médico durante el tercer trimestre de 2023 correspondía a fuentes legales. Es decir, se había producido un desplazamiento sustancial del mercado clandestino, pero no su extinción. El propio panel advirtió, además, que las encuestas de autorreporte pueden subestimar el tamaño real del mercado ilícito, porque algunos consumidores pueden no revelar correctamente el origen de sus compras o pueden creer que un vendedor ilegal es legítimo debido a la apariencia comercial que este adopta.

Esta última advertencia es fundamental para evaluar correctamente las cifras. Una regulación puede conseguir que una proporción creciente de la demanda migre al mercado formal y, simultáneamente, dejar segmentos relevantes en manos de operadores ilícitos. Por eso el panel canadiense recomendó no utilizar una sola medida ni fijar un porcentaje arbitrario de “desplazamiento” como sinónimo de éxito. Señaló que deben examinarse conjuntamente distintos indicadores, productos, territorios y tipos de consumidores, porque los promedios nacionales pueden ocultar mercados ilícitos persistentes o incluso crecientes en zonas específicas.

De hecho, la revisión canadiense informó que algunas comunidades indígenas habían observado el ingreso de organizaciones criminales a sus territorios y el crecimiento local del comercio ilícito de *cannabis*, fenómeno que no aparecía reflejado en los indicadores nacionales de gasto. La enseñanza para Colombia es particularmente pertinente: un aumento de la participación nacional del mercado legal no permite concluir, por sí solo, que las rentas

criminales hayan desaparecido en los territorios donde históricamente se concentra la producción o distribución clandestina.

Más importante todavía: cinco años después de la entrada en vigor del modelo canadiense, su panel de revisión expresó preocupación por la persistencia de actividad criminal por fuera del sistema legal. Las autoridades consultadas reportaron participación continuada de organizaciones y redes de crimen organizado en la producción y suministro ilícito de *cannabis*, conexiones entre proveedores criminales y vendedores por internet y circulación de producto hacia establecimientos y mercados no autorizados. El informe también advirtió que esas organizaciones suelen participar simultáneamente en tráfico de otras sustancias y armas y que las rentas obtenidas del *cannabis* pueden financiar otras actividades delictivas.

La adaptación del mercado clandestino tampoco se limita a la venta callejera tradicional. Las autoridades canadienses identificaron vendedores ilegales que operan en internet abierto y redes sociales, utilizan diferentes medios de pago y construyen páginas con apariencia legítima. Según el panel, aun cuando una página ilegal logra ser identificada y cerrada, resulta relativamente sencillo para sus responsables poner en funcionamiento otra. Esta capacidad de adaptación demuestra que el mercado ilegal no es un actor pasivo que necesariamente desaparezca cuando aparece un competidor regulado; también modifica sus métodos de distribución, precios, productos y canales de acceso.

Las organizaciones ilegales conservan, además, ventajas que el mercado formal no puede reproducir sin abandonar las finalidades sanitarias de la regulación: pueden evadir impuestos, incumplir límites de potencia y controles de calidad, vender a menores, ignorar restricciones territoriales o comerciales y operar sin asumir los costos de licenciamiento, trazabilidad, empaquetado y vigilancia que recaen sobre el mercado legal. Por eso la efectividad de cualquier desplazamiento depende, entre otras variables, del precio relativo, la carga tributaria, la capacidad de fiscalización, la cobertura del mercado formal y la eficacia de las autoridades frente a los actores que permanezcan en la ilegalidad.

La propia evidencia canadiense confirma la importancia económica de esas variables. En 2024, cuando se preguntó a los consumidores qué factores influían más en la elección de la fuente donde obtenían *cannabis*, la conveniencia ocupó el primer lugar con 30% y el precio el segundo con 23%. Y el panel de revisión encontró que, aunque el precio de la flor legal había ganado competitividad, en determinados segmentos persistían diferencias sustanciales: estimó que algunos comestibles ilícitos podían ser hasta 90% más baratos que sus equivalentes legales.

Esto permite precisar correctamente el problema. No basta con que exista un producto legal para que el consumidor abandone el producto ilegal. El mercado clandestino puede conservar demanda cuando

²⁹ Health Canadá. “*Canadian Cannabis Survey 2024: Summary*”, Gobierno de Canadá, 2024.

³⁰ Expert Panel for the Legislative Review of the Cannabis Act. “*Legislative Review of the Cannabis Act: Final Report of the Expert Panel*”, Health Canadá, 2024.

ofrece menor precio, formatos diferentes, mayores cantidades, acceso más sencillo para determinados compradores o evita las condiciones impuestas por el régimen regulatorio. Y mientras exista una demanda residual suficientemente rentable, seguirá existiendo un incentivo económico para abastecerla.

La experiencia de California ofrece un segundo contraste especialmente útil porque muestra cuán distintas pueden ser las trayectorias entre jurisdicciones. El *California Cannabis Market Outlook 2024*, elaborado para el *Department of Cannabis Control* del Estado, estimó que en 2024 apenas alrededor del 38% del *cannabis* consumido en California era adquirido en el mercado licenciado, con un intervalo estimado de entre 29% y 54%. La participación legal había aumentado desde aproximadamente 25% en 2019, pero desde 2021 permanecía prácticamente estable, alrededor de 37%-38%³¹.

La magnitud resulta más clara al examinar los volúmenes estimados. Para 2024, el informe calculó aproximadamente 3,8 millones de libras de consumo total de *cannabis* en California. De ellas, cerca de 1,4 millones de libras provenían del mercado licenciado y alrededor de 2,4 millones eran abastecidas por operaciones no licenciadas. El propio organismo estatal concluyó que, aunque el mercado legal continuaba creciendo, seguía existiendo un mercado ilícito sustancial.

El dato sobre producción clandestina es todavía más significativo. Utilizando registros de erradicación, información policial, análisis geoespacial y entrevistas con agencias locales, el informe estimó una producción no licenciada promedio de 11,4 millones de libras anuales entre 2019 y 2024, aunque reconoció un intervalo muy amplio –entre 7 y 16,3 millones de libras– debido a la dificultad inherente de medir una actividad clandestina. Antes del nuevo régimen, para el período 2011-2016, la estimación promedio era de 10 millones de libras anuales.

Este resultado debe utilizarse con cautela. No permite afirmar que la legalización haya causado la producción ilícita ni que todos los países reproduzcan la experiencia californiana. El propio informe reconoce amplios márgenes de incertidumbre, posibles duplicaciones en registros de erradicación y dificultades metodológicas para estimar una actividad que, por definición, intenta permanecer oculta. Pero precisamente por eso su conclusión es relevante para esta ponencia: después de establecerse un mercado legal amplio, la producción no autorizada podía continuar existiendo en una escala considerable.

California muestra, además, una razón adicional por la cual legalizar el mercado interno no equivale necesariamente a eliminar la economía ilícita asociada a la producción. El informe estimó que una parte muy importante del *cannabis* no licenciado producido en el Estado terminaba fuera de California. Para 2019-2024 calculó un valor promedio anual aproximado

de US\$11.900 millones en producción no licenciada, de los cuales alrededor de USD \$2.000 millones abastecerían al propio Estado y unos USD \$9.900 millones corresponderían a producto destinado fuera de él.

El fenómeno es crucial conceptualmente: un mercado legal puede quitarle compradores internos al comercio clandestino sin eliminar necesariamente la producción ilícita cuando esta puede reorientarse hacia otros mercados, territorios o canales. Para un país como Colombia, inserto históricamente en rutas transnacionales de narcotráfico, no es suficiente demostrar que algunos consumidores nacionales adquirirían *cannabis* legal; habría que demostrar también por qué la producción clandestina que pierda parte de esa demanda dejaría de ser rentable en lugar de desplazarse hacia otros compradores o rutas.

Tampoco desaparece la necesidad de persecución estatal. Desde la creación en 2022 de la *Unified Cannabis Enforcement Task Force* (UCETF), California reportó hasta enero de 2026 la incautación y destrucción de más de USD \$1.200 millones en *cannabis* ilícito, más de 757.000 libras de producto, más de un millón de plantas, más de 670 operaciones con órdenes de registro, 75 capturas y 230 armas de fuego. Solo durante 2025, las autoridades informaron la destrucción de aproximadamente 188 toneladas de *cannabis* ilícito valoradas en más de USD \$600 millones³².

Estas cifras de incautación no pueden utilizarse como una medición directa del tamaño del mercado ilegal, pues dependen de la intensidad operativa, las prioridades policiales y la capacidad de detección. Su utilidad es otra: demuestran que, incluso en una jurisdicción con un mercado recreativo legal desarrollado, el Estado continúa necesitando operaciones policiales especializadas, decomisos, erradicación e investigación para contener un sector clandestino que no desapareció con la creación del mercado autorizado.

La cuestión es todavía más exigente en Colombia. El narcotráfico no constituye únicamente un mercado clandestino de compraventa. En diferentes territorios se encuentra relacionado con estructuras criminales, organizaciones armadas, control territorial y economías ilegales que no desaparecerán como consecuencia automática de que una parte del *cannabis* pueda venderse bajo licencia estatal. Presentar la legalización como una fórmula suficiente para quitar recursos al crimen organizado simplifica un fenómeno que exige capacidades permanentes de seguridad, justicia, inteligencia, persecución patrimonial y control territorial.

Existe, además, un problema previo de información que el propio expediente legislativo reconoce. La ponencia positiva para primer debate de este proyecto de ley admite que Colombia no dispone para el *cannabis* de un sistema de monitoreo

³¹ California Department of Cannabis Control, “*California Cannabis Market Outlook 2024*”, publicado en marzo de 2025.

³² State of California, Unified Cannabis Enforcement Task Force (UCETF). Balance publicado el 27 de enero de 2026.

equivalente al utilizado para los cultivos de coca y que las herramientas basadas en alertas luminosas de invernaderos no permiten determinar con precisión la ubicación, extensión ni cantidad total de cultivos, además de no detectar aquellos que no utilizan iluminación artificial. En otras palabras, el país no dispone siquiera de una estimación suficientemente robusta de las hectáreas de *cannabis* ilícito actualmente sembradas que pueda servir como línea de base para medir posteriormente cuánto mercado clandestino fue realmente eliminado o desplazado.

La misma Ponencia para Primer Debate ofrece un dato territorial particularmente relevante: señala que en Caloto, Corinto, Miranda, Toribío, Santander de Quilichao y Jambaló, en el norte del Cauca, se concentraba el 55% de las alertas luminosas identificadas por SIMCI asociadas con invernaderos para producción de *cannabis*. El documento reconoce además que esos cultivos se ubican en territorios caracterizados por dificultades de acceso a bienes y servicios públicos y por presencia y control de grupos al margen de la ley.

Estas afirmaciones no provienen de los opositores al proyecto: forman parte de la propia fundamentación utilizada para promover su regulación. Y precisamente por ello llevan a una conclusión que debe ser abordada con mayor seriedad. Si una parte importante de la producción clandestina se localiza en territorios con presencia de actores armados y limitada capacidad estatal, la transformación jurídica del producto no equivale automáticamente a transformar las relaciones de poder, las redes de transporte, las cadenas financieras y las estructuras criminales que existen alrededor de esa economía.

Un caso reciente ilustra la complejidad de esas redes. En noviembre de 2025, la Policía Nacional de Colombia, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, reportó la incautación de seis toneladas de marihuana en una finca de Girardota, Antioquia. De acuerdo con la investigación preliminar, la sustancia había sido transportada desde Corinto, Cauca, en un camión reportado como hurtado y con placas falsas y tenía como destino el sector de barrio Antioquia en Medellín, donde sería distribuida por el Grupo Delincuencial Común Organizado Barrio Antioquia, estructura que según la Policía mantenía vínculos con Los Chatas. En la operación fueron capturadas seis personas y se incautaron cinco armas de fuego, seis vehículos, munición, teléfonos y dinero en efectivo. La Policía estimó en más de \$10.000 millones la afectación ocasionada a las finanzas criminales³³.

Una operación policial aislada no permite inferir el tamaño nacional del mercado de *cannabis* ni afirmar que toda su producción esté controlada por estructuras equivalentes. Su valor es ilustrativo y no estadístico.

Muestra, sin embargo, que al menos algunos circuitos colombianos de *cannabis* ilícito pueden articular producción en el norte del Cauca, vehículos hurtados, ocultamiento de identidad, centros de acopio, armas, transporte interdepartamental y redes delincuenciales de distribución urbana. El problema que el proyecto pretende enfrentar puede ser, por tanto, considerablemente más complejo que sustituir un vendedor ilegal por un establecimiento licenciado.

El proyecto pretende incorporar instrumentos dirigidos a enfrentar parte del problema: sustitución y eliminación de cultivos no licenciados y un sistema de monitoreo y trazabilidad para seguir el *cannabis* legal a través de la cadena de suministro. Pero trazar rigurosamente el producto legal no equivale a hacer visible el producto que deliberadamente permanece por fuera del sistema, y ofrecer una alternativa económica lícita no demuestra, por sí solo, que todos los productores preexistentes, intermediarios o estructuras criminales tengan incentivos suficientes para abandonar la actividad clandestina.

Aquí se encuentra una de las principales insuficiencias del proyecto desde el punto de vista de política criminal. No existe una línea de base confiable del tamaño de la producción ilícita de *cannabis*; no se cuantifica qué proporción de la demanda está actualmente abastecida por organizaciones criminales; no se estima qué parte de los productores ilegales podría transitar efectivamente al licenciamiento; no se calcula qué proporción de la producción clandestina se destina al mercado interno y cuál podría dirigirse a otros mercados; y tampoco se fija un indicador verificable que permita determinar, después de la regulación, si las rentas criminales efectivamente disminuyeron. El propio expediente admite la insuficiencia de información existente sobre la extensión de los cultivos.

Esta ausencia es particularmente relevante porque el objetivo declarado de combatir las economías ilegales no puede evaluarse únicamente contando licencias expedidas o ventas realizadas en establecimientos legales. Es perfectamente posible que aumenten ambas variables y, simultáneamente, sobreviva un mercado ilegal dirigido a consumidores sensibles al precio, compradores que buscan productos o cantidades diferentes, mercados territoriales no cubiertos o canales externos. Canadá y California muestran, con intensidades muy distintas, que la coexistencia de ambos mercados no es una posibilidad teórica sino una realidad observada.

Tampoco puede confundirse reducción de la cuota del mercado ilegal con desarticulación del crimen organizado. Son resultados distintos. Una organización criminal puede perder una fracción de las ventas de *cannabis* y conservar redes de transporte, capital, control territorial, armamento, contactos logísticos y capacidad para participar en otros mercados ilícitos. La propia revisión canadiense constató que las organizaciones vinculadas al *cannabis* ilegal suelen estar relacionadas también con otras sustancias, armas y otras actividades criminales. Y el caso de Girardota muestra que, en Colombia,

³³ Policía Nacional de Colombia. “Incautadas seis toneladas de marihuana exótica y capturadas seis personas en mega operativo en Girardota”, 18 de noviembre de 2025. <https://www.policia.gov.co/noticia/incautadas-seis-toneladas-marihuana-exotica-capturadas-seis-personas-en-megaoperativo-en>.

una cadena de marihuana puede formar parte de una infraestructura delictiva más amplia.

Por ello, la afirmación según la cual legalizar significa “quitarle el negocio al narcotráfico” solo puede formularse, en términos rigurosos, como una hipótesis cuya magnitud depende de múltiples condiciones. Puede existir desplazamiento. Pero la evidencia comparada demuestra que no existe una relación automática entre autorizar un mercado y eliminar el mercado clandestino, y mucho menos entre reducir una parte de las ventas ilegales y desarticular las organizaciones criminales que participan en ellas.

Por ello, para esta ponencia, el proyecto no demuestra que el desplazamiento que espera producir sea suficiente para cumplir la promesa de combatir las economías criminales ni cuantifica las capacidades estatales adicionales que deberán mantenerse para perseguir el mercado ilícito que previsiblemente subsista.

8. Incentivos económicos del mercado legal y contradicción con la salud pública

La legalización comercial del *cannabis* recreativo no supone solamente modificar el tratamiento jurídico de un consumidor. Supone crear una industria. Y crear una industria significa crear productores, procesadores, distribuidores, puntos de venta, productos terminados, canales tecnológicos, inversión y agentes económicos cuya actividad depende de la existencia de una demanda suficiente para sostener el mercado.

El propio proyecto lo reconoce. Ordena estudiar la demanda para determinar el número de licencias necesarias para “*cubrir el mercado*” y controlar precios; crea dispensarios públicos y privados; permite vender *cannabis* recreativo en farmacias y droguerías; habilita una aplicación estatal para compras virtuales; autoriza cafés cannábicos y clubes; y abre el mercado a extracciones, concentrados, comestibles e inhalables. Esta no es la arquitectura jurídica de una mera tolerancia frente al consumidor: es la arquitectura de un mercado.

