



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1213

Bogotá, D. C., viernes, 25 de julio de 2025

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 023 DE
2025, CÁMARA

por medio del cual se regula el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones, iniciativa legislativa que cumple las disposiciones de la normatividad vigente.

Bogotá, 20 de julio de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Radicación Proyecto de Ley

Respetado Secretario.

Presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley ... de 2025**, por medio del cual se regula el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones", iniciativa legislativa que cumple las disposiciones de la normatividad vigente.

Agradecemos surtir el trámite correspondiente.

Cordialmente,

ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 023 DE 2024,
CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto, Enfoques y Definiciones

Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es la creación de un marco regulatorio para la producción, comercialización y venta del cannabis de uso adulto. Del mismo modo, el presente marco regulatorio fijará disposiciones para proteger a la población de los efectos nocivos del consumo del cannabis y sus derivados, estableciendo como prioridad la protección de los menores. Así mismo, se dictarán medidas para la lucha contra las economías ilegales asociadas con la producción del cannabis y para la inserción al mercado a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, especialmente las afectadas por el conflicto armado.

Artículo 2º. Enfoques: los enfoques que tendrá la presente ley son los siguientes:

Salud Pública: el Estado deberá orientar sus esfuerzos a una política de prevención e información enfocada especialmente a los menores de edad sobre los efectos nocivos del consumo de cannabis y sus derivados. Brindar herramientas a los mayores de edad para un consumo informado. El Estado deberá contar con campañas de concientización, información y ayuda y garantizar las condiciones para los tratamientos de recuperación de personas que tengan un consumo problemático.

Derechos Humanos: el Estado reconocerá los derechos de la población consumidora, así como sus deberes de las personas que hoy las consumen como poblaciones prioritarias para la atención en salud. Dando acceso a la participación y a mecanismos de exigibilidad de derechos. El Estado tendrá una perspectiva transversal de derechos humanos basada en los principios de protección a la niñez, igualdad, no discriminación, autonomía personal y dignidad humana.

Protección a la niñez: los Niños, Niñas y Adolescentes son sujetos de especial protección por lo que el Estado tendrá campañas permanentes de concientización e información clara y veraz acerca de los daños que pueden generar el consumo de cannabis y sus derivados. El Estado deberá perseguir y castigar a quienes vendan, induzcan, engañen y obliguen a hacer uso de sustancias psicoactivas. Además, garantizará espacios libres de consumo en entornos escolares, para garantizar así el goce efectivo de los derechos de la niñez y su protección integral.

Política de cuidado: el Estado adelantará acciones destinadas a garantizar el bienestar físico y emocional de los consumidores. Estas políticas incluyen medidas destinadas tanto a garantizar el acceso a servicios de salud como velar por la calidad, estándares mínimos de seguridad del producto mediante la regulación y los controles sanitarios.

Políticas de equidad social: la regulación del cannabis de uso adulto debe ser una oportunidad para proteger los pueblos ancestrales, las comunidades étnicas y campesinas; quienes han sido víctimas del conflicto armado, el narcotráfico, la violencia y el olvido del Estado permitiendo el tránsito hacia la formalización y el reconocimiento legal de su actividad económica y productiva.

Prácticas verdes y limpias: los cultivos de cannabis de uso adulto deberán implementar prácticas verdes evitando la afectación del medio ambiente. Procurando la utilización de productos que disminuyan los riesgos para la vida humana, los daños al medio ambiente, el agua y los ecosistemas naturales. Los Cultivadores estarán obligados a la implementación de Buenas Prácticas de Agricultura (BPA) y, el Estado garantizará que los cultivos cumplan con todas las medidas de protección del medio ambiente y la biodiversidad, así como tener en cuenta el uso racional de energía, emisión de gases, así como tener en cuenta la afectación de los monocultivos en el ecosistema.

Artículo 3º. Definiciones: para efectos de la presente ley se adoptarán las siguientes definiciones:

Autocultivo: la práctica de poseer en número no superior a veinte (20) unidades de plantas de cannabis para uso personal sin fines de comercialización o lucro.

Cannabis: Cualquier variedad de la planta cannabis sativa.

Cáñamo: es un cultivo de la planta de cannabis cuyo nombre se deriva de la fibra que se obtiene de ella.

Cannabinoide: grupo de compuestos estrechamente relacionados que incluyen los componentes activos del cannabis.

Clubes Cannábicos: son modelos asociativos de producción y abastecimiento a pequeña escala sin ánimo de lucro donde se podrá cultivar en el establecimiento o en otro lugar registrado para distribuir flor o derivados exclusivamente a los miembros del club.

Consumo problemático: cualquier conducta que no se puede controlar y que afecta la salud física, emocional, psíquica y las relaciones personales.

Cosecha: producto del cultivo obtenido de la planta de cannabis.

Cultivo: actividad destinada a la producción de plantas de cannabis que comprende desde la siembra de la semilla hasta la cosecha de la flor.

Dispensarios: establecimientos dedicados exclusivamente al suministro, distribución y comercialización de flor de cannabis y sus derivados de uso adulto. Siempre que los mismos cuenten con las respectivas licencias, autorizaciones y condiciones exigidas por las disposiciones legales para su comercio y distribución.

Extracciones y concentrados: productos derivados del cannabis, donde se extraen los cannabinoides y demás componentes de las flores y las hojas de las plantas de cannabis mediante el uso de distintos procedimientos.

Gremio: organización que agrupa a los cultivadores de cannabis de uso adulto.

Manifiesto: es un registro en el software de monitoreo, control de inventario y trazabilidad de los datos del cannabis de uso adulto transportado, que identifica el productor, la cantidad, el producto, el transportador responsable, la ruta, fecha y el destinatario.

Laboratorio analítico: laboratorio donde se realizan pruebas al cannabis de uso adulto para la identificación, valoración y caracterización de materiales a través de diferentes técnicas de análisis instrumental, por ejemplo, los análisis cromatográficos.

Licencia: es la autorización que da la autoridad de control a través de un acto administrativo, para la realización de las actividades relacionadas con el manejo del cultivo de plantas de cannabis, transformación, transporte, analítica y distribución.

Perfil cannabinoide: la mezcla de cannabinoides producidos naturalmente por una planta.

Semillas Nativas: Son aquellas especies adaptadas a los diferentes regiones y ambientes del País que se llevan sembrando después múltiples generaciones de agricultores.

Software de monitoreo, control de inventario y trazabilidad: Programa que documenta y rastrea el cannabis de uso adulto desde una forma de planta hasta un producto en un estante de distribuidor o dispensario.

Uso adulto de cannabis: se entiende como el uso del cannabis en cualquiera de sus formas naturales o derivadas, para consumo personal, recreativo, responsable e informado, exclusivamente por personas mayores de edad.

Uso Industrial: planta de cáñamo que son de utilidad para producir o elaborar fibras, materiales de construcción, textiles, combustibles, biomasa, bioplástico, papel, entre otros.

Artículo 4º. Competencias: el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, y el Ministerio de Educación deberán reglamentar, verificar y dar cumplimiento a las disposiciones de la presente ley.

CAPÍTULO II

Cultivo

Artículo 5º. Las variedades actualmente registradas en una fuente semillera podrán ser usadas para el cultivo de cannabis de uso adulto más no será requisito.

Artículo 6º. Cultivo para uso adulto: el Ministerio de Justicia deberá reglamentar los requisitos para la obtención de licencia de cultivo para uso adulto los cuales deberán contemplar con un plan de cultivo detallado que respete el medio ambiente, los recursos hídricos, la salud de los cultivadores, las buenas prácticas de agricultura. Se deberá limitar el área cultivable, un responsable legal de la operación y seguimiento periódico al cultivo.

Parágrafo: no se podrá negar el proceso de licenciamiento a comunidades étnicas y campesinas con el argumento de preexistencia de cultivos ilegales o pasados judiciales relacionados con la producción de cannabis.

Artículo 7º. El número de licencias de producción de cannabis será definido a partir de un estudio de la demanda que deberá realizar el Ministerio de Salud en un término máximo de seis (6) meses para determinar la cantidad necesaria para cubrir el mercado y controlar los precios.

Artículo 8º. Autocultivo: los mayores de 18 años podrán sembrar hasta (veinte) 20 plantas de cannabis exclusivamente para uso personal, para lo cual no se requerirá licencia de cultivo.

Artículo 9º. Se creará la Federación Nacional Pequeños Productores de Cannabis de variedades especiales de Colombia integrada por autocultivadores de cannabis que quieran comercializar su producción, tendrá una personería jurídica sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa y de carácter gremial. Serán funciones de la Federación para el cumplimiento de su objeto:

- a) Defender los derechos de los pequeños productores de cannabis de Colombia, y representar sus intereses.
- b) Estructurar programas y proyectos para que los pequeños productores de cannabis alcancen niveles de competitividad.

- c) Celebrar convenios con lugares de distribución para la comercialización del cannabis de los pequeños productores.
- d) Prestar servicios de asistencia técnica a los pequeños productores, con el fin de mejorar la productividad de su cultivo y la calidad de la producción.
- e) Apoyar al pequeño productor de cannabis generando los esquemas que conduzcan a facilitar el acceso a los análisis requeridos.

Artículo 10. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará un programa de sustitución y reducción de cultivos de cannabis para comunidades que tengan cultivos preexistentes, con el fin de incentivar el fortalecimiento de la seguridad alimentaria del país, la diversificación de los cultivos y la disminución de la oferta.

CAPÍTULO III

Transporte

Artículo 11. Software de monitoreo y control de inventario: el Ministerio de Justicia y del Derecho implementará un sistema de trazabilidad con la capacidad de rastrear el movimiento de cannabis de uso adulto y productos derivados a través de la cadena de suministro para prevenir el desvío del producto, el sistema permitirá ver cada gramo de cannabis de uso adulto a lo largo del ciclo de vida de producción desde la semilla, cosecha, el procesamiento, pruebas, el transporte y la venta de la flor del cannabis y sus derivados para uso adulto.