La dimensión económica del proyecto es incluso más profunda de lo que revela esa enumeración. El artículo 17 ordena que la reglamentación sanitaria de los productos terminados contemple medidas transitorias y graduales “con el fin de que no se creen barreras para el acceso a los productores”; los artículos 60 y 61 buscan garantizar a los licenciatarios acceso al sistema financiero en condiciones equivalentes a las de otras actividades económicas y ordenan al Banco Agrario abrir líneas especiales de productos para empresas del sector; y el artículo 41, aunque comienza restringiendo la publicidad, promoción y patrocinio, termina autorizando expresamente publicidad digital de *cannabis* de uso adulto en páginas de contenidos para adultos. No se trata, por tanto, únicamente de permitir que exista una oferta: el proyecto incorpora disposiciones destinadas a facilitar su entrada, financiación, distribución, comercialización y comunicación con los consumidores.

Si bien una empresa legal tiene legítimamente incentivos para vender, recuperar la inversión realizada, fidelizar consumidores, aumentar participación de mercado, diferenciar sus productos, innovar, reducir costos y competir, es precisamente por ello, cuando el producto comercializado genera simultáneamente objetivos estatales de prevención y reducción de daños, que aparece una tensión que no depende de la buena o mala voluntad individual de los empresarios.

Esa tensión ha sido expresamente identificada por una de las evaluaciones institucionales más completas realizadas hasta ahora. En 2024, las *National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine* de Estados Unidos concluyeron³⁴, después de revisar la evolución de los modelos regulatorios de ese país, que los estados que legalizaron *cannabis* de uso adulto no siguieron generalmente un enfoque de “salud en todas las políticas” y que, especialmente en las primeras etapas, el desarrollo regulatorio tendió a priorizar resultados de mercado —como habilitar ventas y consumo— que podían entrar en conflicto con objetivos de salud pública. El informe señaló además que, en varios de los primeros estados que legalizaron, las autoridades de salud pública tuvieron un papel limitado en la supervisión del mercado recreativo.

La advertencia es particularmente pertinente para Colombia porque el proyecto contiene en su propio diseño las dos orientaciones que pueden entrar en tensión. Por una parte, busca que exista oferta suficiente para “cubrir el mercado”, facilita la constitución de una cadena empresarial, incorpora productos diversos, garantiza acceso financiero y abre múltiples canales comerciales. Por otra, establece políticas dirigidas a reducir consumo problemático, informar sobre riesgos y atender a quienes desarrollen problemas asociados al uso. El Estado tendría entonces que procurar simultáneamente que el mercado regulado funcione como mercado y que algunos de los comportamientos de consumo de los cuales depende económicamente ese mercado no aumenten. Toda una contradicción.

Existe un elemento adicional que vuelve esta cuestión particularmente relevante en el mercado del *cannabis*: el consumo y el gasto no se distribuyen uniformemente entre todos los usuarios. RAND Corporation advirtió desde 2015³⁵, utilizando las estimaciones estadounidenses disponibles para ese momento, que aproximadamente 80% del consumo de *cannabis* correspondía a usuarios diarios o casi diarios y razonó que, bajo un modelo empresarial orientado a maximizar beneficios, una proporción semejante de los ingresos tendría necesariamente

³⁴ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. “*Cannabis Policy Impacts Public Health and Health Equity*”. Washington, D. C.: The National Academies Press, 2024.

³⁵ Caulkins, Jonathan P.; Kilmer, Beau; Kleiman, Mark A. R.; MacCoun, Robert J.; Midgette, Gregory; Oglesby, Pat; Pacula, Rosalie Liccardo y Reuter, Peter. “*The Marijuana Legalization Debate: Insights for Vermont*”. RAND Corporation, 2015.

como origen económico a los consumidores de mayor frecuencia. Una investigación posterior de RAND sobre el mercado estadounidense de drogas volvió a encontrar que el consumo y el gasto total estaban fuertemente impulsados por la minoría de usuarios diarios o casi diarios, definidos como quienes consumían durante 21 días o más al mes.

Esta cifra debe utilizarse con rigor y su importancia radica en revelar una característica económica que el honorable Congreso de la República no debería ignorar: una industria puede tener millones de consumidores ocasionales y, sin embargo, obtener una parte desproporcionada de su volumen de ventas de una fracción mucho menor que compra y consume con gran frecuencia.

La diferencia es decisiva. Para una política de salud pública, una reducción de la frecuencia de consumo puede constituir un resultado deseable. Para una empresa que vende unidades de un producto, en cambio, un consumidor que compra treinta veces al mes representa económicamente mucho más que uno que compra una vez. No hace falta suponer prácticas empresariales ilegales para reconocer la tensión: basta comprender cómo funciona una estructura de ingresos basada en volumen y recurrencia.

El precio introduce otro incentivo económico relevante. La revisión de 2024 de las *National Academies* concluyó que la legalización puede reducir sustancialmente los costos de producción y distribución porque desaparecen costos asociados a la clandestinidad y se incorporan tecnologías, economías de escala y eficiencias empresariales. El informe documentó, por ejemplo, que en Michigan el precio de una onza de flor habría disminuido aproximadamente 40% entre comienzos de 2021 y comienzos de 2022, de cerca de USD \$9 a USD \$5 por gramo, y concluyó de manera general que el precio por unidad de THC venía disminuyendo en los mercados estudiados.

Este fenómeno tiene una lectura estrictamente económica para este capítulo: la competencia tiende a premiar eficiencia, reducción de costos y precios atractivos para el consumidor. Por eso una regulación orientada por criterios de salud pública no puede limitarse a crear licencias y esperar que el mercado produzca espontáneamente el equilibrio sanitario que el Estado desea. Los objetivos empresariales y los objetivos regulatorios pueden apuntar en direcciones diferentes incluso cuando todos los actores cumplen la ley.

De hecho, el artículo 7° del proyecto ordena expresamente estudiar la demanda para establecer el número de licencias necesario para “cubrir el mercado” y “controlar los precios”. Sin embargo, el texto no desarrolla en ese artículo cuál debe ser el objetivo sanitario de esa política de precios, ni cómo debe resolverse la tensión entre asequibilidad comercial, rentabilidad empresarial y desincentivo al consumo de mayor frecuencia. La cuestión no es menor: determinar cuántos productores pueden operar y bajo qué condiciones económicas constituye

una de las decisiones centrales de cualquier modelo de comercialización.

La experiencia canadiense permite observar cómo puede evolucionar rápidamente una industria una vez establecido el mercado. *Statistics Canada* informó³⁶ que las ventas de *cannabis* recreativo alcanzaron 4.700 millones de dólares canadienses en el año fiscal 2022-2023, un incremento de 15,8% frente al período anterior. Pero el dato más ilustrativo para este capítulo no es simplemente el crecimiento del valor vendido, sino la transformación de la composición del mercado: mientras la flor seca todavía representaba 64,9% de las ventas, las ventas de extractos inhalados aumentaron 59% en un solo año y llegaron a representar aproximadamente una cuarta parte del total.

Para 2024, el Gobierno canadiense reportaba ventas legales anuales de aproximadamente 6.000 millones de dólares canadienses y señalaba que *Health Canada* había expedido, desde el inicio del régimen, licencias a más de 1.322 productores comerciales³⁷. Esas cifras no prueban por sí mismas que el modelo canadiense sea bueno o malo. Demuestran algo distinto y pertinente: una vez autorizada, la actividad deja rápidamente de ser una discusión abstracta sobre libertad individual y se convierte en un sector económico de miles de millones, con empresas, inversiones, empleo, productos, asociaciones y actores que adquieren un interés material en la estabilidad y expansión del marco que permite su actividad.

La evolución de las categorías de producto también importa desde el punto de vista económico. Una empresa no compite exclusivamente produciendo más de lo mismo. Compite creando nuevas presentaciones, diferenciando marcas, simplificando formas de uso, desarrollando productos y buscando segmentos de consumidores. El aumento de 59% observado en los extractos inhalados en Canadá constituye un ejemplo concreto de cómo la innovación comercial puede modificar en pocos años la composición de la demanda, incluso dentro de un mercado sometido a una regulación nacional restrictiva.

La contradicción aparece incluso dentro del articulado. El proyecto reconoce que el *cannabis* puede ser nocivo; ordena advertencias sanitarias; reconoce la posibilidad de dependencia y consumo problemático; exige mecanismos para evitar la ingesta accidental por menores; prohíbe conducir bajo sus efectos; crea tratamientos y rutas de atención; obliga a financiar campañas preventivas y destina recursos públicos a enfrentar consecuencias vinculadas con el consumo. El mismo Estado que crea y organiza el mercado deberá financiar

³⁶ Statistics Canada. “*Cannabis consumption in Canada*”, 19 de abril de 2024.

³⁷ Health Canada. “*Renewal of the funding for the existing Federal framework for the legalization and regulation of cannabis in Canada - Horizontal Initiative*”, Información de desempeño 2024-2025, publicada en 2025.

simultáneamente políticas destinadas a reducir los daños producidos por el producto incorporado a ese mercado.

El problema se hace más profundo con la potencia y frecuencia de consumo. Las advertencias sanitarias de autoridades como *Health Canada* señalan que el consumo frecuente y los productos con altas concentraciones de THC aumentan los riesgos de dependencia y otros daños. Por ello, desde la perspectiva de salud pública, el objetivo razonable consiste en reducir iniciación temprana, frecuencia, consumo problemático y exposición a productos de mayor riesgo. Desde la perspectiva económica, en cambio, la sostenibilidad de la nueva cadena productiva exige una demanda suficiente y permanente.

La dimensión comercial tampoco desaparece porque una ley prohíba formalmente la publicidad tradicional. La experiencia estadounidense demuestra la capacidad de los operadores para utilizar descuentos, promociones, programas de fidelización y canales digitales. Duan y colaboradores examinaron en 2022,³⁸ 195 páginas web de vendedores de *cannabis* recreativo en Denver, Seattle, Portland, Las Vegas y Los Ángeles. Encontraron descuentos, muestras o promociones en 90,8% de los sitios y mecanismos de suscripción o membresía en 63,6%.

Estos datos son particularmente relevantes frente al artículo 41 del proyecto colombiano. El texto declara, por una parte, que se restringe toda forma de publicidad, promoción o patrocinio, pero, por otra, su parágrafo 1º autoriza la publicidad digital en páginas de contenidos para adultos. Esa excepción abre precisamente un espacio comercial en el entorno en el que la experiencia comparada muestra utilización intensiva de descuentos, promociones, membresías y mecanismos de relación directa con clientes.

La cuestión no consiste únicamente en si aparecerá o no un anuncio. Los mercados digitales contemporáneos permiten construir relaciones comerciales continuas: registro de clientes, bases de datos, promociones, programas de fidelización, comunicación recurrente y segmentación. La lógica económica consiste en transformar una compra ocasional en una relación repetida. Por ello, abrir una excepción de publicidad digital sin delimitar con precisión las herramientas promocionales admitidas significa introducir dentro de la futura regulación un ámbito en el cual los incentivos comerciales pueden operar con especial intensidad.

La experiencia acumulada con otros productos de riesgo regulados demuestra que la tensión entre rentabilidad privada y objetivos sanitarios no es puramente teórica. Por esa razón existen restricciones intensas sobre publicidad, empaquetado, lugares

de venta, edad de acceso, impuestos y demás instrumentos de intervención. En el caso que nos ocupa, el proyecto de ley pretende crear desde cero una nueva actividad económica nacional vinculada a una sustancia psicoactiva, mientras simultáneamente confía a la regulación posterior buena parte de los instrumentos destinados a contener sus externalidades.

El caso canadiense ofrece una demostración institucional particularmente clara de esta tensión. En su revisión del marco regulatorio, la *Competition Bureau de Canada*³⁹, cuya misión es promover la competencia, sostuvo que una competencia más intensa en la industria del *cannabis* podía favorecer innovación, variedad y calidad y recomendó revisar determinados obstáculos regulatorios, incluidas restricciones relacionadas con promoción, empaquetado y etiquetado.

No hay nada extraño en que una autoridad de competencia formule recomendaciones de esa naturaleza: esa es precisamente su función. Pero el ejemplo demuestra el conflicto estructural que surge una vez se crea la industria. La autoridad económica tendrá razones para pedir menores barreras, mayor competencia, más innovación y mejores condiciones para las empresas; la autoridad sanitaria podrá tener razones para limitar presentaciones, publicidad, promociones o prácticas comerciales. Ambas pueden estar cumpliendo legítimamente sus respectivos mandatos y, sin embargo, sus objetivos no serán necesariamente coincidentes.

Existe además una segunda fase de la tensión que aparece cuando el mercado deja de ser incipiente y adquiere capacidad económica y organizativa propia: la industria pasa de ser únicamente objeto de regulación a convertirse también en interesado permanente en la regulación.

Las *National Academies* en su estudio de 2024 dedicaron un apartado específico a la influencia de la industria sobre la política de *cannabis*. Su conclusión fue explícita: la influencia del sector mediante *lobby* y donaciones ha generado problemas en el desarrollo regulatorio, y las salvaguardas adoptadas no han sido siempre suficientes para impedir que intereses económicos interfieran con regulaciones dirigidas a proteger la salud pública. El comité llegó a concluir que, a medida que la industria se expandió, su influencia había obstaculizado determinadas iniciativas regulatorias mediante estrategias destinadas a minimizar riesgos o enfatizar beneficios.

Este antecedente merece especial atención porque el Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara no crea una estructura económica estática. Si la regulación logra su finalidad comercial, surgirán asociaciones de productores, procesadores, distribuidores, establecimientos, prestadores de servicios, entidades financieras vinculadas y demás actores con inversiones dependientes del marco

³⁸ Duan, Zongshuan et al. “Assessment of Online Marketing and Sales Practices Among Recreational Cannabis Retailers in Five U.S. Cities”, Cannabis and Cannabinoid Research, 2024.

³⁹ Competition Bureau Canadá, “Planting the Seeds for Competition”, Gobierno de Canadá, 2024.

regulatorio. Todo endurecimiento futuro de una regla sanitaria podrá convertirse, simultáneamente, en una afectación económica para agentes organizados que tendrán incentivos legítimos para oponerse a ella.

Por eso la pregunta no debe limitarse a si las restricciones escritas hoy parecen suficientes. El Congreso debe preguntarse también qué estructura de incentivos está creando para mañana. Una vez realizadas inversiones, concedidas licencias, abiertos establecimientos, construidas marcas, contratados trabajadores y desarrollados nuevos productos, toda medida que reduzca ventas adquirirá un costo económico visible y tendrá grupos concretos interesados en controvertirla. El diseño inicial determina, por tanto, no solamente cómo funcionará el mercado el primer día, sino también la capacidad futura del Estado para endurecer su regulación cuando la evidencia lo aconseje.

Esta preocupación no constituye una especulación aislada. Wayne Hall y colaboradores, en una revisión publicada⁴⁰ en *The Lancet* sobre las implicaciones de salud pública de legalizar la producción y venta de *cannabis*, identificaron precisamente la comercialización como una variable central del diseño regulatorio y señalaron la necesidad de adoptar políticas capaces de minimizar los riesgos derivados de una industria comercial de *cannabis*, utilizando entre las referencias relevantes la experiencia acumulada con alcohol y tabaco.

Es indispensable reconocer y debatir sobre el conflicto estructural que, en términos de política pública, el proyecto de ley pretende crear: por una parte, un mercado cuya existencia requiere consumidores; por otra, un Estado constitucionalmente obligado a prevenir dependencia, proteger a los menores y reducir los daños asociados al consumo. Existe, entonces, una paradoja difícil de ignorar: el proyecto crea una industria y simultáneamente crea políticas para defender la sociedad de los efectos de esa industria.

Pero el texto va incluso un paso más allá: no solamente autoriza una industria que después deberá regular. El propio Estado participa en la construcción de las condiciones para su funcionamiento. Determina la oferta con base en la demanda; crea una aplicación pública para facilitar adquisiciones virtuales; habilita establecimientos públicos o privados de dispensación; ordena remover barreras de acceso al sistema financiero; dispone líneas especiales a través del Banco Agrario; exige gradualidad regulatoria para no crear barreras a productores; y permite un espacio de publicidad digital. Esa combinación hace más difícil presentar la iniciativa como una regulación meramente

defensiva cuyo único propósito sea controlar una realidad preexistente.

El punto no es negar que una regulación pueda establecer restricciones comerciales. El proyecto efectivamente contiene varias. El problema es si el modelo escogido internaliza suficientemente, desde su nacimiento, el conflicto entre expansión económica y prevención sanitaria, o si crea primero los incentivos para desarrollar y consolidar el mercado confiando en que las restricciones actuales y la reglamentación futura conseguirán contener después sus consecuencias.

La experiencia comparada aconseja no dar por resuelta esa tensión. Las *National Academies* encontraron que varios modelos estadounidenses comenzaron privilegiando la puesta en funcionamiento del mercado sobre objetivos de salud pública; la experiencia de comercio digital muestra utilización generalizada de promociones y mecanismos de fidelización; Canadá demuestra que las categorías de producto pueden transformarse rápidamente bajo competencia; RAND ha advertido sobre la dependencia económica del mercado respecto de consumidores de alta frecuencia; y la propia revisión de las *National Academies* documentó la posterior aparición de influencia empresarial sobre el proceso regulatorio.