Parágrafo 1º. La Administración del del sistema se hará en coordinación entre el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Justicia y Derecho permitiendo operar una única base de datos a nivel nacional sobre el cultivo, producción, almacenamiento, transformación y distribución.

Artículo 12. El Ministerio de Justicia y el Derecho expedirá una licencia de transporte integrada a un software de monitoreo, control de inventario, trazabilidad del producto y una aplicación de transporte que deberá contar con mapas de recorridos, rutas, monitoreo por GPS, protección de datos en la nube, garantizando la seguridad y seguimiento por parte de las autoridades competentes.

Parágrafo 1º. No se podrá negar la participación de ciudadanos con antecedentes de tráfico de cannabis, que hayan cumplido con sus penas, en el licenciamiento para el transporte de cannabis de uso adulto.

Parágrafo 2º. Las empresas y agremiaciones con licencias de cultivo de uso adulto que cumplan con los requisitos podrán registrar 2 vehículos para el transporte exclusivo de su producción en el software de monitoreo, control de inventario y trazabilidad sin solicitar una licencia de transporte.

Artículo 13. Personas o empresas autorizadas para transportar: podrán solicitar la licencia de transporte especial señalada en el artículo 12 de la presente ley, personas jurídicas que en su Clasificación de Actividades Económicas CIIU incluya actividades de mensajería y carga, personas naturales, empresas y agremiaciones con licencias de cultivo de cannabis de uso adulto.

Artículo 14. *Manifiesto de Envío:* cada carga o viaje deberá ser reportado en el software que disponga el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el reporte el sistema deberá generar un manifiesto de envío, el cual contenga como mínimo, el control de inventario y trazabilidad antes del transporte y asegurarse que el producto sea entregado en la cantidad y condiciones que reportó en el manifiesto para posibilitar el control de las autoridades competentes.

Artículo 15. El vehículo utilizado para el transporte no deberá llevar logotipos o información de identificación asociada a la producción de cannabis y/o sus derivados.

Artículo 16. El embalaje deberá tener un mecanismo de sellado que permita evidenciar algún tipo de manipulación.

Artículo 17. Deberá tener un área completamente cerrada y asegurada con mecanismos que eviten el acceso no autorizado y un precinto de seguridad numerado, cuyo número deberá consignarse en el software de monitoreo, control de inventario y trazabilidad.

Artículo 18. Se podrá transportar hasta 25 kilos de flor de cannabis en un solo viaje, siempre y cuando se encuentre manifiesto en software de monitoreo, control de inventario y trazabilidad.

CAPÍTULO IV

Procesamiento y Extracción de Derivados

Artículo 19. La flor de cannabis de uso adulto se podrá transformar en extracciones, concentrados, comestibles para empacar y etiquetar, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Justicia y Derecho, el Ministerio de Salud y el Invima deberán definir los protocolos, procesos y estándares que permitan la obtención de los diferentes tipos de derivados del cannabis de uso adulto para habilitar su comercialización.

Parágrafo 2º. Los laboratorios con licencia de fabricación de derivados medicinales podrán solicitar homologación para la obtención de una licencia de extracción de derivados para uso adulto.

Artículo 20. Para garantizar oferta de análisis el Invima deberá habilitar la analítica de cualquier laboratorio que cumpla con los requerimientos mínimos para realizar certificados de análisis cromatográfico-HPLC.

CAPÍTULO V

Empaquetado y Etiquetado

Artículo 21. Todo empaque de cannabis de uso adulto y sus derivados deberá asegurar la calidad y seguridad, reducir las posibilidades de manipulación y permitir que el comprador o usuario identifique con facilidad si se ha producido algún tipo de manipulación.

Artículo 22. El empaque de todo producto de cannabis para uso adulto deberá contar con mecanismos para evitar que la ingesta accidental por parte de menores de edad. Tampoco los productos cannábicos para uso adulto podrán contener imágenes, alusiones,

referencias o manifestaciones que puedan entenderse como estímulo al consumo.

Todo empaque de cannabis, deberá llevar en el extremo inferior de la etiqueta y ocupando una décima parte de ella, la advertencia: “el cannabis es nocivo para la salud y está prohibido el consumo para menores de edad”.

Artículo 23. Las etiquetas deberán tener recordatorios para mantener los productos fuera del alcance de niños, el de no conducir, ni manejar maquinaria pesada, no manipular armas ni realizar actividades peligrosas bajo los efectos del cannabis.

Parágrafo 1º. Se deberá informar claramente en la etiqueta los riesgos asociados al consumo de cannabis.

Artículo 24. La etiqueta deberá tener como símbolo de identificación un rombo de color rojo con la hoja de Cannabis, la etiqueta deberá contener un texto manifestando que son productos derivados del cannabis.

Artículo 25. Todos los productos deberán estar claramente etiquetados e informar el perfil cannabinoide.

Artículo 26. Todos los empaques tendrán un código de barras que permita identificar desde el software de monitoreo y control de inventario la trazabilidad de cada producto, el código de barras identificará, el cultivador, transportador, el procesador y el distribuidor.

CAPÍTULO VI

Canales de Distribución

Artículo 27. *Dispensarios:* son lugares de dispensación minorista de cannabis de uso adulto, estos establecimientos podrán comprar a cultivadores y procesadores licenciados flor de cannabis, extracciones y concentrados para almacenar, vender y entregar a usuarios mayores de 18 años de cualquier nacionalidad.

Artículo 28. Las farmacias y droguerías, farmacias cannábicas o especializadas en productos de cannabis podrán solicitar una licencia de distribución y vender a mayores de 18 años flor de cannabis y sus derivados de uso adulto.

Artículo 29. Se podrá adquirir de manera virtual en una aplicación creada por el Ministerio de Justicia, la cual constará del registro del comprador, confirmación de identidad, confirmación de entrega personal donde solo se podrá pagar con métodos de pagos virtual.

Artículo 30. Cafés cannábicos: son lugares abiertos al público adulto en donde se permite el consumo libre de cannabis en cualquier presentación. Los productos que allí se comercialicen deben ser adquiridos a un cultivador o procesador legalmente establecido y debidamente licenciado.

Artículo 31. El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social deberá reglamentar los requerimientos para la obtención de licencia de distribución de cannabis de uso adulto teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- a) Un encargado responsable legalmente del manejo del cannabis.

- b) Áreas de almacenamiento y consumo deben estar separadas.
- c) El almacenamiento del cannabis debe ser adecuado, independiente de otros elementos y contar con estrictas condiciones de seguridad.
- d) Los inventarios, compras y ventas deben estar registradas en el software de seguimiento y control que permitan hacer verificación a las autoridades competentes.
- e) Deberán contar con un plan de difusión información clara, visible y coherente sobre los riesgos comprobados, efectos y contraindicaciones del consumo de cannabis y sus derivados.

Parágrafo 1º. La licencia de distribución de cannabis de uso adulto tendrá las siguientes dos modalidades.

- a) Distribución de cannabis de uso adulto en dispensarios y farmacias.
- b) Distribución de cannabis de uso adulto y consumo en instalaciones para cafés cannábicos.

Artículo 32. Clubes cannábicos: son modelos asociativos de producción y autoabastecimiento a pequeña escala donde se podrá cultivar en el establecimiento hasta 200 plantas de cannabis para distribuir flor y derivados artesanales exclusivamente a los miembros del club. Serán responsables legalmente de las infracciones que se puedan cometer al ordenamiento jurídico colombiano y las contempladas en esta ley.

Artículo 33. Los Clubes cannábicos tendrán las siguientes restricciones y requerimientos

- a) Un representante legal.
- b) Un cultivador encargado del cultivo.
- c) No se permitirá afiliaciones para personas menores de 18 años.
- d) Solo podrán acceder a los servicios del club las personas afiliadas con membresía de la organización, los ingresos y actualizaciones se deberán reportar trimestralmente en el software de seguimiento y control del Ministerio de Justicia y Derecho.
- e) Registro en Cámara de Comercio.
- f) Los clubes serán de máximo 350 asociados y mínimo 10 asociados.
- g) El almacenamiento del cannabis debe ser adecuado, independiente de otros elementos y contar con estrictas condiciones de seguridad.
- h) Deberán registrarse en las Secretarías de Salud Municipal y en el Ministerio de Justicia y Derecho.
- i) Deberán difundir información clara, visible y coherente sobre los riesgos, efectos y contraindicaciones del consumo de cannabis y sus derivados.
- j) Se permitirá el acceso por parte de las entidades de control para confirmar la autenticidad de procesos y buen funcionamiento del establecimiento.

- k) Solo se permitirá la afiliación mensual y no diaria al club.

CAPÍTULO VII

Porte

Artículo 34. Las personas mayores de 18 años podrán adquirir en una sola compra hasta 20 gramos de flor cannabis y 5 gramos concentrados o extracciones por día.

Artículo 35. Las personas que deseen comprar dosis mayores a 20 gramos se permitirá la compra hasta de 500 gramos de flor de cannabis. Estas personas deberán ser registradas en el software de control, transportar el cannabis en el empaque original debidamente sellado y sin ningún tipo de manipulación.

CAPÍTULO VIII

Licencias

Artículo 36. Todos los licenciarios del cannabis para uso adulto deberán ser ciudadanos colombianos o residentes permanentes, en el caso de las sociedades el 100% de los socios deberán ser ciudadanos colombianos o residentes permanentes.

Artículo 37. El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y protección Social implementarán una ventanilla única interoperable para la solicitud de licencias entre todas las entidades encargadas de expedirlas.

Artículo 38. Licencia laboratorio de analítica: el Invima deberá reglamentar los protocolos para certificar laboratorios que puedan por medio de análisis de cromatografía HPLC analizar y expedir certificados de análisis.