Todo esto significa que cuando los incentivos económicos existen, deben ser tratados como una variable central de salud pública, no como una consideración accesoria que pueda resolverse mediante advertencias en los empaques. Frente a sustancias capaces de generar dependencia y afectaciones relevantes de salud pública, el deber primario del Estado debe ser prevenir el daño y demostrar previamente que los riesgos pueden ser controlados, no crear primero el mercado y aprender después a administrar sus consecuencias.

En consecuencia, esta ponencia considera insuficiente un modelo en el cual el éxito económico y el éxito sanitario pueden medirse con indicadores que apuntan en direcciones diferentes. Para la industria, más compradores, mayor recurrencia, nuevas categorías de producto, fidelización y mayores ventas son señales normales de desempeño. Para la política de salud pública, respecto de una sustancia psicoactiva, no necesariamente lo son. El Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara no resuelve esa contradicción estructural antes de crear el mercado; la incorpora dentro del propio diseño de la política pública.

9. Impacto fiscal: el proyecto sí ordena gasto y concede beneficios tributarios

La ponencia positiva de primer debate afirmó que el proyecto “no ocasiona un gasto del erario público” y que los costos de los mecanismos regulatorios serían asumidos con “nuevas recaudaciones”. Esa afirmación es incompatible con el texto aprobado. El proyecto contiene mandatos imperativos de creación de sistemas, aplicaciones, estudios, programas, campañas, financiación de investigaciones,

⁴⁰ Hall, Wayne; Stjepanović, Daniel; Caulkins, Jonathan; Lynskey, Michael; Leung, Janni; Campbell, Gabrielle y Degenhardt, Louisa, “Public health implications of legalising the production and sale of cannabis for medicinal and recreational use”, *The Lancet*, vol. 394, núm. 10208, 2019.

capacitación, inspección, subsidio o apoyo financiero y destinaciones de recursos. Además, el artículo 62 concede una exclusión del impuesto sobre las ventas para determinada maquinaria.

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 exige que el impacto fiscal de todo proyecto que ordene gasto u otorgue beneficios tributarios se haga explícito, sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y que la exposición de motivos y las ponencias incluyan los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional. La Corte Constitucional ha reiterado el carácter orgánico de esa exigencia y, en casos como la Sentencia C116-2024, ha reconocido que su incumplimiento puede conducir a inexecuibilidad cuando el deber resulta aplicable.

Tampoco basta afirmar que un “*impuesto futuro pagará la regulación*”. Primero, los costos de implementación se producen antes de que exista un mercado formal capaz de recaudar. Segundo, no se estima el costo de los sistemas tecnológicos, personal, inspección, campañas, investigación ni atención sanitaria. Tercero, no existe una proyección de recaudo que permita demostrar suficiencia. Cuarto, el artículo 62 reduce ingresos nacionales por IVA y tampoco cuantifica el sacrificio fiscal. Y quinto, varias destinaciones se superponen sobre una misma bolsa de ingresos.

i. Disposiciones con impacto fiscal identificadas en el texto aprobado

Art.	Mandato	Impacto fiscal/institucional	Deficiencia del análisis
2	Campañas permanentes de prevención e información; acceso a servicios y tratamientos; controles sanitarios.	Gasto recurrente en salud, comunicaciones, prevención, inspección y atención.	No cuantifica población, costo unitario, fuente presupuestal ni horizonte.
4	Cuatro Ministerios deben reglamentar, verificar y dar cumplimiento a la ley.	Carga administrativa y de inspección transversal.	No estima personal, sistemas ni apropiaciones.
6	Estudios técnicos; vigilancia y control periódico de cultivos por MinSalud y Fiscalía.	Personal técnico, desplazamientos, analítica, inspección.	Sin memoria de costos ni fuente.
7	Estudio nacional de demanda en 6 meses y actualización al menos bianual.	Estudios periódicos y capacidad estadística.	No se estima costo ni metodología.
9 y 56	Programas de sustitución, eliminación/reducción de cultivos.	Programas rurales, asistencia y eventual financiación pública.	Sin cobertura, metas, costos o apropiación.
10	Sistema nacional de trazabilidad que siga cada gramo e interoperabilidad con DIAN, Policía e Invima.	Desarrollo/adquisición de software, infraestructura, ciberseguridad, interoperabilidad, soporte.	No existe estimación de CAPEX/OPEX ni fuente de financiación.
11	Aplicación de transporte con mapas, rutas, GPS y nube.	Desarrollo tecnológico y operación permanente.	Sin costo ni modelo contractual.
14	Protocolos de transporte y custodia con Fuerza Pública.	Capacitación, control operativo y seguimiento.	Sin estimación.
17-18	Regulación sanitaria y habilitación de capacidad analítica; participación Invima/SENA.	Capacidad de evaluación, laboratorios, inspección y certificación.	Sin estimación de recursos.
20	Diseño anual de cuatro etiquetas y campañas rotativas; regulación de THC.	Producción técnica/comunicacional y evaluación anual.	Sin costo recurrente.
27	Aplicación creada por MinJusticia para compra virtual.	Sistema transaccional con identidad, datos sensibles, ciberseguridad, soporte y auditoría.	Sin estimación ni fuente.
31, 35-38	Registros, ventanilla única interoperable, licenciamiento, tutoriales, trámites en 90 días.	Transformación digital, personal y SLA administrativos.	Sin análisis de capacidad o costo.
47-49	Protocolos HPLC y capacitación gratuita a licenciarios, médicos, psicólogos y profesionales sociales/ salud.	Capacitación nacional, plataformas, horas profesionales y materiales.	Sin estimación.
50	25% del recaudo para rehabilitación integral de habitantes de calle y 10% para campañas.	Nuevas obligaciones de gasto a IPS públicas y entidades territoriales.	No existe línea base, costo de rehabilitación ni suficiencia de recaudo.
51	Programas, cátedras y campañas en todos los niveles educativos y vigilancia nacional.	Gasto nacional y territorial en contenidos, formación, seguimiento.	Sin estimación ni fuente específica.

52, 57	Promoción de proyectos asociativos, protocolos diferenciales, acceso a laboratorios y prueba piloto.	Asistencia técnica, programas productivos y piloto interinstitucional.	Sin costo, universo beneficiario ni fuente.
58	El Estado, por MinSalud, “impulsará y financiará” estudios clínicos e investigaciones.	Orden expresa de financiación.	No define monto, convocatoria, fuente o vigencia.
59	MinCiencias y MinAgric “impulsarán y financiarán” áreas de investigación.	Orden expresa de financiación.	Sin apropiación, techo ni fuente.
60-61	Mecanismos de apoyo/crédito y líneas especiales del Banco Agrario.	Riesgo fiscal/financiero, costo de fondeo y administración.	No se estima costo, garantías ni condiciones.
62	Exclusión de IVA para maquinaria no producida en el país.	Beneficio tributario nacional y menor recaudo.	No cuantifica costo fiscal ni fuente sustitutiva.
64	Campañas nacionales de sensibilización a funcionarios.	Gasto recurrente en formación/ comunicaciones.	Sin estimación.
70	Reglamentación integral en seis meses.	Carga técnica y administrativa concentrada.	Sin estimación de capacidad.
71	25% del recaudo para programas educativos de prevención.	Afectación específica de ingresos y gasto educativo.	No aclara relación con las demás destinaciones del mismo recaudo.

ii. Las destinaciones sobre el recaudo son internamente incompatibles

El artículo 63 dispone que “*al menos el 50%*” de la contribución se destine a prevención, salud pública y sustitución de economías ilícitas. El artículo 50 destina, adicionalmente, el 25% a rehabilitación integral de habitantes de calle y otro 10% a campañas. El artículo 71 destina otro 25% a programas educativos de prevención. Si todas las reglas recaen sobre la misma base de recursos, la suma nominal llega por lo menos al 110%. El proyecto no establece si las destinaciones de los artículos 50 y 71 se imputan dentro del 50% del artículo 63 o si son adicionales. Esta inconsistencia impide evaluar sostenibilidad y ejecución presupuestal.

Esta cuestión no es meramente aritmética: demuestra que no se realizó una programación fiscal integral. Un proyecto que pretende financiar una nueva arquitectura estatal con un tributo futuro debe identificar de manera coherente cuánto recauda, cuánto cuesta administrar el mercado, cuánto se destina a prevención y cuánto queda disponible para otras obligaciones.

10. Deficiencias fiscales acreditadas, ausencia de soporte fiscal previo al primer debate y materias de iniciativa gubernamental

Debe distinguirse entre dos problemas jurídicos relacionados, pero diferentes. Por una parte, cuando una iniciativa legislativa ordena gasto o concede beneficios tributarios, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 exige que su impacto fiscal sea explícito, compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y que durante su trámite se establezcan los costos fiscales de la iniciativa y la fuente adicional de ingresos necesaria para financiarlos. Por otra, determinadas materias están sometidas directamente por la Constitución a iniciativa gubernamental, entre ellas las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Como se explicó en el capítulo anterior, el Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara no

se limita a establecer reglas regulatorias carentes de consecuencias económicas para el Estado. Crea sistemas de trazabilidad e interoperabilidad, nuevas actividades de inspección, vigilancia y control, estudios periódicos, programas de prevención y atención, herramientas tecnológicas, mecanismos de licenciamiento, responsabilidades sanitarias, líneas especiales de financiación y un nuevo esquema tributario. Adicionalmente, el artículo 62 establece una exclusión del impuesto sobre las ventas (IVA) para determinada maquinaria destinada a la transformación del cáñamo.

Con el propósito de determinar si esas consecuencias habían sido técnica y fiscalmente evaluadas, durante la elaboración de esta ponencia se solicitaron informes y conceptos a las entidades involucradas en la eventual ejecución del proyecto. Las respuestas recibidas confirmaron varias de las deficiencias fiscales e institucionales advertidas por esta ponencia.

La respuesta de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) resulta especialmente relevante. Respecto del artículo 62, la entidad sostuvo expresamente que “*contemplar una exclusión del IVA en la importación, supone un costo fiscal*”. Asimismo, indicó que para establecer si las medidas contempladas en la iniciativa, especialmente aquellas previstas en los artículos 62 y 63, resultan fiscalmente favorables o desfavorables debe contarse con el correspondiente estudio de impacto fiscal en los términos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y con el aval gubernamental que resulte constitucionalmente exigible.

La DIAN identificó además deficiencias sustanciales en el artículo 63. Señaló que la disposición denomina inicialmente el gravamen como una “*tasas*” y posteriormente se refiere a él como una “*contribución*”, pese a tratarse de categorías tributarias jurídicamente diferentes. Advirtió que esa redacción genera ambigüedad sobre la naturaleza jurídica del gravamen y dificulta determinar el régimen aplicable para su administración, recaudo, declaración y control.

La autoridad tributaria fue todavía más precisa al advertir que el artículo 63 no desarrolla de manera clara y completa los elementos esenciales del tributo. Aunque establece una tarifa del 20% y utiliza como base gravable el “precio bruto de venta”, no determina suficientemente el sujeto activo, el sujeto pasivo o responsable, el hecho generador, el momento de causación, la oportunidad y periodicidad de la declaración y pago, las obligaciones formales asociadas ni la autoridad encargada de administrar, recaudar, fiscalizar y controlar el nuevo gravamen.

La DIAN señaló igualmente que el proyecto no precisa cómo se articulará ese gravamen con los impuestos nacionales que actualmente recaen sobre productos derivados del *cannabis*, ni cómo operará frente a los eventuales tributos territoriales autorizados por el mismo articulado. Advirtió, incluso, que el proyecto no se armoniza adecuadamente con las disposiciones tributarias actualmente aplicables al *cannabis* medicinal.

A ello se agrega un problema fundamental de estimación. La DIAN manifestó que no podía cuantificar el recaudo esperado de la nueva obligación porque no existe una cifra oficial de ventas anuales de *cannabis* de uso adulto en Colombia, precisamente porque su comercialización recreativa no constituye actualmente un mercado legal. Tampoco pudo establecer el costo de la exclusión de IVA prevista en el artículo 62 sin que se identifiquen previamente las subpartidas arancelarias y los valores de importación correspondientes a la maquinaria beneficiada.

Esta ausencia de información afecta directamente una de las premisas fiscales sobre las cuales fue defendido el proyecto: que las nuevas responsabilidades institucionales podrían financiarse con el recaudo generado por el mercado que la propia ley pretende crear. Si no se conoce oficialmente el volumen del futuro mercado, no existe una estimación confiable del recaudo del gravamen y tampoco se ha cuantificado el costo de las obligaciones creadas, no existe base técnica suficiente para afirmar que los nuevos ingresos cubrirán los nuevos gastos.

La DIAN identificó, además, diversas actuaciones que eventualmente deberían desarrollarse para administrar el gravamen: creación o modificación de responsabilidades en el Registro Único Tributario (RUT); diseño de mecanismos de declaración; modificación o creación de formularios; configuración de nuevas obligaciones financieras en sus sistemas; desarrollos tecnológicos; adecuación de sistemas de recaudo; parametrización de mecanismos de control, seguimiento y cobro; herramientas adicionales de orientación al ciudadano; e interoperabilidad con el sistema de trazabilidad previsto en el proyecto. Estas actuaciones constituyen cargas administrativas reales cuya dimensión tampoco aparece cuantificada en el expediente legislativo.

La respuesta del Invima confirma el mismo problema desde la perspectiva sanitaria e institucional. El Instituto advirtió que las nuevas

responsabilidades previstas por el proyecto pueden requerir talento humano especializado, fortalecimiento de la capacidad analítica de laboratorios, adquisición de equipos, insumos, estándares y reactivos, herramientas tecnológicas y sistemas de información, elaboración de nuevos procedimientos y protocolos, toma y análisis de muestras, mayores actividades de inspección, vigilancia y control y capacitación técnica.

Más importante aún, el Invima informó que no cuenta con una estimación consolidada, memoria económica o estudio específico concluido que cuantifique el impacto presupuestal e institucional de la implementación del proyecto. Señaló que para realizarla sería necesario conocer, entre otros aspectos, el universo de establecimientos y laboratorios sujetos a control, el volumen de trámites y productos, la frecuencia de inspección y muestreo, los requerimientos de sistemas de información, las necesidades de personal especializado y la presencia territorial requerida.

El Instituto advirtió expresamente que algunas de las obligaciones previstas podrían implicar costos incrementales para su implementación y recomendó que durante el trámite legislativo se determinen con precisión la fuente, el mecanismo y la oportunidad de los recursos destinados a financiar esas nuevas responsabilidades. También señaló la conveniencia de una implementación gradual que permita fortalecer previamente las capacidades técnicas, analíticas, tecnológicas y de talento humano necesarias.

Estas observaciones tienen especial relevancia porque la ponencia positiva para primer debate afirmó que el proyecto no ocasionaría gasto al erario público y que los costos derivados de los mecanismos regulatorios serían sufragados con las nuevas recaudaciones. Las respuestas institucionales obtenidas posteriormente evidencian que esa afirmación no estaba respaldada por una cuantificación integral de los costos ni por una estimación oficial suficiente del recaudo.

El Banco Agrario llegó a una conclusión semejante respecto de las obligaciones financieras que el proyecto pretende establecer. Informó que no había realizado estudios, análisis, estimaciones o evaluaciones específicas del impacto derivado de la iniciativa y advirtió que la eventual creación de líneas o productos financieros especializados para el sector del *cannabis* y para comunidades campesinas y étnicas podría requerir actividades adicionales de diseño, implementación, administración, seguimiento y gestión del riesgo.

Advirtió, además, que el alcance concreto de esas obligaciones solo podría establecerse cuando se encuentren suficientemente definidos el texto legal y su reglamentación. El Banco llamó también la atención sobre la necesidad de preservar los mecanismos ordinarios de evaluación crediticia, las políticas internas de las entidades financieras y el cumplimiento del Sistema de Administración del

Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo (SARLAFT).

Las respuestas oficiales recibidas permiten, por tanto, establecer una conclusión concreta: el proyecto crea obligaciones institucionales y concede un beneficio tributario cuyo costo no se encuentra adecuadamente cuantificado; pretende financiar parte sustancial de su implementación mediante un gravamen respecto del cual ni siquiera existe una estimación oficial suficiente de recaudo; y las propias entidades llamadas a ejecutar aspectos centrales de la regulación identifican nuevas necesidades operativas, tecnológicas, administrativas y presupuestales que no fueron incorporadas en una memoria fiscal integral.

A este problema se suma una circunstancia particularmente relevante en el trámite legislativo: al momento de la radicación de la presente ponencia para segundo debate no se había recibido un pronunciamiento de fondo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ni del Ministerio de Justicia y del Derecho frente a las solicitudes formuladas por este despacho para determinar las implicaciones fiscales e institucionales del texto aprobado. Del Ministerio del Interior se recibió únicamente una comunicación mediante la cual manifestó que las materias consultadas excedían sus competencias y trasladó la solicitud, entre otras autoridades, a los Ministerios de Hacienda, Justicia, Salud y Agricultura; por tanto, tampoco se recibió de esa cartera un concepto sustantivo sobre la viabilidad fiscal de la iniciativa.