Artículos 39. Los Ministerios encargados de expedir las licencias deberán implementar en un término máximo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente Ley, herramientas y recursos que incluyan publicación de los protocolos y documentos de trabajo, tutoriales en video publicados en línea para garantizar que las partes tenga acceso a la misma información.

Artículos 40. el estudio y decisión sobre las solicitudes de las licencias radicadas en la ventanilla única tendrá una respuesta definitiva en máximo noventa (90) días hábiles.

Parágrafo 1º. En caso de ser negada una licencia se deberá argumentar la razón de su rechazo.

Artículo 41. Los cultivadores de comunidades étnicas y campesinas podrán ser licenciados simultáneamente de cultivo, transporte y distribución.

CAPÍTULO IX

Prohibiciones y Restricciones

Artículo 42. No se podrá vender, entregar, regalar, donar, cannabis a ninguna persona menor de 18 años o a personas que no tuviere la capacidad de comprender ya sea por inmadurez psicológica, trastorno mental o diversidad sociocultural las consecuencias del consumo.

Artículo 43. los menores de 18 años no podrán ser parte ni estar presentes en ningún proceso de la cadena de producción y distribución de cannabis de uso adulto.

Artículo 44. La venta del cannabis de uso adulto tendrá las siguientes restricciones:

- a) Se restringe toda forma de publicidad, promoción o patrocinio de productos de cannabis de uso adulto y sus derivados.
- b) Los lugares de distribución, cafés cannábicos y clubes cannábicos tienen prohibido tener cualquier tipo de publicidad o anuncio a la calle que hagan referencia explícita al cannabis.
- c) Se prohíbe por fuera de los lugares licenciados para distribución el uso de máquinas expendedoras o dispensadores mecánicos de cannabis o derivados del cannabis.
- d) No puede venderse flor de cannabis ni sus derivados a personas bajo la influencia del alcohol.
- e) No podrán existir impulsores o pregoneros a las afueras de dichos lugares.

Parágrafo 1º. Se permite la publicidad digital de productos de cannabis de uso adulto en páginas de contenidos para adultos.

Artículo 45. Los puntos de venta deben estar al menos a 300 metros de los entornos educativos, centros de recreación, parques con juegos infantiles, centros deportivos, edificios religiosos, centros correccionales, centros de rehabilitación.

Artículo 46. Se prohíbe consumir cannabis en un vehículo en movimiento o estar bajo los efectos de Sustancias Psicoactivas conduciendo un vehículo, equipo o maquinaria peligrosa, así misma para ejercer actividades afines al área de la salud donde se ponga directamente en riesgo los bienes jurídicos tutelados de terceros. El método de detección del nivel de cannabis debe estar sustentado en evidencia científica y no a discrecionalidad subjetiva de las autoridades competentes.

Artículo 47. No se podrá consumir cannabis a menos de 100 metros de escuelas, centros de recreación, parques con juegos infantiles, centros deportivos, centros de rehabilitación, sistemas de transporte y edificios religiosos en los horarios de uso y servicio.

Parágrafo. En los parques no se podrá consumir cannabis de 6:00 a. m. a 8:00 p. m., o mientras existan actividades deportivas, recreativas, familiares o comunitarias.

Artículo 48. La persona, natural o jurídica, que incumplan con las prohibiciones incurrirán en las penas establecidas en el Código Penal Colombiano y las demás disposiciones que reglamenten o complementen la materia.

Artículo 49. El Gobierno nacional podrá restringir la importación de flor de cannabis y sus derivados para uso adulto.

CAPÍTULO X

Salud Pública y Políticas de Cuidado

Artículo 50. El Ministerio de Salud deberá desarrollar un protocolo análisis de cromatografía líquida de alto rendimiento (HPLC) que certifique la no presencia de contaminantes, incluidos los microorganismos, material extraño, metales pesados, microtoxinas, pesticidas, solventes residuales además de analizar el perfil cannabinoide en los productos.

El análisis se deberá realizar a partir de una muestra aleatoria y representativa de los totales de producción de una cosecha del cultivador, es decir, un solo análisis aplicará para el lote completo de producción.

Artículo 51. El distribuidor debe actuar como una fuente de información confiable y precisa, y dar asesoramiento en los métodos más seguros de uso, los riesgos de conducir bajo la influencia de cannabis y los sitios dónde las personas pueden buscar ayuda o consejo si tienen preocupaciones acerca de su uso consumo.

Parágrafo. El Ministerio de Salud en conjunto del Ministerio de Educación Nacional desarrollarán programas de capacitaciones presenciales y/o virtuales de forma gratuita a licenciarios y su personal en temas relacionados al uso de cannabis, la salud pública, los riesgos comprobados asociados al consumo de cannabis, prevención del consumo especialmente en menores de edad, la ruta de atención al consumo problemático y aspectos normativos de la regulación.

Artículo 52. El Ministerio de Salud desarrollará herramientas para capacitar a los médicos, psicólogos y otros profesionales de servicios sociales y de salud en la ruta de atención a las personas con un uso problemático de cannabis.