Sin embargo, la ausencia de esas respuestas al momento de cerrar esta ponencia no impide adoptar una conclusión sobre la manera como fue tramitado el primer debate. Las solicitudes formuladas por los actuales ponentes para segundo debate son posteriores a la aprobación del proyecto en Comisión Primera y no pueden reemplazar los soportes que debieron acompañar la deliberación fiscal de la iniciativa en la etapa precedente.

La revisión integral de las Actas números 39 y 40 de la Comisión Primera Constitucional Permanente, correspondientes a las sesiones del 5 y 12 de mayo de 2026, así como de los documentos anexos a dichas actas, no registra que el ponente único para primer debate hubiera solicitado, presentado, incorporado o puesto en conocimiento de la Comisión un concepto fiscal favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o un aval gubernamental respecto de las disposiciones tributarias antes de su aprobación.

La constatación es especialmente significativa al reconstruir la votación. En la sesión del 5 de mayo de 2026, el artículo que entonces correspondía al esquema impositivo —posteriormente numerado como artículo 63 en el texto aprobado— fue incluido dentro del bloque de artículos sin proposiciones y aprobado por la Comisión. En esa misma sesión fue aprobado también el artículo que establecía la exclusión del IVA para determinada maquinaria destinada a la transformación del cáñamo. Durante la

discusión y votación de esas disposiciones no consta la lectura, presentación, discusión o incorporación de un concepto del Ministerio de Hacienda ni de un aval expreso del Gobierno nacional.

El 12 de mayo de 2026 la Comisión reanudó la discusión del proyecto, aprobó los artículos pendientes y finalmente aprobó el título y la pregunta de si quería que la iniciativa pasara a la plenaria y se convirtiera en ley. Tampoco durante esa continuación del primer debate consta que el ponente hubiera incorporado un concepto fiscal del Ministerio de Hacienda o un aval gubernamental relativo a las disposiciones tributarias del proyecto.

Este punto debe formularse con precisión. La ausencia de un concepto favorable del Ministerio de Hacienda no convierte, por sí sola, cualquier proyecto de iniciativa congresional que comporte gasto en inconstitucional. La jurisprudencia ha establecido que el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituye una herramienta de racionalidad fiscal y que el Gobierno tiene una responsabilidad activa de intervenir durante el trámite cuando identifica impactos fiscales. Sin embargo, ello no autoriza al Congreso a afirmar la inexistencia de costos sin efectuar su correspondiente análisis, ni permite considerar cumplido el deber de deliberación fiscal cuando las fuentes de financiación y los gastos potenciales permanecen indeterminados.

En este caso existe, además, un problema constitucional diferente y más estricto respecto del artículo 62. Esa disposición excluye del impuesto sobre las ventas (IVA) la importación de determinada maquinaria destinada a la transformación del cáñamo siempre que no se produzca en el país. El IVA es un impuesto nacional y la exclusión constituye un beneficio tributario. El artículo 154 de la Constitución establece que las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales solo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno nacional.

La Corte Constitucional ha reiterado que la reserva del artículo 154 comprende aquellas disposiciones de origen parlamentario que crean beneficios tributarios nacionales y que, cuando la iniciativa no proviene originalmente del Gobierno, resulta necesario que este la avale en los términos constitucionalmente exigidos durante el procedimiento legislativo.

Por ello, respecto del artículo 62 la cuestión no se limita a la suficiencia del análisis exigido por la Ley 819 de 2003. La revisión documental del primer debate no acredita que la exclusión del IVA hubiera sido propuesta por el Gobierno nacional ni que, antes de su aprobación por la Comisión Primera, el ponente hubiera aportado o invocado un aval gubernamental que subsanara la reserva de iniciativa establecida en el artículo 154 superior. El hecho de que los actuales ponentes hayan solicitado posteriormente conceptos al Gobierno para preparar el segundo debate no altera esa circunstancia histórica ni convierte esas solicitudes posteriores en un aval retroactivo del trámite realizado en Comisión.

La posterior respuesta de la DIAN refuerza esta preocupación. La autoridad tributaria reconoció expresamente que el artículo 62 supone un costo fiscal y señaló que el análisis de esa disposición y del nuevo gravamen debía realizarse teniendo en cuenta tanto el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 como el correspondiente aval gubernamental. La misma entidad informó además que, revisados sus archivos recientes, no encontró solicitudes del Ministerio de Hacienda dirigidas a que la DIAN realizara estimaciones de costo fiscal para formar parte de un concepto técnico sobre este proyecto, ni antecedentes de solicitudes del Congreso con ese propósito.

En consecuencia, el reparo fiscal no surge de la falta de una respuesta obtenida por los actuales ponentes durante la preparación del segundo debate. Surge del propio trámite y contenido de la iniciativa: el proyecto fue aprobado en primer debate con disposiciones que generan costos, crea un gravamen cuyo recaudo no había sido oficialmente estimado, concede una exclusión de IVA que la DIAN reconoce como costo fiscal, asigna nuevas responsabilidades a diversas entidades y, según el expediente de las sesiones examinadas, avanzó sin que el ponente hubiera incorporado previamente a la deliberación un concepto fiscal favorable del Ministerio de Hacienda o el aval gubernamental correspondiente a la materia tributaria reservada.

Estas deficiencias impiden sostener responsablemente que el esquema fiscal del proyecto se encuentre suficientemente estructurado para convertirse en ley. No se conoce con certeza cuánto costará su implementación, cuánto producirá el nuevo gravamen, en qué momento estarán disponibles esos ingresos, si serán suficientes para cubrir las nuevas obligaciones ni se encuentra acreditado en el primer debate el soporte gubernamental exigible para la exclusión tributaria prevista en el artículo 62. Tales circunstancias constituyen una razón adicional para solicitar el archivo del Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara.

11. Consulta previa: la afectación directa a comunidades étnicas no fue acreditada como consultada y vicia el trámite legislativo

El Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara contiene un conjunto amplio de disposiciones específicamente dirigidas a comunidades étnicas. No se trata de una regulación general que simplemente pueda producir sobre ellas los mismos efectos que sobre el resto de la población. Por el contrario, el proyecto modifica de manera expresa su situación jurídica, económica y productiva, les atribuye beneficios diferenciados, establece reglas especiales respecto de sus cultivos y semillas y les reserva porcentajes específicos dentro del mercado de *cannabis* de uso adulto que pretende crear.

Esta circunstancia activa directamente el derecho fundamental a la consulta previa previsto en el artículo 6.1.a del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado por Colombia

mediante la Ley 21 de 1991 e integrado al bloque de constitucionalidad. La norma obliga a consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

La Corte Constitucional ha mantenido una regla igualmente clara. La consulta previa no es exigible por la sola circunstancia de que una ley general pueda tener algún efecto sobre miembros de comunidades étnicas. Sí lo es, en cambio, cuando la medida produce sobre ellas una afectación directa, particular y diferenciada. Desde la Sentencia C-030 de 2008, la Corte precisó que esa afectación existe cuando la ley altera específicamente la situación de la comunidad, bien porque le impone restricciones o gravámenes o porque, por el contrario, le confiere beneficios. La jurisprudencia reciente mantiene exactamente el mismo criterio: la Sentencia C-054 de 2023 reiteró que procede la consulta, entre otros supuestos, cuando la medida impone cargas o atribuye beneficios que modifican la situación o posición jurídica de las comunidades, y la Sentencia C-492 de 2025 volvió a recoger expresamente esa regla.

El Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara encaja de manera particularmente evidente dentro de ese supuesto. El texto finalmente aprobado establece, entre otras medidas: i) priorización de comunidades étnicas y campesinas con cultivos preexistentes en la asignación de cupos y licencias; ii) reserva no inferior al 60% de las licencias de cultivo, procesamiento, transporte y distribución para comunidades campesinas, étnicas y víctimas del conflicto armado, conforme al artículo 34; iii) reserva del 70% de las licencias de cultivo para determinadas agremiaciones o asociaciones de comunidades con cultivos preexistentes, conforme al artículo 53; iv) un régimen particular sobre semillas nativas y cultivares tradicionalmente utilizados por comunidades étnicas y campesinas, en el artículo 54; v) obligación de que por lo menos el 50% de la flor distribuida en los puntos de comercialización provenga de agremiaciones de poblaciones étnicas y campesinas con cultivos preexistentes, conforme al artículo 55; vi) protocolos diferenciados, acceso a pruebas de laboratorio y una prueba piloto de producción, transporte y distribución desarrollada junto con esas comunidades, en el artículo 57; y vii) mecanismos especiales de apoyo, crédito y productos financieros para comunidades étnicas y campesinas, en los artículos 60 y 61.

No son referencias incidentales. El proyecto pretende determinar quiénes podrán participar de manera preferente en una nueva actividad económica, bajo qué reglas podrán hacerlo, qué proporción del mercado les será reservada, cómo serán tratadas sus semillas tradicionales, qué facilidades financieras recibirán y qué programas especiales serán desarrollados específicamente con ellas. Difícilmente podría encontrarse un ejemplo

más claro de medidas legislativas que atribuyen beneficios y modifican de forma diferenciada la posición jurídica y económica de comunidades étnicas.

Más aún, esta afectación directa no apareció tardíamente durante la discusión parlamentaria. El proyecto originalmente radicado ya incorporaba un capítulo denominado “*Políticas de Equidad Social*” específicamente dirigido a estas poblaciones. Desde la iniciativa presentada al Congreso se contemplaban el fortalecimiento de licenciarios de comunidades étnicas y campesinas con cultivos preexistentes, la reserva del 70% de las licencias de cultivo, un régimen particular para sus semillas nativas, la obligación de que una proporción relevante de la flor comercializada proviniera de sus cultivos, programas diferenciados de sustitución, protocolos contruidos con las comunidades y mecanismos especiales de acceso al sistema financiero.

Este hecho resulta jurídicamente determinante porque descarta cualquier argumento según el cual la necesidad de consulta habría surgido de manera imprevisible como consecuencia de proposiciones posteriores. Desde el momento mismo de la radicación era posible identificar que el proyecto pretendía regular de manera específica la actividad económica, productiva y territorial de comunidades étnicas.

La oportunidad de la consulta tampoco es indiferente. La Corte Constitucional ha explicado que la consulta de medidas legislativas debe ser previa, oportuna y eficaz, de manera que las comunidades puedan incidir realmente sobre la configuración de la iniciativa y no simplemente ser informadas acerca de una decisión ya adoptada. En la Sentencia C-175 de 2009, al examinar el Estatuto de Desarrollo Rural, la Corte sostuvo que, cuando un proyecto de ley afecta directamente a comunidades tradicionales, el procedimiento consultivo debe realizarse en condiciones que permitan que sus resultados tengan incidencia material sobre el contenido de la medida, y señaló que la consulta debe preceder a la radicación del proyecto para que la participación tenga capacidad real de influir en la iniciativa sometida al Congreso.

La razón es evidente. La consulta previa no equivale a una audiencia pública, a una socialización, a una invitación para intervenir ante una comisión del Congreso ni a la representación política general que puedan ejercer los congresistas pertenecientes a comunidades étnicas. Es un procedimiento constitucional específico, desarrollado mediante las instituciones representativas de los pueblos interesados, bajo el principio de buena fe y con la finalidad de generar un verdadero espacio de diálogo y concertación antes de adoptar la medida que los afecta.

La revisión del trámite parlamentario confirma la gravedad del problema. El Acta número 39 del 5 de mayo de 2026 y sus anexos documentan extensamente la discusión y votación del Proyecto

de Ley número 023 de 2025 Cámara. En ellos no obra constancia de la realización de un proceso de consulta previa, de certificación sobre su procedencia o improcedencia, ni de la presentación ante la Comisión de documento alguno que acreditara haber agotado este requisito. Lo que sí consta es que durante esa sesión se discutieron y aprobaron disposiciones expresamente referidas a comunidades étnicas. Entre ellas, se aprobó una modificación al régimen de cultivo que dispuso que no podría negarse el licenciamiento a comunidades étnicas y campesinas por la preexistencia de cultivos ilegales o antecedentes relacionados con la producción de *cannabis*, y se incorporó al artículo relativo a los cupos de producción una regla de priorización de comunidades étnicas y campesinas con cultivos preexistentes, territorios afectados por el conflicto y zonas con presencia histórica de economías ilegales asociadas al *cannabis*.

La misma acta demuestra que la Comisión deliberó y votó disposiciones del capítulo de equidad social referidas directamente a estas poblaciones sin que, antes o durante su discusión, se pusiera de presente el cumplimiento del derecho fundamental a la consulta previa. Incluso un representante llamó la atención durante el debate sobre las consecuencias que una de esas disposiciones produciría para las comunidades étnicas y campesinas; sin embargo, la discusión se concentró en el contenido material de las reglas y no en el cumplimiento del procedimiento constitucional especial que debía precederlas.

El Acta número 40 del 12 de mayo de 2026 profundiza esa constatación. En la continuación del primer debate se aprobó una proposición que ordenó garantizar un porcentaje no inferior al 60% de las licencias de cultivo, procesamiento, transporte y distribución para comunidades campesinas, étnicas y víctimas del conflicto armado –disposición que aparece como artículo 34 en el texto finalmente aprobado–. En esa misma sesión se culminó la votación del articulado y se aprobó el título y la pregunta para que el proyecto continuara su trámite ante la plenaria. Tampoco en el Acta número 40 ni en sus anexos aparece constancia de consulta previa, certificación de su realización o deliberación sobre el cumplimiento de ese requisito.

Este hecho es particularmente relevante porque el primer debate no se limitó a conservar los beneficios diferenciados que ya traía la iniciativa: los amplió. La Comisión incorporó expresamente una cuota mínima del 60% sobre cuatro clases de licencias y reforzó criterios de priorización de comunidades étnicas en la distribución de cupos y licencias. Es decir, mientras avanzaba el trámite legislativo aumentó la intensidad de la regulación diferenciada sin que se acreditara el espacio participativo especial que constitucionalmente corresponde a quienes serían sus destinatarios.

La circunstancia de que las medidas sean presentadas como favorables a las comunidades no elimina la obligación de consulta. Ese argumento ha sido descartado expresamente por la jurisprudencia

constitucional⁴¹. La afectación directa relevante para activar la consulta puede ser positiva o negativa, y precisamente una de las funciones del procedimiento es permitir que sean los propios pueblos interesados quienes participen en la determinación de si la medida que el legislador considera beneficiosa responde realmente a sus intereses, sus formas de organización, sus prácticas productivas, su relación con el territorio y sus propias prioridades de desarrollo.

Este punto es especialmente evidente en el presente proyecto. Establecer que determinadas comunidades deberán incorporarse a un mercado formal de *cannabis*; establecer las condiciones bajo las cuales se reconocerán sus cultivos preexistentes; regular sus semillas nativas; reservarles porcentajes del mercado; definir mecanismos de sustitución y formalización; sujetarlas a esquemas estatales de certificación, trazabilidad y licenciamiento; y establecer productos financieros especiales son decisiones que recaen directamente sobre sus actividades económicas y sobre prácticas desarrolladas históricamente en sus territorios. No corresponde al legislador presumir unilateralmente que, porque las presenta como beneficiosas, puede excluir a sus destinatarios del proceso mediante el cual deben ser consultadas.

La jurisprudencia reciente refuerza esta conclusión. La Sentencia C-054 de 2023 definió la afectación directa como el impacto positivo o negativo que una medida puede producir sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de cohesión de una comunidad étnica y reiteró que existe, entre otros eventos, cuando se atribuyen beneficios que modifican su posición jurídica. La Sentencia C-492 de 2025 volvió a recordar ese mismo criterio al analizar medidas que atribuían competencias y efectos jurídicos específicos a autoridades indígenas.

La omisión tampoco puede minimizarse como una simple deficiencia formal del expediente. La Corte ha explicado que la consulta previa constituye un derecho fundamental autónomo y que su incumplimiento frente a una medida legislativa directamente incidente sobre comunidades étnicas constituye un vicio de constitucionalidad que antecede y se proyecta sobre la propia formación de la ley. En la Sentencia C-175 de 2009 sostuvo que su omisión conduce *prima facie* a la inexecutable de la regulación afectada; la jurisprudencia posterior ha reiterado que la ausencia de consulta previa no es una irregularidad puramente procedimental, porque compromete directamente los derechos de participación, diversidad étnica, autonomía e integridad cultural de los pueblos concernidos.

Por esa misma razón, una audiencia pública general o la participación de congresistas durante el trámite no sustituye la consulta previa, ni resulta constitucionalmente suficiente continuar aprobando

artículos para procurar una consulta cuando las decisiones fundamentales ya han sido diseñadas, radicadas y parcialmente aprobadas. La naturaleza “previa” de la consulta existe precisamente para impedir que las comunidades sean convocadas cuando la orientación esencial de la medida ya ha sido definida por otros.

La situación en este proyecto es, por tanto, especialmente grave: la iniciativa fue radicada con disposiciones que afectaban directamente a comunidades étnicas; las Actas 39 y 40 no acreditan que esas medidas hubieran sido previamente consultadas; durante el primer debate se aprobaron y ampliaron beneficios, cuotas y reglas específicas para esas mismas comunidades; y el proyecto pretende ahora avanzar a la plenaria sin que en el expediente examinado conste el cumplimiento del derecho fundamental de participación que debía acompañar su formación.