Artículo 53. Atención integral a habitantes de calle: se destinará el 25% de los recursos derivados del recaudo por los impuestos generados del nuevo mercado del cannabis a instituciones prestadoras de salud públicas, Gobiernos Departamentales y Municipios para la rehabilitación integral, tratamiento y reinserción de habitantes de calle, así como garantizar el acceso a los servicios de salud a quien lo requiera.

Artículo 54. El Ministerio de Educación a través de las Secretarías de Educación implementarán dentro de la autonomía establecida en el artículo 77 de la Ley 115 de 1994 o norma que la modifique o sustituya de las instituciones educativas programas, cátedras y campañas formativas y de socialización sobre la prevención y efectos nocivos del uso de sustancias psicoactivas.

Parágrafo: el Ministerio de Educación Nacional o la entidad que determine la ley, vigilará la implementación y cumplimiento de este artículo.

CAPÍTULO XI

Políticas de Equidad Social**Artículo 55. *Fomento del trabajo asociativo.***

El Ministerio de Justicia y Derecho y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promoverán proyectos asociativos y de integración, orientados especialmente al fortalecimiento de los licenciarios de comunidades étnicas y campesinas con cultivos preexistentes.

Artículo 56. *Cultivo comunidades organizadas:*

se otorgará el 70% de las licencias de Cultivo de cannabis de uso adulto a agremiaciones o asociaciones de comunidades con cultivos preexistentes, víctimas del conflicto armado en el que en su territorio históricamente se ha cultivado cannabis.

Parágrafo: será el Ministerio de Justicia y Derecho el encargado de certificar las comunidades beneficiarias de las licencias para poblaciones étnicas y campesinas.

Artículo 57. *Semillas Nativas.* El Ministerio de Justicia abrirá el registro de nuevas semillas y facilitará los estudios tendientes a la caracterización e inscripción en el ICA de las variedades naturalizadas y nativas que hayan sido tradicional en su territorio a las comunidades étnicas y campesinas con cultivos preexistentes certificadas por el Ministerio de Justicia y Derecho. No será requisito registrar semilla de uso adulto ante ICA, realizar pruebas de evaluación agronómica ni estará sujeto a preaprobaciones de cupos de ninguna entidad.

Parágrafo 1º. Las comunidades étnicas y campesinas agremiadas con cultivos preexistentes podrán continuar haciendo uso de sus cultivares nativos que han sido tradicionalmente cultivadas en sus territorios y podrán denominar sus propias variedades con un certificado de análisis cromatográfico realizado por un laboratorio autorizado como requisito.

Artículo 58. Por lo menos el 50% de la flor del cannabis de uso adulto que se distribuya en los puntos de distribución deberán provenir de cultivos de agremiaciones de poblaciones étnicas y campesinas con cultivos preexistentes.

Artículo 59. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará programa de sustitución y reducción de cultivos de cannabis no licenciados para comunidades étnicas y campesinas con cultivos preexistentes con el fin de incentivar el fortalecimiento de la seguridad alimentaria del país y la diversificación de los cultivos.

Artículo 60. El Ministerio de Justicia y Derecho y el Ministerio de Salud junto a las comunidades definirán protocolos diferenciados mediante los cuales se impulsarán las iniciativas económicas de producción, transformación y distribución de productos derivados de la planta de cannabis, que desarrollen las comunidades étnicas y campesinas con cultivos preexistentes además asegurará el acceso a pruebas de laboratorios que permitan los análisis requeridos en la presente ley.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñarán e implementarán junto a las comunidades étnicas y campesinas con cultivos preexistentes una prueba piloto para la producción, transporte y distribución del cannabis de uso adulto.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud expedirá en un término máximo de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, la correspondiente reglamentación referente a los protocolos diferenciados.

CAPÍTULO XII

Investigación y Desarrollo

Artículo 61. El Estado a través del Ministerio de Salud impulsará y financiará estudios clínicos y diferentes investigaciones que permitan la identificación de los potenciales riesgos o beneficios del cannabis y otros estupefacientes con potencial medicinal.

Artículo 62. El Ministerio de Ciencias Tecnología e Innovación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Impulsarán y financiarán la creación de áreas de investigación Científica, medicinal, industrial y alimenticio del Cannabis, otras plantas y hongos con potencial medicinal e industrial.

Artículo 63. *Acceso al sistema financiero.* Toda persona natural y/o jurídica que cuente con licencias para el cultivo de cannabis en cualquiera de sus modalidades por tratarse de una actividad lícita, regulada y vigilada por el Estado podrá contratar o suscribir productos y/o servicios con entidades financieras sujetas a la supervisión de la Superintendencia Financiera, en igualdad de condiciones que los empresarios de cualquier otra actividad. Es deber de las Entidades Financieras, en razón del interés público que involucra su actividad y en defensa de los derechos fundamentales de los usuarios, permitir el acceso a su portafolio de servicios, sin discriminación ni limitaciones diferentes a las razones objetivas predicables de cualquier operación.

El Estado garantizará, a través de la estricta vigilancia y seguimiento por parte de la Superintendencia Financiera, el libre, igualitario y no discriminatorio acceso de los titulares de licencias de cannabis, a los servicios financieros ofrecidos por las instituciones vigiladas. En caso de comprobarse que una Institución Financiera ha negado la vinculación a su portafolio de servicios a un titular de licencia de cannabis, sin que existan razones objetivas que justifiquen la negación del servicio, la Superintendencia Financiera impondrá las sanciones a que haya lugar.

Las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera deberán establecer portafolios de servicio en condiciones igualitarias a las de cualquier otra actividad industrial, que permitan la vinculación de los titulares de licencias de cannabis otorgadas por el Estado, sin más requisitos

que los exigidos a la generalidad de los usuarios de la entidad. En las operaciones de crédito, exigirán las mismas garantías que exigirán a cualquier usuario y, cobrarán las mismas tarifas establecidas como pauta general. Corresponde, en todo caso, a la Institución Financiera, en la verificación de crédito del solicitante, hacer uso de la herramienta SARLAFT y de los mecanismos de control, verificación y valoración de capacidad crediticia y de manejo financiero del solicitante.

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.

Artículo 64. El Banco Agrario deberá abrir líneas de productos especiales para las empresas dedicadas al sector del cannabis y líneas especiales para las comunidades étnicas y campesinas.

Artículo 65. La importación de maquinaria destinada a la transformación del cáñamo en cuerdas, papel, elementos aislantes, combustible, pintura, cosméticos y textiles estarán excluidos del impuesto sobre las ventas (IVA), siempre y cuando la maquinaria no se produzca en el país.

CAPÍTULO XIII

Esquema Impositivo

Artículo 66. Tasa impositiva. Créase una tasa al consumo de cannabis y derivados de uso adulto que lo contengan.

Parágrafo 1º. La contribución al consumo de cannabis y derivados que la contengan, de uso adulto, será del veinte (20%) de la base gravable.

Parágrafo 2º. La base gravable será el precio bruto de venta del producto de cannabis o derivados que lo contengan, de uso adulto. Entiéndase por valor bruto de venta, el precio del producto consumido o adquirido por el aportante.

Parágrafo 3º. El Gobierno nacional estará facultado para disminuir la tasa al consumo de cannabis si los costos de acceso no permiten la desarticulación del mercado ilegal.

CAPÍTULO XIV

Despenalización, Antecedentes y Medidas Correctivas

Artículo 67. el Ministerio de Justicia y Derecho y el Ministerio de Salud y Protección social desarrollarán una campaña de sensibilización nacional sobre el alcance y la correcta aplicación de la regulación especialmente a los funcionarios públicos encargados en la aplicación de la presente ley.

Artículo 68. Modifíquese el inciso tercero del artículo 375 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: la conducta prevista en este artículo será atípica para el cannabis, siempre y cuando se cultive, produzca y dispense conforme a lo establecido en las leyes y reglamentos y licencias exigidas por el Gobierno nacional.

Artículo 69. Modifíquese el inciso segundo del artículo 376 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: Las conductas previstas en este artículo será atípica para el cannabis, siempre y cuando se cultive, produzca y dispense conforme a lo establecido en las leyes y reglamentos y licencias exigidas por el Gobierno nacional.

Artículo 70. Modifíquese el inciso segundo del artículo 377 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: Las conductas previstas en este artículo será atípica para el cannabis, siempre y cuando se cultive, produzca, dispense y porte conforme a lo establecido en las leyes y reglamentos y licencias exigidas por el Gobierno nacional.

Artículo 71. Se deroga el Decreto número 1844 de 2018 Por medio del cual se adiciona el capítulo 9 del título 8 de la parte 2 del libro 2 del Decreto número 1070 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar.

Artículo 72. En aplicación al principio de favorabilidad penal las personas que se encuentren imputadas y condenadas por delitos exclusivamente relacionados al cannabis podrán solicitar ante el juez de conocimiento o de ejecución de penas su excarcelación.

Parágrafo 1º. Las personas que tengan en el momento de la entrada en vigencia de la presente ley podrán solicitar la eliminación de las multas de código de policía en actividades relacionadas con el cannabis.

CAPÍTULO XV

Disposiciones Finales

Artículo 73. Reglamentación. El Gobierno nacional deberá expedir la reglamentación sobre el cannabis para uso adulto y sus derivados en un término de seis (6) meses, que se contará a partir de la sanción de la presente ley.

Artículo 74. Educación en la prevención sobre los efectos nocivos del consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones educativas: De los recursos derivados del recaudo por los impuestos generados del nuevo mercado del cannabis se destinará un veinticinco por ciento (25%) para la financiación de los programas educativos en la prevención de los efectos nocivos del consumo de sustancias psicoactivas en todas las instituciones educativas en sus diferentes niveles y formas.