Esta ponencia no afirma que las comunidades deban oponerse a la regulación del *cannabis* ni que las medidas de inclusión económica sean necesariamente contrarias a sus intereses. Ese es justamente el punto: no corresponde al Congreso hablar por ellas en aquello que las afecta directamente y luego asumir que un beneficio diseñado unilateralmente equivale a consentimiento o participación.

En estas condiciones, continuar el trámite supondría trasladar a la plenaria un proyecto respecto del cual existe un vicio constitucional serio y previamente identificable. No resulta responsable aprobarlo bajo la expectativa de que una consulta posterior pueda convertir retroactivamente en previa una participación que no ocurrió antes de la definición de las medidas.

La consecuencia legislativa adecuada es el archivo. Si se pretende insistir en una regulación que preserve el régimen especial previsto para comunidades étnicas, deberá adelantarse el procedimiento de consulta previa que constitucionalmente corresponda y, a partir de sus resultados, estructurar y presentar una iniciativa que refleje efectivamente ese proceso de participación. Lo contrario implicaría continuar deliberadamente un trámite cuya conformidad constitucional se encuentra comprometida desde su origen.

12. Riesgo de concentración y eventual oligopolización del mercado de cannabis

Adicionalmente, generan suma preocupación algunas disposiciones contenidas en el régimen de “*Políticas de Equidad Social*” y otras normas concordantes del proyecto de ley bajo análisis, toda vez que, según una lectura integral de su articulado, se advierte un riesgo relevante de concentración en lo que al otorgamiento de licencias de cultivo, acceso al mercado y cuotas de comercialización de cannabis de uso adulto se refiere.

El artículo 53 del texto aprobado en primer debate establece expresamente: “*Se otorgará el 70% de las licencias de Cultivo de cannabis de uso adulto a*

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencias C-030 de 2008, C-054 de 2023 y C-492 de 2025.

agregaciones o asociaciones de comunidades con cultivos preexistentes, víctimas del conflicto armado en el que en su territorio históricamente se ha cultivado cannabis". Mientras que, en consonancia, el artículo 55 dispone: "*Por lo menos el 50% de la flor del cannabis de uso adulto que se distribuya en los puntos de distribución deberán [sic] provenir de cultivos de agregaciones de poblaciones étnicas y campesinas con cultivos preexistentes*".

A este tratamiento preferencial se suman los mecanismos financieros previstos en los artículos 60 y 61. El primero establece que "*el Estado establecerá, en el caso de las comunidades étnicas y campesinas con cultivos preexistentes con dificultades para el acceso al sistema financiero, mecanismos de apoyo y crédito en condiciones viables*"; el segundo ordena al Banco Agrario abrir líneas de productos especiales para empresas dedicadas al sector del cannabis y líneas especiales para las comunidades étnicas y campesinas.

Estas disposiciones no operan aisladamente. El parágrafo del artículo 34 ordena, además, que en la asignación de licencias de cultivo, procesamiento, transporte y distribución el Estado garantice un porcentaje no inferior al 60% para comunidades campesinas, étnicas y víctimas del conflicto armado. Y el artículo 7° dispone que el número de licencias de producción no será ilimitado, sino que será determinado por el Ministerio de Salud a partir de un estudio de demanda destinado a establecer la cantidad necesaria para cubrir el mercado y controlar los precios.

La combinación de esas reglas plantea un problema estructural que el proyecto no estudia suficientemente. No solo se establece una prelación de enorme magnitud en favor de determinados participantes que cuentan con cultivos preexistentes o pertenecen a las categorías privilegiadas por el articulado, sino que se reserva el 70% de las licencias de cultivo, se exige que por lo menos la mitad de la flor comercializada provenga de determinados productores y se establecen, adicionalmente, instrumentos especiales de acceso financiero. Todo ello ocurre dentro de un mercado cuyo número de licencias de producción será restringido administrativamente.

La finalidad social y reparadora de favorecer comunidades históricamente afectadas por el conflicto puede ser legítima. Sin embargo, una acción afirmativa no queda sustraída por esa sola circunstancia del examen de proporcionalidad ni del análisis de sus efectos sobre la competencia económica. El artículo 333 de la Constitución reconoce la libre competencia como un derecho de todos, y la Corte Constitucional Sentencia (C-433 de 2021) ha señalado que incluso las medidas diferenciadas adoptadas en favor de grupos históricamente discriminados deben superar un juicio de razonabilidad y proporcionalidad, especialmente cuando pueden producir afectaciones relevantes sobre la libre competencia.

El problema no consiste, entonces, en que las comunidades campesinas o étnicas participen de un determinado mercado legal. Consiste en que el Congreso está llamado a crear desde cero un mercado nacional regulado y limitado mediante licencias, y el proyecto pretende reservar por anticipado porcentajes mayoritarios de sus principales eslabones sin que se haya presentado un estudio específico sobre estructura de mercado, número potencial de beneficiarios, barreras de entrada, niveles previsibles de concentración, capacidad de abastecimiento, formación de precios o efectos sobre los demás productores.

Este tipo de evaluación no es accesorio. Las metodologías internacionales de análisis regulatorio en materia de competencia consideran especialmente sensibles aquellas normas que restringen el número o clase de oferentes, establecen licencias o autorizaciones para ingresar a un mercado, limitan la capacidad de determinados proveedores para competir o incrementan las barreras de entrada⁴². En este caso concurren varios de esos elementos: número de licencias determinado administrativamente, cuotas legales de acceso, reservas de abastecimiento y mecanismos financieros especiales.

Por ello, aunque las disposiciones examinadas no permiten afirmar como un hecho inevitable que surgirá un oligopolio o un monopolio, sí permiten advertir un riesgo serio de concentración y de captura de segmentos sustanciales del mercado que el proyecto debió estudiar antes de fijar porcentajes de semejante magnitud. Una cosa es facilitar la entrada al mercado de poblaciones históricamente excluidas; otra, diferente, es reservar legalmente porcentajes mayoritarios de un mercado limitado sin determinar previamente cuántos actores reales estarán en condiciones de beneficiarse de esas reservas y cuál será la estructura económica resultante.

La preocupación se intensifica cuando el análisis deja el plano puramente económico y se examina la localización territorial de buena parte de la producción preexistente de *cannabis*. En este punto debe hacerse una precisión frente a algunas cifras utilizadas durante la discusión de la iniciativa: Colombia no cuenta con un censo nacional de hectáreas de *cannabis* equivalente al que existe para los cultivos de coca. El propio expediente legislativo reconoce esta limitación. El Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) realizó un ejercicio piloto mediante alertas lumínicas para identificar posibles invernaderos de marihuana en el Cauca, pero esa herramienta no permite convertir las alertas detectadas en una cifra nacional exacta de hectáreas sembradas⁴³.

⁴² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "*Competition Assessment Toolkit: Guidance*", Version 4.0, Volume 2, OECD Publishing, París, 2019.

⁴³ Gobierno de Colombia – Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), "*Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*".

Ese estudio sí aporta, sin embargo, información territorial sumamente relevante: SIMCI encontró 507 km² bajo alerta lumínica por posible presencia de invernaderos para producción de marihuana en 36 de los 42 municipios del Cauca, con una marcada concentración en el norte del departamento. Las participaciones reportadas fueron, entre otras, Toribío 21%, Corinto 14%, Caloto 9%, Santander de Quilichao 8%, Miranda 3% y Jambaló 1%⁴⁴. No significa que el 56% del territorio de esos municipios esté cultivado con cannabis ni que esas alertas equivalgan a hectáreas sembradas; significa que una proporción muy importante de las señales detectadas por la metodología se concentró precisamente en esos municipios.

La importancia actual de ese enclave tampoco es simplemente histórica. En 2024, el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) identificó a Caloto, Corinto, Jambaló, Miranda y Toribío como el principal enclave productivo de marihuana del país. Su investigación estimó que allí existen entre 16.000 y 19.000 cultivadores, cada uno con capacidad promedio aproximada de producir 500 libras de marihuana al año, y calculó que esa economía podía generar una circulación cercana a \$200.000 millones anuales en esos cinco municipios. La Defensoría del Pueblo recogió posteriormente esa estimación en su informe sobre la situación del Cauca⁴⁵.

Este dato conserva y fortalece la preocupación originalmente planteada: las cuotas del proyecto no se aplicarían sobre un mapa productivo territorialmente neutro. Buena parte de los potenciales beneficiarios vinculados a cultivos preexistentes se localiza en regiones donde simultáneamente existen graves problemas de control territorial, presencia de estructuras armadas y economías ilegales.

La Defensoría del Pueblo advirtió en 2024, mediante la Alerta Temprana de Inminencia 019, riesgos graves precisamente en Miranda, Corinto, Caloto, Toribío y Jambaló. La entidad señaló que el Frente Dagoberto Ramos ejercía control territorial en el norte del Cauca y había llegado a suplantar funciones propias del Estado, entre ellas administración de justicia, monopolio de la violencia y tributación. En octubre de 2025, la Defensoría volvió a identificar en el departamento dinámicas de control territorial y social ejercidas por estructuras armadas ilegales para fortalecer su presencia y sus economías ilícitas, registrando 26 alertas activas en municipios del Cauca, entre ellos varios de los principales territorios productores de marihuana⁴⁶.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ Espitia, Carlos y Majbub, Salomón, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), “*La economía de la marihuana en el enclave productivo del Norte del Cauca*”, Punto de Encuentro número 81, 2024.

⁴⁶ Defensoría del Pueblo, Alerta Temprana de Inminencia número 019 de 2024, relativa a Miranda, Corinto, Caloto, Toribío y Jambaló; Defensoría del Pueblo, “*Radiografía sobre vulneración de derechos humanos en el Cauca*”, 29 de octubre de 2025.

La coincidencia territorial es particularmente relevante para valorar el diseño de los artículos 53 y 55. El riesgo no radica en las comunidades ni puede confundirse a sus habitantes con las estructuras criminales que operan en sus territorios. Precisamente porque muchas de esas comunidades han sido víctimas del conflicto, el problema consiste en determinar si el Estado cuenta con instrumentos suficientes para impedir que organizaciones armadas o terceros con poder económico y coercitivo capturen, condicionen o instrumentalicen los beneficios económicos que la ley pretende reservarles.

El proyecto pretende certificar las comunidades beneficiarias y crear mecanismos generales de licenciamiento y trazabilidad, pero no desarrolla un régimen específico de prevención de captura criminal de las asociaciones beneficiarias, identificación y control de beneficiarios finales, interferencia coercitiva sobre productores o concentración indirecta de las cuotas reservadas. Esa ausencia resulta particularmente sensible cuando las licencias que se pretende otorgar serán activos jurídicos escasos y económicamente valiosos y cuando, además, la ley garantizará porcentajes mínimos de abastecimiento a quienes las reciban.

La dimensión financiera merece la misma cautela. El artículo 60 establece condiciones especiales de acceso y el artículo 61 obliga al Banco Agrario a desarrollar líneas especiales. Precisamente al pronunciarse sobre estas disposiciones en la solicitud que la coordinación de los ponentes le hizo, el Banco Agrario advirtió la necesidad de preservar la evaluación ordinaria del riesgo de crédito, las políticas internas de las entidades y los controles en materia de SARLAFT, y señaló que las líneas dirigidas específicamente al sector podrían requerir nuevas actividades de diseño, administración, seguimiento y gestión del riesgo. Esta advertencia institucional demuestra que el acceso financiero preferente tampoco puede analizarse como una consecuencia automática o carente de riesgos.

En consecuencia, la preocupación que plantea este capítulo tiene dos dimensiones que el proyecto no resuelve. La primera es económica: se pretende configurar un mercado limitado mediante licencias y, simultáneamente, reservar porcentajes mayoritarios de producción, licenciamiento y abastecimiento sin contar con una evaluación previa suficiente de competencia y concentración. La segunda es territorial y de seguridad: una parte significativa de la producción preexistente que potencialmente podría beneficiarse de ese régimen se encuentra localizada en territorios sometidos a fuerte presión de grupos armados ilegales, sin que el articulado establezca mecanismos reforzados para impedir que el nuevo valor económico de las licencias y cuotas sea capturado o condicionado por quienes ejercen poder coercitivo sobre esas zonas.

No se trata de negar oportunidades económicas a campesinos, comunidades étnicas o víctimas del conflicto. Se trata precisamente de evitar que un propósito legítimo termine produciendo un mercado concentrado o que los beneficios destinados a esas comunidades sean aprovechados por terceros capaces

de ejercer control económico o armado sobre ellas. Antes de reservar por ley el 70% de las licencias de cultivo, al menos el 50% del abastecimiento de flor y porcentajes mayoritarios de otras licencias, el Congreso debía contar con estudios suficientes de competencia, estructura productiva, seguridad territorial y prevención de captura. El proyecto no los aporta.

13. Consideraciones adicionales

Las razones que siguen no atienden a defectos de redacción ni a vicios de procedimiento, que se desarrollan separadamente en esta ponencia, sino al mérito mismo de la decisión legislativa. Se exponen cinco razones adicionales de principio, dirigidas a responder si el Estado debe adoptar este modelo, y se cierra con una verificación empírica dirigida a establecer qué enseñan la experiencia colombiana y los modelos comparados. El orden no es indiferente: los principios orientan la decisión y la evidencia permite comprobar si los riesgos advertidos son meramente hipotéticos o encuentran respaldo en la realidad.

i. Razones de principio

b) *La libertad que se aniquila a sí misma*

El argumento que sostiene la legalización parte, en buena medida, de una premisa liberal: cada persona adulta dispone de un ámbito de autonomía dentro del cual el Estado no puede imponerle una determinada concepción de vida buena. De allí deriva buena parte de la protección constitucional que en Colombia se ha reconocido al consumo personal.

Pero conviene precisar de qué libertad se habla. La autonomía que el ordenamiento protege no consiste únicamente en la ausencia de una prohibición externa; supone también la posibilidad efectiva de deliberar, elegir y conservar el dominio sobre las propias decisiones. Precisamente por ello, cuando aparece dependencia, el problema cambia cualitativamente: una conducta inicialmente voluntaria puede convertirse en una conducta progresivamente más difícil de controlar.

Esto no significa que todo consumidor de *cannabis* sea dependiente ni permite identificar consumo con adicción. Sería científicamente incorrecto hacerlo. Lo que sí está suficientemente establecido es que existe un trastorno por consumo de *cannabis* y que el riesgo de desarrollarlo aumenta con la frecuencia del uso y con un inicio más temprano. Las *National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine* concluyeron que existe evidencia sustancial de una asociación entre el aumento de la frecuencia del consumo de *cannabis* y la progresión hacia consumo problemático, así como evidencia sustancial de que iniciar el consumo a edades más tempranas constituye un factor de riesgo para desarrollarlo⁴⁷.

Es en ese punto donde conserva valor la intuición central de este argumento: la libertad invocada para justificar la conducta no puede llevar al legislador

a ignorar que, para una parte de los consumidores, el propio consumo puede terminar reduciendo materialmente la capacidad de abandonar aquello que inicialmente eligieron.

Ahora bien, aun aceptando plenamente la protección constitucional del ámbito personal, de ella no se sigue la conclusión sobre la cual descansa el proyecto. Una cosa es abstenerse de castigar penal o administrativamente al adulto que adopta una decisión sobre su propio cuerpo; otra, enteramente diferente, es que el Estado deba crear y organizar un mercado destinado a suministrarle la sustancia.

Ningún derecho individual supone, por sí solo, que el Estado deba construir la industria necesaria para proveer el objeto sobre el cual recae la decisión. La protección de la libertad de expresión no obliga al Estado a crear un periódico para cada ciudadano; del mismo modo, la protección jurisprudencial de determinadas decisiones personales relacionadas con el consumo no genera automáticamente un derecho constitucional a que terceros produzcan, procesen, transporten, publiciten y comercialicen cannabis recreativo.

Esta diferencia, ampliamente desarrollada en los capítulos constitucionales de esta ponencia, resulta decisiva. La jurisprudencia ha distinguido persistentemente la conducta que permanece en el ámbito personal de aquella que trasciende hacia la distribución, suministro o comercialización. La no punición del consumidor y la creación estatal de un mercado no son dos grados de una misma decisión jurídica. Son decisiones distintas. El proyecto pretende pasar de la primera a la segunda como si una fuera consecuencia necesaria de la otra, cuando precisamente ese salto es el que debe justificar constitucionalmente.

c) *La ley enseña antes que manda*

Conviene precisar, a continuación, algo que suele omitirse: las normas no solamente autorizan o prohíben conductas; también modifican el entorno institucional y social dentro del cual esas conductas son percibidas.

Cuando el Estado licencia una actividad, establece establecimientos autorizados, crea canales formales de comercialización, cobra tributos sobre ella y permite determinadas modalidades de publicidad, no necesariamente está declarando que la conducta sea saludable o recomendable. Pero sí cambia objetivamente las condiciones de disponibilidad, visibilidad y normalización de la sustancia. Ese efecto importa especialmente respecto de quienes todavía no han decidido consumir y, de manera particular, respecto de niños y adolescentes.

El propio proyecto permite apreciar la magnitud del cambio. El artículo 28 crea cafés cannábicos abiertos al público adulto en los cuales se permite el consumo libre de *cannabis* en cualquier presentación; el párrafo 1 del artículo 41 permite la publicidad digital de productos de cannabis de uso adulto en páginas de contenidos para adultos; y el artículo 63 crea un gravamen equivalente al 20%

⁴⁷ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. “*The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids: The Current State of Evidence and Recommendations for Research*”. Washington, D. C.: The National Academies Press, 2017.

de la base gravable del consumo de *cannabis* y sus derivados.

Es aquí donde aparece una tensión seria con el mandato preventivo del artículo 49 de la Constitución. El Estado estará constitucionalmente obligado a desarrollar de forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas y, simultáneamente, pasaría a licenciar productores y distribuidores, habilitar establecimientos de consumo, permitir un canal de publicidad digital y recibir ingresos tributarios provenientes del mismo mercado cuya expansión debe procurar contener cuando genere daño.

No se afirma que regulación sea sinónimo automático de promoción. La cuestión es más precisa: la política pública debe demostrar que las señales y condiciones creadas por el mercado regulado no neutralizarán o debilitarán sus propios objetivos preventivos.

La evidencia comparada aconseja tomar esta preocupación seriamente. Un estudio publicado en 2025 en *JAMA Network Open*, basado en 106.032 estudiantes canadienses de grados 7 a 11, encontró que la legalización de comestibles y extractos particularmente atractivos para jóvenes se asoció con un aumento del 26% en la prevalencia general de consumo de *cannabis*, del 43% en el consumo de comestibles, del 34% en *cannabis* fumado y del 28% en consumo simultáneo de alcohol y *cannabis*. También se asoció con una disminución de la percepción adolescente del daño derivado del consumo ocasional⁴⁸. Los autores no sostienen que cualquier modelo regulatorio produzca inevitablemente esos resultados; sí demuestran que la configuración concreta del mercado y los productos autorizados puede modificar tanto conductas como percepciones de riesgo.

La comparación con el tabaco permite comprender mejor la contradicción. Colombia ha seguido durante años una trayectoria dirigida a restringir progresivamente la exposición comercial a productos que, aun siendo lícitos, generan riesgos importantes para la salud. La Ley 1335 de 2009 restringió la promoción de productos de tabaco en medios de comunicación, prohibió formas de publicidad y promoción, limitó el patrocinio y estableció espacios libres de humo. Posteriormente, la Ley 2354 de 2024 extendió las medidas de control de la Ley 1335 a sistemas electrónicos de administración de nicotina, sistemas similares sin nicotina, productos de tabaco calentado, productos de nicotina oral y productos relacionados.

Entonces, si durante años el legislador ha procurado reducir publicidad, exposición y normalización respecto de sustancias lícitas cuyo daño sanitario ya conoce, debe explicar con especial rigor por qué considera conveniente abrir

simultáneamente una nueva arquitectura comercial para otra sustancia psicoactiva.

En este punto también conviene mantener la cautela frente a la denominada “puerta de entrada”. Como se explicó en el Capítulo 6 de esta ponencia, no existe evidencia suficiente para afirmar que el *cannabis* opere como una causa biológica automática que conduzca inevitablemente a otras drogas. Si existen, empero, asociaciones longitudinales y patrones de progresión que no pueden descartarse. Las *National Academies* encontraron evidencia moderada de una asociación estadística entre el consumo de *cannabis* y el posterior desarrollo de dependencia o trastornos relacionados con alcohol, tabaco y otras drogas ilícitas, al tiempo que reconocieron que se requieren más investigaciones para establecer causalidad independiente⁴⁹.

Por eso, la formulación prudente no consiste en afirmar que la molécula “abre” necesariamente una puerta. Consiste en reconocer que un entorno de menor percepción del riesgo, mayor disponibilidad y exposición comercial puede interactuar con factores individuales y sociales que ya están asociados con trayectorias de consumo más complejas. Esa posibilidad refuerza, y no debilita, la obligación de cautela del legislador.

d) La familia soporta el daño

A ello se suma que el argumento de la autonomía suele formularse como si todas las consecuencias de la decisión recayeran exclusivamente sobre quien consume. Esa premisa puede ser cierta en algunos casos, pero deja de serlo cuando aparece consumo problemático o dependencia.

La pérdida o disminución de ingresos, el deterioro de relaciones familiares, las cargas de cuidado, los conflictos domésticos, las dificultades educativas o laborales y los costos asociados con la atención no desaparecen por el hecho de que el acto inicial haya sido voluntario. El consumo problemático puede proyectar sus consecuencias sobre quienes rodean al consumidor y, de manera especialmente sensible, sobre niños y demás integrantes dependientes del hogar.

La evidencia internacional respalda esta distinción. El *World Drug Report 2016* de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito dedicó un apartado específico al impacto del consumo problemático de drogas sobre la familia, los niños y los jóvenes. UNODC advierte expresamente que diferentes patrones de consumo generan diferentes tipos y grados de impacto: en algunos casos el efecto familiar puede ser limitado; en otros, puede afectar de manera significativa la estructura, las relaciones, la situación económica y el funcionamiento del hogar⁵⁰.

Esta precisión resulta esencial para no exagerar el argumento. No toda persona que consume *cannabis*

⁴⁸ Mital, Shweta y Nguyen, Hai V. “Legalizing Youth-Friendly Cannabis Edibles and Extracts and Adolescent Cannabis Use”, *JAMA Network Open*, vol. 8, núm. 4, 2025.

⁴⁹ *Idem*, 46.

⁵⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “*World Drug Report 2016*”.

destruye su familia y no todo consumo produce dependencia. Pero tampoco puede sostenerse seriamente que, cuando aparece un trastorno por consumo, las consecuencias sean siempre autorreferentes y carezcan de víctimas o costos familiares.

La Constitución colombiana reconoce expresamente esta dimensión. El artículo 42 consagra a la familia como núcleo fundamental de la sociedad. Y el artículo 49, al referirse al enfermo dependiente o adicto, ordena al Estado dedicar especial atención no solamente a él sino “a su familia”, y dispone desarrollar permanentemente campañas de prevención contra el consumo de drogas. El constituyente, por tanto, no trató la dependencia como un fenómeno exclusivamente individual.

El argumento original recurría a la comparación con el alcohol. La comparación es pertinente, siempre que se utilice correctamente. Es cierto que el alcohol también genera dependencia, accidentes, violencia y daños familiares y que, sin embargo, es una sustancia legal. Pero de esa constatación no se sigue que deba crearse un nuevo mercado psicoactivo. La existencia histórica de un problema regulatorio difícil de controlar no constituye por sí misma un argumento para reproducirlo respecto de otra sustancia. Puede operar, por el contrario, como advertencia sobre la dificultad que enfrenta el Estado cuando una industria y unos hábitos de consumo se encuentran social y económicamente consolidados.

e) *El negocio, la recurrencia y el “consumidor cautivo”.*

Existe además una razón estructural, y no meramente moral, para examinar con cautela la comercialización. Toda industria necesita demanda. Y una industria de productos de consumo obtiene mayor volumen cuando sus consumidores compran con mayor frecuencia.

La expresión “consumidor cautivo” debe emplearse con precisión. No todo consumidor frecuente es dependiente y no puede afirmarse que toda empresa de *cannabis* necesite deliberadamente consumidores con un trastorno por consumo para sobrevivir. Pero la evidencia disponible sí demuestra que, en determinados mercados legales, una proporción extraordinariamente alta del volumen vendido proviene de consumidores diarios o casi diarios.

Un estudio del mercado de cannabis del Estado de Washington estimó que los consumidores diarios o casi diarios representaban aproximadamente el 83% de las ventas de flor en 2014 y el 91% en 2016. Los autores encontraron además que la expansión del mercado entre 2014 y 2016 se explicó esencialmente por el incremento del consumo adquirido por ese grupo de alta frecuencia⁵¹.

Este dato aporta fundamento empírico: para la salud pública, aumentar la frecuencia de consumo constituye una señal de riesgo, pues, como ya se expuso, existe evidencia sustancial de asociación entre mayor frecuencia y progresión hacia consumo problemático. Para una industria comercial, en cambio, mayores compras y recurrencia representan mayores ventas. El interés económico y el objetivo sanitario no son necesariamente coincidentes.

El problema tampoco desaparece porque el mercado nazca fuertemente regulado. Una vez creada una industria legal aparecen productores, distribuidores, empleos, inversión, ingresos tributarios y organizaciones empresariales con interés legítimo en defender su actividad económica. Las National Academies, en su evaluación de 2024 sobre política de cannabis y salud pública en Estados Unidos, concluyeron que la influencia de la industria sobre el diseño regulatorio ha sido difícil de limitar y documentaron utilización de aportes políticos y *lobbying* para incidir sobre las reglas. Su conclusión 4-2 fue especialmente severa: las políticas de *cannabis* se han desarrollado sin suficiente protección frente a influencia indebida de la industria y el *lobbying* y los conflictos de interés han interferido en la construcción de políticas, llegando en determinados casos a obstaculizar regulaciones destinadas a proteger la salud pública⁵².

Ese antecedente es especialmente relevante: la regulación que hoy se presenta como escudo sanitario será mañana también el terreno de disputa entre los objetivos de salud pública y una industria ya instalada.

La reserva de licencias en favor de comunidades campesinas y étnicas, analizada en el capítulo anterior, no elimina esta tensión. El propósito social puede ser legítimo y merece un análisis independiente. Pero, desde el punto de vista del incentivo económico, el problema no depende exclusivamente de quién sea titular de la licencia: cualquier operador que participe legalmente en el mercado necesitará ventas suficientes para sostener su actividad.

Por eso, el interrogante no es si los empresarios serán buenos o malos actores. El problema es institucional: el proyecto crea un mercado cuya sostenibilidad económica requiere demanda al mismo tiempo que obliga al Estado a prevenir que esa demanda evolucione hacia patrones de consumo de mayor riesgo.

f) *La precaución cuando la apuesta es asimétrica*

Cierra este bloque una consideración que debería tener un peso especial en la decisión legislativa. La evidencia científica sobre *cannabis* ha avanzado considerablemente, pero persisten incertidumbres relevantes, particularmente respecto de exposición

⁵¹ Kilmer, Beau y otros, “*Characteristics of the Washington cannabis market from 2014 to 2016*”, Journal of Cannabis Research, 2022.

⁵² National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, “*Cannabis Policy Impacts Public Health and Health Equity*”, Washington, D.C.: The National Academies Press, 2024.

temprana, frecuencia, potencia, nuevas formas de consumo y efectos de largo plazo.

De esa incertidumbre no se sigue que el legislador pueda presumir neutralidad. Cuando una decisión regulatoria puede ampliar la exposición poblacional a una sustancia y existe evidencia de riesgos particularmente importantes para adolescentes y consumidores frecuentes, la incertidumbre constituye una razón para elevar el estándar de justificación del cambio, no para reducirlo.

El punto no requiere afirmar que cualquier daño neurológico sea necesariamente irreversible ni que todo adolescente expuesto sufrirá una afectación. Basta con reconocer, como lo hace la evidencia científica ya desarrollada en los capítulos 4 y 5, que adolescencia, frecuencia, potencia y tipo de producto son variables relevantes para el riesgo y que todavía existen áreas donde el conocimiento es incompleto.

En ese contexto resulta especialmente llamativo que la información fundamental sobre el tamaño del mercado sea dejada para después de expedida la ley. El artículo 7° dispone que el número de licencias de producción será definido a partir de un estudio de demanda que el Ministerio de Salud deberá realizar dentro de los seis meses siguientes, y que posteriormente deberá actualizarse por lo menos cada dos años.

Es decir, el Congreso decidiría primero crear la industria y solo después se produciría el estudio destinado a establecer cuántas licencias son necesarias para atender el mercado. En los documentos revisados para la elaboración de esta ponencia tampoco se identificó un estudio nacional integral que cuantifique previamente el impacto sanitario esperado de la apertura del mercado ni el costo incremental que los potenciales efectos del nuevo régimen podrían generar para el sistema de salud.

Las respuestas institucionales analizadas en el capítulo 10 refuerzan esta preocupación: incluso las entidades llamadas a ejecutar componentes relevantes de la regulación han señalado que todavía no cuentan con información suficiente para dimensionar varias de las cargas institucionales y presupuestales derivadas de la iniciativa.

Finalmente, existe una cuestión de justicia distributiva que tampoco puede omitirse. Los daños derivados del consumo problemático no necesariamente se distribuyen de manera uniforme. El *World Drug Report 2016*, utilizando incluso datos colombianos, mostró que mientras ciertos consumos ocasionales pueden aumentar con el nivel socioeconómico, los trastornos por consumo de drogas se encuentran asociados con mayor fuerza a clases socioeconómicas más bajas, y explicó que la pobreza relativa, la marginación y la menor disponibilidad de recursos pueden aumentar la vulnerabilidad y alimentar un círculo entre consumo problemático y desventaja⁵³.

Las National Academies⁵⁴ han formulado una advertencia semejante desde la perspectiva de equidad: una concentración de establecimientos o de mercadeo en comunidades de menores ingresos puede conducir a una distribución desigual de los impactos sanitarios de una industria del *cannabis*.

Por ello, la vocación de equidad social con la que se presenta el proyecto no puede evaluarse solamente a partir de quién recibe una licencia o un crédito. Debe preguntarse también quién soportará los costos cuando aparezcan consumos problemáticos y qué capacidad real tendrán las familias y comunidades más vulnerables para absorberlos.

ii. Verificación empírica

Las cinco razones anteriores no descansan exclusivamente en cifras. Sin embargo, conviene contrastarlas con la experiencia colombiana y con algunos de los ordenamientos que suelen invocarse como referentes de regulación. La evidencia no demuestra que todos los modelos produzcan exactamente los mismos resultados. Precisamente por ello resulta útil: muestra qué promesas se han cumplido, cuáles solo parcialmente y qué riesgos permanecen incluso después de años de regulación.

a) La experiencia colombiana del cannabis medicinal: una advertencia sobre las proyecciones y la capacidad real del mercado

Colombia no ha “corrido” todavía el mismo experimento que propone este proyecto. La Ley 1787 de 2016 creó un régimen para *cannabis* con fines médicos y científicos, no un mercado recreativo. Sería incorrecto equiparar ambos modelos. Sin embargo, esa experiencia sí resulta relevante porque obligó al Estado colombiano a construir un sistema de licencias, cupos, trazabilidad, controles sanitarios y vigilancia sobre una nueva industria de *cannabis*, varios de cuyos instrumentos regulatorios reaparecen ahora en el proyecto de uso adulto.

Las expectativas iniciales fueron elevadas. En 2019, durante la presentación del estudio de Fedesarrollo sobre la industria colombiana de *cannabis* medicinal, se divulgó públicamente una proyección según la cual el sector podría generar alrededor de US\$791 millones de ingresos en 2025. El informe final publicado por Fedesarrollo posteriormente trabajó incluso con distintos escenarios y estimó para 2025 ingresos por producto transformado entre aproximadamente US\$865 millones y US\$1.038 millones, dependiendo de las hipótesis de precios y productividad⁵⁵. Es importante aclarar el alcance de estas cifras. No eran una promesa oficial de recaudo ni una proyección exclusiva de exportaciones, sino escenarios prospectivos sobre ingresos de la industria medicinal.

Sin embargo, la evolución posterior aconseja prudencia frente a proyecciones optimistas. Según cifras de ProColombia, las exportaciones de

⁵⁴ *Idem*, 51.

⁵⁵ Ramírez, Juan M., Fedesarrollo, “*La industria del cannabis medicinal en Colombia*”, 2019.

⁵³ *Idem*, 49.

cannabis colombiano alcanzaron US\$10,8 millones en 2023. En ese mismo período, solo 17 compañías registraron exportaciones superiores a US\$1.000 y una sola empresa, *Clever Leaves*, concentró aproximadamente el 63,1% del valor exportado⁵⁶.

La baja utilización de la capacidad autorizada constituye otra advertencia. Según Asocolcanna, en 2023 existían alrededor de 9.977 hectáreas licenciadas para *cannabis* psicoactivo, pero se registró actividad en aproximadamente 14,6 hectáreas. El Ministerio de Justicia informó, además, que entre 2017 y 2023 había otorgado 2.518 licencias y que el máximo anual se produjo en 2020, con 927; para 2023 se otorgaron 69⁵⁷.

Estas cifras refutan una premisa peligrosa: que basta con crear licencias y habilitar jurídicamente una industria para que la demanda prevista, la actividad empresarial, los empleos, las exportaciones y los ingresos fiscales se materialicen en las magnitudes originalmente proyectadas. Y ese antecedente importa especialmente porque el Proyecto de Ley número 023 reproduce varias herramientas conocidas —licencias, cupos, trazabilidad, sistemas informáticos, controles sanitarios y ventanilla administrativa— y añade un mercado mucho más amplio, un gravamen del 20% y complejas cuotas de acceso y abastecimiento. Antes de asumir que el nuevo esquema se financiará con sus propias ventas, el Congreso debería demostrar que la demanda y los costos han sido estimados con suficiente realismo.

b) *La promesa de desfinanciar el crimen debe contrastarse con la evidencia comparada*

Una de las promesas políticas más importantes del proyecto consiste en desplazar al mercado ilegal. La experiencia internacional demuestra que ese desplazamiento puede ocurrir, pero también que su magnitud varía considerablemente y que la mera autorización de un mercado no extingue automáticamente la oferta clandestina.

California constituye un caso especialmente ilustrativo. El *California Cannabis Market Outlook 2024*, elaborado para el *Department of Cannabis Control*, estimó que aproximadamente 1,4 millones de libras de *cannabis* producido legalmente eran consumidas en el Estado, frente a un consumo total estimado de 3,8 millones de libras. En otras palabras, cerca de 2,4 millones de libras del consumo interno provenían de operaciones no licenciadas, lo que sitúa la participación aproximada del mercado legal alrededor del 37% y la no licenciada alrededor del 63%⁵⁸.

El mismo informe estimó una producción ilícita anual promedio de 11,4 millones de libras, con un intervalo muy amplio —entre 7 y 16,3 millones— y advirtió expresamente la incertidumbre inherente a la medición de una actividad clandestina. El dato no debe utilizarse como una medición exacta, pero sí demuestra que, años después de la legalización, California continúa enfrentando una producción ilícita de magnitud extraordinaria.

Washington ofrece otro contraste. Una evaluación de 2025 del *Joint Legislative Audit and Review Committee*, con estimaciones elaboradas por RAND, concluyó que en 2023 los consumidores obtenían aproximadamente entre 60% y 70% del *cannabis* de vendedores licenciados. Por tanto, entre 30% y 40% del consumo continuaba proviniendo de fuentes distintas de los minoristas licenciados. El mismo estudio encontró una producción estimada entre dos y tres veces superior a las ventas legales y subrayó que las deficiencias de los sistemas de información dificultaban incluso conocer con precisión la oferta y la demanda⁵⁹.

Oregón evidencia, además, que la regulación no elimina la necesidad de invertir en persecución del mercado ilegal. El Estado destinó aproximadamente US\$46 millones durante siete años al *Illegal Marijuana Market Enforcement Grant*. Las autoridades documentaron decomisos, investigaciones y asistencia a trabajadores explotados en cultivos ilegales, pero la propia *Criminal Justice Commission* reconoció que no era posible determinar si esos recursos habían reducido el tamaño general del mercado clandestino, precisamente porque no se conocía su dimensión real⁶⁰.

Estos ejemplos respaldan una gran verdad: el mercado ilegal no desaparece simplemente porque aparezca uno legal y el Estado debe conservar capacidades costosas de investigación, control y persecución aun después de regular.

Uruguay aporta una experiencia igualmente útil y debe citarse con precisión. La evaluación oficial publicada en 2026 mostró que el denominado “narcotráfico clásico” de *cannabis* prensado pasó de ser la vía de acceso utilizada por el 58,2% de los consumidores en 2014 a apenas el 6,7% en 2024⁶¹. Esa reducción es significativa y sería incorrecto ocultarla.

Pero el 6,7% no representa la totalidad del mercado ilegal. La misma encuesta de 2024 registró un 37,4% de acceso legal, un 29,7% de acceso ilegal nacional y un 12,7% de acceso a cogollo mediante narcotráfico, además de otras modalidades. La experiencia uruguaya demuestra, por tanto, que la

⁵⁶ ProColombia y datos de autoridades del sector, recopilados en El Tiempo, “*Cannabis medicinal en Colombia: ¿por qué a 8 años de su regulación el mercado no florece?*”, 2024.

⁵⁷ ProColombia y datos de autoridades del sector, recopilados en La República, “*Cerca de 70% de empresas del sector cannabis no reportó operaciones durante 2023*”, 2024.

⁵⁸ California Department of Cannabis Control, “*California Cannabis Market Outlook 2024*”, 2025.

⁵⁹ Washington State Joint Legislative Audit and Review Committee (JLARC), “*Cannabis Market Study*”, 2025.

⁶⁰ Oregon Criminal Justice Commission; Tornay, Kaylee, InvestigateWest/OPB, “*Oregon has spent \$46 million fighting black market cannabis. Officials can't tell if it's working*”, 5 de abril de 2025.

⁶¹ Junta Nacional de Drogas de Uruguay. “*Evaluación de la regulación del mercado de cannabis*”, 2026

regulación puede transformar profundamente el mercado clandestino y reducir determinadas formas tradicionales de tráfico, pero no permite afirmar que toda la economía ilícita haya desaparecido.

La evidencia comparada conduce así a una conclusión más rigurosa que cualquiera de los extremos del debate: la regulación puede desplazar una parte importante del mercado ilegal, pero no existe un porcentaje automático ni una garantía de eliminación.

c) *El contexto colombiano no es el canadiense*

A lo anterior se suma una diferencia fundamental de contexto. Colombia no enfrenta solamente un mercado clandestino de *cannabis*. Enfrenta un sistema criminal de drogas mucho más amplio, dentro del cual la economía de la coca y la cocaína conserva una dimensión extraordinaria.

El monitoreo oficial de UNODC/SIMCI y el Gobierno colombiano registró para 2024 alrededor de 261.000 hectáreas sembradas con coca, después de las 253.000 identificadas en 2023⁶². La producción potencial y la extensión territorial del mercado de cocaína muestran que el problema de financiamiento de organizaciones ilegales y control territorial no puede reducirse a las rentas provenientes de *cannabis*.

Esto no significa que el mercado ilegal de marihuana carezca de importancia ni que legalizar una parte de él no pueda restar ingresos a determinados actores. Significa algo más preciso: reducir las rentas de *cannabis* no equivale necesariamente a desfinanciar de manera decisiva organizaciones que participan simultáneamente en cocaína, extorsión, minería ilegal, armas, control territorial y otras economías criminales.

Como se desarrolló en el Capítulo 7, una organización puede perder una fracción de ventas de *cannabis* y conservar redes logísticas, capital, capacidad armada, control territorial y participación en otros mercados ilícitos. Y como se explicó en el Capítulo 12, la preocupación adquiere una dimensión adicional cuando varias de las comunidades con cultivos preexistentes que el proyecto pretende privilegiar se encuentran ubicadas precisamente en territorios sometidos a presión y control de estructuras armadas.

En este punto es necesario recordar que el artículo 53 reserva el 70% de las licencias de cultivo a determinadas agremiaciones y asociaciones de comunidades con cultivos preexistentes, y el artículo 55 exige que por lo menos la mitad de la flor distribuida provenga de determinados cultivos comunitarios. El propósito reparador puede ser legítimo, pero el proyecto debía demostrar no solamente que la licencia llegará formalmente a la comunidad, sino que el beneficio económico podrá permanecer efectivamente en ella y no ser

condicionado, capturado o explotado por quien ejerza coerción sobre el territorio.

Este asunto ya fue desarrollado con mayor profundidad en el capítulo 12, con evidencia específica sobre el norte del Cauca. Lo relevante aquí es su conexión con la promesa general de combatir el crimen: una regulación que pretenda arrebatar rentas a actores ilegales debe evaluar expresamente cómo reaccionarán esos actores y qué capacidades requerirá el Estado para impedir la captura del nuevo mercado.

d) *El compromiso internacional del Estado colombiano*

Finalmente, estas razones de mérito no pueden separarse de las obligaciones internacionales que vinculan al Estado colombiano, ampliamente desarrolladas en el capítulo 3 de esta ponencia.

La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 13 de 1974, establece en el literal c) de su artículo 4º la obligación general de adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para limitar exclusivamente a fines médicos y científicos la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, con sujeción a las demás disposiciones de la propia Convención.

La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, aprobada por Colombia mediante la Ley 67 de 1993, obliga en el numeral 1 del artículo 3º a tipificar, entre otras conductas, la producción, fabricación, ofrecimiento, distribución, venta, transporte, importación y exportación de estupefacientes cuando sean contrarias a la Convención de 1961.

Es cierto que la Convención de 1988 incorpora márgenes de flexibilidad vinculados a los principios constitucionales internos, particularmente respecto de la posesión, adquisición o cultivo para consumo personal regulados en su artículo 3.2. Esta ponencia no desconoce esa salvedad; de hecho, es coherente con la distinción constitucional que venimos sosteniendo entre la esfera personal del consumidor y el mercado comercial.

Lo que no puede hacerse es extender automáticamente esa flexibilidad a toda la cadena de producción y comercio. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes examinó expresamente este argumento en su informe de 2022 y concluyó que los modelos que permiten y regulan el suministro y uso de *cannabis* con fines no médicos son incompatibles, a su juicio, con las obligaciones derivadas de los tratados. Señaló además que la flexibilidad existente en materia penal no crea una excepción general frente a la obligación del artículo 4.c de la Convención de 1961⁶³.

⁶² Gobierno de Colombia – UNODC/SIMCI, “Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2024”.

⁶³ Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes –JIFE/INCB–, “Report of the International Narcotics Control Board for 2022”.

La Junta ha reiterado posteriormente esa posición. Puede discutirse políticamente si el régimen internacional debería reformarse, actualizarse o interpretarse de otra manera; lo que no resulta jurídicamente responsable es proceder como si esas obligaciones simplemente hubieran desaparecido.

La diferencia es nuevamente la misma que atraviesa todo este capítulo: una cosa es el tratamiento constitucional y convencional que se otorgue al consumidor individual y otra la creación legislativa de una cadena comercial completa de producción, procesamiento, distribución y venta para uso recreativo. Es precisamente en esa segunda dimensión donde el Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara enfrenta sus mayores dificultades.

Las razones expuestas en este capítulo no pretenden sustituir los cargos constitucionales, científicos, sanitarios, fiscales y de técnica legislativa desarrollados previamente. Los complementan desde una perspectiva de fondo. El proyecto no solo debe demostrar que es jurídicamente posible crear este mercado; debe demostrar que hacerlo constituye una decisión prudente de política pública, que los riesgos identificados pueden ser controlados y que las experiencias en las cuales deposita sus expectativas son realmente trasladables a Colombia. La evidencia examinada no permite considerar satisfecho ese estándar.

14. Deficiencias de técnica legislativa, coherencia interna y aplicabilidad del texto aprobado

A los reparos constitucionales, convencionales, sanitarios, fiscales y de política pública desarrollados anteriormente se agregan deficiencias propias del texto aprobado por la Comisión Primera. Estas observaciones tienen una naturaleza distinta: no dependen de compartir o rechazar la legalización del *cannabis*, sino de contrastar el articulado consigo mismo y determinar si contiene reglas suficientemente claras, coherentes y aplicables para convertirse en ley.

La técnica legislativa no constituye una exigencia meramente estética. Cuando una ley crea licencias, establece prohibiciones, impone consecuencias sancionatorias, crea un gravamen, modifica tipos penales y atribuye competencias a múltiples autoridades, la precisión del lenguaje, la corrección de las remisiones y la coherencia entre sus disposiciones se convierten en condiciones esenciales de seguridad jurídica. La revisión del texto aprobado evidencia que esas condiciones no se satisfacen en aspectos centrales de la iniciativa.

Primero. Existen contradicciones y duplicidades entre disposiciones que regulan una misma materia. El artículo 5° señala que las variedades registradas en una fuente semillera podrán utilizarse para el cultivo de *cannabis* de uso adulto, pero expresamente dispone que dicho registro “no será requisito”. En contraste, el artículo 54 establece que “será requisito registrar semilla de uso adulto ante ICA”. Ambas disposiciones se refieren al régimen de semillas

destinadas al cannabis de uso adulto y conducen a respuestas opuestas sobre la obligatoriedad de su registro.

La misma ausencia de depuración aparece en los artículos 9° y 56. Ambos ordenan al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñar programas dirigidos a comunidades con cultivos preexistentes, pero el primero se refiere a un programa de “sustitución y eliminación” de cultivos de *cannabis*, mientras el segundo ordena un programa de “sustitución y reducción” de cultivos no licenciados. El proyecto conserva así dos mandatos sustancialmente coincidentes pero no idénticos, sin establecer si se trata de un único programa, de instrumentos independientes o de reglas complementarias.

Segundo. El articulado contiene remisiones normativas equivocadas. El artículo 12, al determinar quiénes pueden solicitar la licencia de transporte, remite expresamente a la “licencia de transporte especial señalada en el artículo 12 de la presente ley”, es decir, remite a sí mismo. La licencia a la cual pretende referirse se encuentra regulada en el artículo 11. Puede parecer un error formal menor, pero adquiere relevancia dentro de una ley que pretende crear una compleja cadena administrativa de licencias y autorizaciones: la disposición que determina quién puede acceder a una licencia no identifica correctamente la norma que la establece.

Tercero. Las reglas sobre advertencias sanitarias del artículo 20 son incompatibles en su formulación. El cuerpo del artículo dispone que la advertencia “*El cannabis es nocivo para la salud y está prohibido el consumo para menores de edad*” ocupe una décima parte de la etiqueta. Sin embargo, su parágrafo 1° ordena que todo empaque lleve una etiqueta de advertencia compuesta por imagen y texto que ocupe el 50% del empaque por ambas caras. El proyecto no aclara si se trata de dos advertencias diferentes, si una debe entenderse incluida dentro de la otra o cómo deben cumplirse simultáneamente los dos porcentajes. Una medida destinada precisamente a garantizar información clara al consumidor termina regulada mediante dos estándares distintos cuya articulación no está definida.

Cuarto. Algunas restricciones esenciales están formuladas mediante categorías indeterminadas o excepciones insuficientemente delimitadas. El artículo 39 prohíbe vender o entregar *cannabis*, además de a menores, a personas que no tengan capacidad de comprender las consecuencias del consumo por “*inmadurez psicológica, trastorno mental o diversidad sociocultural*”. Particularmente problemática resulta esta última categoría. La “*diversidad sociocultural*” no constituye por sí misma una incapacidad jurídica ni permite establecer objetivamente cuándo una persona carece de comprensión sobre las consecuencias del consumo. La norma deja así al vendedor o dispensador la valoración de una condición sociocultural del comprador sin definir criterios, procedimiento ni autoridad competente para efectuar semejante juicio.

Algo similar ocurre con la publicidad. El literal a) del artículo 41 establece que “*se restringe toda forma de publicidad, promoción o patrocinio*” de productos de *cannabis* de uso adulto, pero el párrafo 1° del mismo artículo permite publicidad digital en “*páginas de contenidos para adultos*”. El problema no radica únicamente en la existencia de una excepción, sino en que el proyecto no define esa categoría, no determina las condiciones que debe cumplir una página para considerarse dirigida exclusivamente a adultos, no establece mecanismos de verificación de edad y tampoco identifica quién deberá controlar el cumplimiento de la excepción.

La regulación espacial contiene otra incoherencia relevante. El artículo 44 prohíbe consumir *cannabis* a menos de 200 metros de escuelas, parques con juegos infantiles y otros lugares protegidos únicamente “*en los horarios de uso y servicio*”. Su párrafo dispone específicamente que en los parques no podrá consumirse *cannabis* de 6:00 a. m., a 8:00 p. m., o mientras existan actividades deportivas, recreativas, familiares o comunitarias. La estructura de la norma implica que, fuera de esas franjas o actividades, el propio espacio que se pretende proteger deja de estar cubierto por la prohibición, sin que el proyecto exponga la razón sanitaria o de convivencia que justifique esa diferencia.

Quinto. El régimen sancionatorio carece de la precisión exigible a una regulación que invoca expresamente consecuencias penales. El artículo 43 señala que conducir bajo los efectos de sustancias psicoactivas dará lugar a “*las sanciones penales correspondiente[s] en caso de daño a terceros*”, pero no identifica la disposición aplicable ni determina el alcance de la consecuencia. Más grave aún, el artículo 45 establece de manera general que quien incumpla las prohibiciones del capítulo incurrirá en “*las penas establecidas en el Código Penal Colombiano y las demás disposiciones que reglamenten o complementen la materia*”.

La disposición no identifica cuáles de las múltiples prohibiciones previstas en los artículos anteriores corresponden a conductas penalmente sancionadas, cuál es el tipo penal aplicable a cada una ni qué consecuencias son simplemente administrativas o policivas. La remisión genérica resulta especialmente problemática porque el principio de legalidad estricta o taxatividad penal exige que la conducta sancionada y su consecuencia sean determinadas de manera clara, precisa e inequívoca, o al menos razonablemente determinables mediante una remisión normativa identificable (C-080 de 2025). No corresponde a un reglamento futuro decidir qué incumplimientos de una ley generan “penas”.

Sexto. La arquitectura tributaria es jurídicamente indeterminada e internamente inconsistente. El artículo 63 se titula “*Tasa impositiva*” y crea una “tasa” al consumo de *cannabis*; inmediatamente después, su párrafo 1° denomina la obligación “contribución”. Por su parte, los artículos 50 y 71 se refieren genéricamente a los “*impuestos generados del nuevo mercado*”. El proyecto utiliza, por tanto,

categorías tributarias distintas para describir las fuentes de financiación derivadas del mercado que crea.

La diferencia no es puramente terminológica. El ordenamiento constitucional distingue entre impuestos, tasas y contribuciones y atribuye consecuencias diferentes a su naturaleza (C-147 de 2021 y C-323 de 2025). Además, el artículo 338 de la Constitución exige que los elementos estructurales del tributo sean definidos con suficiente certeza por los órganos de representación popular.

El artículo 63 fija una tarifa del 20% y una base gravable, pero no identifica expresamente el sujeto activo y utiliza para el sujeto obligado la expresión “*aportante*” sin definirla. Tampoco desarrolla con claridad el hecho generador ni el momento en que nace la obligación. Tratándose de un gravamen nacional destinado a financiar buena parte de la arquitectura creada por la propia ley, tales elementos no pueden quedar sujetos a reconstrucción posterior por la administración.

A esa deficiencia se agrega una inconsistencia aritmética evidente. El párrafo 1° del artículo 63 dispone que al menos el 50% de los recursos se destinará a prevención, salud pública y sustitución de economías ilícitas. A su turno, el artículo 50 destina un 25% a la rehabilitación integral de habitantes de calle y otro 10% a campañas de prevención, mientras el artículo 71 reserva otro 25% para programas educativos. Si todas esas destinaciones recaen sobre el mismo conjunto de recursos, la suma nominal alcanza al menos el 110%. El proyecto no establece si los porcentajes de los artículos 50 y 71 están comprendidos dentro del 50% del artículo 63 o si son adicionales. La ley distribuye, por tanto, un recaudo sin definir cómo deben compatibilizarse las distintas destinaciones que ordena.

Séptimo. Las modificaciones propuestas al Código Penal contienen uno de los defectos de técnica legislativa más graves de todo el proyecto. Los artículos 65, 66 y 67 pretenden modificar los artículos 375, 376 y 377 de la Ley 599 de 2000 para establecer la atipicidad de determinadas conductas relacionadas con *cannabis* cuando se desarrollen bajo el nuevo régimen de licencias. Sin embargo, las remisiones escogidas no corresponden correctamente con la estructura vigente de esas disposiciones.

La Ley 1787 de 2016 adicionó la excepción correspondiente al uso médico y científico del *cannabis* como inciso tercero del artículo 375, inciso cuarto del artículo 376 e inciso segundo del artículo 377. El Proyecto de Ley número 023 de 2025 modifica correctamente el inciso tercero del artículo 375 y el inciso segundo del artículo 377, pero en el artículo 66 ordena modificar el inciso segundo del artículo 376, cuando la excepción medicinal se encuentra en el inciso cuarto.

El error tiene una consecuencia sustancial. El inciso segundo vigente del artículo 376 no contiene la excepción medicinal: contiene una de las reglas

de graduación punitiva en función de la cantidad de droga, estableciendo penas inferiores cuando las cantidades no exceden determinados umbrales. Tal como está redactado el proyecto, su artículo 66 sustituiría ese inciso por una regla de atipicidad y no modificaría la excepción medicinal ubicada en el inciso cuarto.

Por tanto, no estamos frente a una simple errata de numeración. El texto aprobado modifica una porción normativa distinta de aquella que aparentemente pretende reformar y altera directamente la estructura de penas del delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. A ello se suma que los artículos 66 y 67 utilizan la construcción gramatical “*las conductas previstas en este artículo será atípica*”, lo cual confirma la falta de depuración de unas disposiciones que inciden directamente sobre tipos penales.

La gravedad del defecto es particularmente evidente porque se trata del capítulo denominado “*Despenalización, antecedentes y medidas correctivas*”. Una reforma que modifica tres disposiciones penales centrales exige el máximo grado de certeza legislativa; no resulta aceptable que sea necesario reconstruir cuál inciso quiso modificar el legislador para establecer qué conducta permanece sancionada y cuál se convierte en atípica.

Octavo. La regla de favorabilidad del artículo 69 utiliza un universo material indeterminado. La disposición permite solicitar la excarcelación a personas imputadas o condenadas por delitos “*exclusivamente relacionados con la presente ley*”. La fórmula no identifica cuáles delitos comprende, no delimita si cubre únicamente las conductas que los artículos 65 a 67 pretenden volver atípicas, no establece el tratamiento de concursos de conductas punibles ni determina qué ocurre frente a circunstancias de agravación.

El principio de favorabilidad opera constitucionalmente cuando una ley penal posterior resulta más benigna, pero ello no exonera al legislador del deber de definir con precisión cuáles conductas pretende modificar. Si la intención consiste en aplicar inmediatamente el nuevo régimen a personas procesadas o condenadas por hechos que dejarán de ser punibles, el ámbito de esa despenalización debe surgir claramente de la ley y no de la expresión abierta “*delitos exclusivamente relacionados con la presente ley*”.

Noveno. El proyecto dispone una entrada en vigencia inmediata para un régimen cuya operatividad depende de meses de reglamentación e implementación administrativa. El artículo 72 establece que la ley rige a partir de su promulgación, mientras el artículo 70 concede al Gobierno nacional seis meses para expedir la reglamentación sobre cannabis de uso adulto. A ello se agregan otros términos de seis meses para estudios, protocolos, herramientas, registros y mecanismos necesarios para que funcione el nuevo sistema.

La ley pretende crear licencias, una ventanilla única, sistemas de trazabilidad, protocolos sanitarios, mecanismos de transporte, controles de laboratorio y procedimientos de acceso al mercado, pero dispone que el régimen entre en vigencia antes de que esos instrumentos existan. No establece un período de transición ni determina cuáles actividades pueden desarrollarse durante ese lapso y bajo qué condiciones.

La contradicción es especialmente relevante porque el artículo 1º promete una producción, comercialización y distribución “controlada”. Sin embargo, durante el período inicial la ley habría entrado formalmente en vigor sin que todavía se hubieren creado todos los instrumentos administrativos que hacen posible ese control.

Finalmente, el articulado contiene numerosos problemas adicionales de uniformidad legislativa – artículos sin epígrafe mientras otros sí lo contienen, errores gramaticales, nomenclatura irregular y variaciones terminológicas – que, aisladamente considerados, podrían corregirse. Lo verdaderamente relevante es su concurrencia con contradicciones sustanciales, remisiones rotas, prohibiciones indeterminadas, un régimen sancionatorio abierto, un esquema tributario incompleto, destinaciones presupuestales que no se encuentran conciliadas, modificaciones equivocadas al Código Penal y una vigencia que antecede a la creación de los instrumentos necesarios para ejecutar la regulación.

Por ello, estos defectos no pueden reducirse a un conjunto de simples erratas susceptibles de corrección cosmética. Resolverlos exigiría armonizar disposiciones sustanciales del proyecto, reconstruir la modificación del Código Penal, definir adecuadamente el gravamen, precisar el régimen sancionatorio, conciliar las destinaciones de los recursos y establecer un régimen de transición coherente.

Sumados a los reparos constitucionales, convencionales, fiscales, sanitarios y procedimentales desarrollados en esta ponencia, estos defectos evidencian que el texto aprobado por la Comisión Primera carece del grado mínimo de coherencia, certeza y madurez normativa exigible para convertirse en ley y constituyen una razón adicional para solicitar su archivo.

15. Conflicto de intereses

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece que existe conflicto de interés cuando la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo puede producir para el congresista un beneficio particular, actual y directo. La propia norma precisa que dicho beneficio debe ser específico, existir al momento de adoptar la decisión y recaer concretamente sobre el congresista, su cónyuge o compañero permanente o los familiares comprendidos en los grados señalados por la ley. A su vez, dispone que no existe conflicto de interés cuando el congresista participa en una iniciativa cuyos efectos son de carácter general o cuando el eventual beneficio es futuro o meramente eventual.

A partir de esos criterios, no se advierte, por el contenido general del Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara, la existencia de circunstancias que configuren por sí mismas conflicto de intereses para su discusión y votación. La iniciativa establece un marco regulatorio general, abstracto e impersonal para la producción, comercialización, distribución, transporte, procesamiento, adquisición y consumo de *cannabis* de uso adulto; regula un sistema de licencias, canales de distribución, medidas de salud pública, disposiciones tributarias, políticas de equidad social y modificaciones al régimen penal aplicables de manera general a quienes se encuentren dentro de los supuestos previstos en la ley.

Si bien algunas disposiciones establecen tratamientos diferenciados, reservas de participación, condiciones especiales de acceso a licencias e instrumentos de financiación para determinados grupos y comunidades, tales previsiones no individualizan ni atribuyen directamente beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas que participan en el trámite legislativo. Del mismo modo, la circunstancia de apoyar o rechazar la iniciativa no produce, por sí sola, una ventaja económica, jurídica o patrimonial específica para quienes intervienen en su discusión y votación.

En consecuencia, atendiendo al objeto, contenido, alcance general y efectos jurídicos del Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara, no se identifican de manera general circunstancias que configuren conflicto de intereses para su discusión y votación en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, sin perjuicio del deber individual de cada congresista de evaluar y declarar cualquier situación particular que, en su caso concreto, pueda generar un beneficio particular, actual y directo en los términos establecidos por la ley.

16. Conclusión

Las razones para solicitar el archivo del Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara no descansan en una discrepancia ideológica frente a determinada política de drogas ni en un único reparo susceptible de ser corregido mediante ajustes parciales al articulado. El problema es estructural y acumulativo. El proyecto pretende transformar, mediante una ley ordinaria, la protección jurisprudencial de determinadas decisiones individuales relacionadas con el consumo personal en una habilitación positiva para crear y organizar un mercado nacional de producción, procesamiento, transporte, distribución, comercialización y suministro de *cannabis* recreativo.

Ese salto no encuentra fundamento suficiente en el orden constitucional vigente. El artículo 49 de la Constitución continúa estableciendo expresamente la prohibición del porte y consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, salvo prescripción médica. La jurisprudencia constitucional ha protegido el ámbito personal del consumidor frente a determinadas respuestas sancionatorias del Estado, pero no ha reconocido un derecho fundamental a la existencia de una industria

recreativa de estupefacientes, ni un derecho de terceros a producirlos y comercializarlos, ni una obligación estatal de organizar el mercado encargado de abastecer ese consumo. Convertir esa esfera individual en fundamento de dispensarios, ventas en farmacias y droguerías, aplicaciones estatales de compra, cafés cannábicos, clubes, comestibles, inhalables, concentrados y adquisiciones de hasta quinientos gramos excede materialmente aquella protección jurisprudencial.

A ello se agrega que Colombia continúa vinculada por el régimen internacional de fiscalización de estupefacientes. La reclasificación internacional del *cannabis* realizada en 2020 no significó su liberación para fines recreativos: permaneció sometido a fiscalización internacional y las obligaciones convencionales que limitan estas sustancias a finalidades médicas y científicas continúan vigentes. La decisión legislativa propuesta no puede analizarse, por tanto, como si Colombia actuara en un vacío normativo internacional.

Tampoco existe una base científica que permita tratar esta transformación como una decisión inocua de política económica. La evidencia examinada en esta ponencia demuestra riesgos particularmente relevantes para niños, niñas y adolescentes; incrementos sostenidos en la potencia del *cannabis* contemporáneo; productos concentrados con exposiciones muy superiores a las de la flor tradicional; asociaciones con trastorno por consumo, afectaciones de salud mental, hospitalizaciones e intoxicaciones; y patrones de progresión hacia otras sustancias que, aun cuando no permiten afirmar una causalidad automática, tampoco pueden ser descartados responsablemente. Cuando los costos potenciales recaen sobre la salud pública y sobre los derechos prevalentes de los menores, la incertidumbre no constituye una licencia para experimentar, sino una razón constitucional para actuar con precaución.

La experiencia comparada tampoco demuestra las dos promesas centrales sobre las cuales suele justificarse la creación de este mercado. La legalización puede desplazar una parte de la demanda hacia canales regulados, pero no elimina necesariamente el mercado ilegal ni las estructuras criminales que lo abastecen. Al mismo tiempo, la creación de una industria lícita introduce incentivos económicos permanentes para aumentar consumidores, frecuencia de compra, categorías de producto y ventas. Surge así una tensión estructural entre el éxito comercial del mercado y el deber constitucional del Estado de prevenir el consumo problemático, proteger la salud y reducir los daños asociados a sustancias capaces de generar dependencia.

En Colombia esos riesgos se combinan, además, con circunstancias especialmente delicadas. El proyecto configura un mercado limitado mediante licencias y reserva porcentajes mayoritarios de participación y abastecimiento para determinados grupos asentados, en buena medida, en territorios donde existen cultivos preexistentes y presencia

histórica de organizaciones criminales. La finalidad de inclusión social puede ser legítima, pero el articulado no demuestra haber evaluado suficientemente los riesgos de concentración económica, captura de beneficios, interferencia criminal o utilización instrumental de las comunidades que pretende favorecer.

Los problemas tampoco terminan en la conveniencia de la política pública. El proyecto pretende construir una compleja arquitectura estatal sin demostrar cuánto cuesta ni cómo será financiada. Sistemas nacionales de trazabilidad e interoperabilidad, aplicaciones tecnológicas, licenciamiento, inspección, vigilancia, laboratorios, campañas permanentes, programas educativos y sanitarios, investigación financiada por el Estado y líneas especiales de crédito generan responsabilidades administrativas y fiscales reales. Las propias entidades consultadas durante la elaboración de esta ponencia han identificado necesidades institucionales y presupuestales que no fueron cuantificadas integralmente. Simultáneamente, el proyecto crea un gravamen cuya naturaleza y elementos esenciales presentan deficiencias, distribuye porcentajes de un recaudo futuro de manera internamente incompatible y concede una exclusión del IVA respecto de la cual no se encuentra acreditado en el primer debate el soporte gubernamental constitucionalmente exigible.

Existe, además, un problema procedimental independiente. El proyecto atribuye específicamente a comunidades étnicas cuotas de licenciamiento, condiciones preferenciales, reglas sobre semillas, participación mínima en el abastecimiento, protocolos diferenciados, instrumentos financieros y otros efectos jurídicos particulares. La revisión de las Actas números 39 y 40 y de los documentos examinados no acredita que tales medidas hubieran sido sometidas previamente al procedimiento de consulta exigible antes de adoptar decisiones legislativas que las afectan directamente. Una audiencia pública general, la participación parlamentaria posterior o una eventual consulta adelantada cuando el contenido esencial ya ha sido aprobado no sustituyen el carácter previo de ese derecho fundamental.

Finalmente, incluso dejando de lado todos los reparos anteriores, el texto aprobado por la Comisión Primera presenta defectos de coherencia y técnica legislativa que impiden considerarlo suficientemente maduro para convertirse en ley: disposiciones contradictorias, remisiones equivocadas, reglas sanitarias incompatibles, conceptos jurídicos indeterminados, un régimen sancionatorio impreciso, una arquitectura tributaria insuficientemente definida, modificaciones defectuosas de normas penales, una regla de favorabilidad de alcance

incierto y una vigencia inmediata incompatible con los meses de reglamentación e implementación que el propio proyecto requiere. Particularmente grave resulta que una iniciativa que pretende modificar tipos penales no identifique con precisión las porciones normativas que busca reformar.

La suma de estos problemas no puede resolverse mediante unas pocas proposiciones en segundo debate. Corregirlos exigiría modificar la premisa constitucional del proyecto, reconsiderar su compatibilidad internacional, rediseñar elementos centrales del mercado, reconstruir su arquitectura fiscal y tributaria, surtir los procedimientos de participación étnica que correspondan y rehacer disposiciones sustanciales de su articulado. No estamos, por tanto, ante un buen proyecto con algunos errores corregibles; estamos ante una iniciativa cuya estructura jurídica, sanitaria, fiscal, institucional y técnica carece hoy de las condiciones necesarias para convertirse en ley.

El Congreso no está obligado a crear un mercado comercial de *cannabis* recreativo por el hecho de que determinadas conductas individuales de consumo hayan recibido protección jurisprudencial. Tampoco debe trasladar a los niños, las familias, el sistema de salud, las instituciones públicas y las futuras generaciones el costo de una decisión cuyos riesgos están suficientemente advertidos y cuyas promesas permanecen sujetas a profundas incertidumbres.

Por todo lo anterior, la decisión constitucionalmente más segura, fiscalmente responsable, institucionalmente prudente y consecuente con el deber prevalente de protección de la salud pública, de la niñez y de la adolescencia es **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara.

V. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, rendimos **ponencia negativa** y solicitamos a la honorable plenaria de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley número 023 de 2025 Cámara, *por medio del cual se regula el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones*.



DAVID GERARDO COTE RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.
Coordinador Ponente



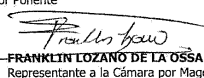
JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara por Huila
Ponente



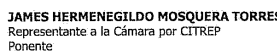
ELIZABETH SABINA MOLINA CAMPO
Representante a la Cámara por Magdalena
Ponente



ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA
Representante a la Cámara por Chocó
Ponente



PAOLA ANDREA QUIÑONES D'HARO
Representante a la Cámara por Valle del Cauca
Ponente



JAMES HERMENEGILDO MOSQUERA TORRES
Representante a la Cámara por CITREP
Ponente