Artículo 75 Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto de la presente ley es crear un marco regulatorio para la semilla, el cultivo, transporte, almacenamiento, procesamiento, transformación, exportación, empaquetado, publicidad, venta, porte y consumo de flor del cannabis y sus derivados de uso adulto; así mismo la incorporación de políticas de cuidado, derechos humanos y bienestar como componente esencial para la protección del usuario.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Colombia viene ajustando el marco normativo sobre sustancias psicoactivas, atendiendo a las realidades nacionales y los acuerdos multilaterales firmados por el país, específicamente la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972; el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

La Convención Única sobre Estupefacientes unificó la legislación y los acuerdos multilaterales sobre fiscalización de drogas establecieron un sistema internacional para limitar el cultivo, producción, distribución, comercio, posesión y uso de sustancias estupefacientes, además se estableció la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), que supervisa la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de estupefacientes.

Colombia a través de Ley 13 de 1974 aprobó la “Convención Única sobre estupefacientes”, y su Protocolo de Modificaciones y creó el marco normativo para cumplir con los acuerdos.

Por otro lado, la convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas realizada en Viena en 1988 “proporciona medidas integrales contra el tráfico de drogas, incluidas disposiciones contra el lavado de dinero y el desvío de precursores químicos. Prevé la cooperación internacional a través, por ejemplo, de la extradición de narcotraficantes, entregas vigiladas y remisión de actuaciones”¹.

En enero del 1986 el congreso aprobó la ley 30 por medio de la cual “se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones”. Esta Ley, reglamentada posteriormente por el Decreto número 3788 de 1986, incluyó en su articulado definiciones relacionadas con dosis personal y estableció sanciones al porte y consumo de Cannabis:

Artículo 2º. Para efectos de la presente Ley se adoptarán las siguientes definiciones:

[...]

j) **Dosis para uso personal:** Es la cantidad de estupefacientes que una persona porta o conserva para su propio consumo. Declarado Exequible por la Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994.

Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachís la que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos.

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

ARTÍCULO 51. El que lleve consigo, conserve para su propio uso o consuma, cocaína, marihuana o cualquier otra droga que produzca dependencia, en cantidad considerada como dosis de uso personal, conforme a lo dispuesto en esta Ley, incurrirá en las siguientes sanciones:

- Por primera vez, en arresto hasta por treinta (30) días y multa en cuantía de medio (1/2) salario mínimo mensual.*
- Por la segunda vez, en arresto de un (1) mes a un (1) año y multa en cuantía de medio (1/2) a un (1) salario mínimo mensual, siempre que el nuevo hecho se realice dentro de los doce (12) meses siguientes a la comisión del primero.*
- El usuario o consumidor que, de acuerdo con dictamen médico legal, se encuentre en estado de drogadicción así haya sido sorprendido por primera vez será internado en establecimiento psiquiátrico o similar de carácter oficial o privado, por el término necesario para su recuperación. En este caso no se aplicará multa ni arresto.*

La autoridad correspondiente podrá confiar al drogadicto al cuidado de la familia o remitirlo, bajo la responsabilidad de este, a una clínica, hospital o casa de salud, para el tratamiento que corresponda, el cual se prolongará por el tiempo necesario para la recuperación de aquél, que deberá ser certificada por el médico tratante y por la respectiva seccional de Medicina Legal. La familia del drogadicto deberá responder del cumplimiento de sus obligaciones, mediante caución que fijará el funcionario competente, teniendo en cuenta la capacidad económica de aquella.

El médico tratante informará periódicamente a la autoridad que haya conocido del caso sobre el estado de salud y rehabilitación del drogadicto. Si la familia faltare a las obligaciones que le corresponden, se le hará efectiva la caución y el internamiento del drogadicto tendrá que cumplirse forzosamente.

Este Artículo fue inicialmente declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena mediante Sentencia número 1 del 21 de enero de 1988².

¹ Oficina contra la Droga y El Delito de las Naciones Unidas 2019. Recuperado de: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/illicit-traffic.html?ref=menuseidehttps://www.unodc.org/unodc/en/treaties/illicit-traffic.html?ref=menuseide>

² Corte Suprema de Justicia, Sala Plena: Sentencia número 1 del 21 de enero de 1988. Ms.Ps. Drs. Jesús Vallejo Mejía, Jairo E. Duque Pérez y Dídimo Páez Valandia. Ref. Exp. 1639. Actor: Santiago Uribe Ortiz. Gaceta Judicial, Jurisprudencia Constitucional, Primer Semestre, 1988, págs. 5 a 64

La Constitución Política de 1991 consagró como derechos el respeto a la dignidad humana, y **el libre desarrollo de la personalidad** teniendo como únicas limitaciones la prevalencia del interés general y el orden jurídico:

“ARTÍCULO 1º. “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

[...]

“ARTÍCULO 16. “Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.”

En la sentencia C-221 de 1994 la Corte Constitucional, declaró inconstitucional el Artículo 51 de la Ley 30 de 1986 (Estatuto Nacional de Estupefacientes), que penalizaba a las personas que fueran sorprendidas portando la dosis mínima y reivindicó el **derecho al libre desarrollo de la personalidad**.

“El legislador no puede válidamente establecer más limitaciones que aquéllas que estén en armonía con el espíritu de la Constitución. La primera consecuencia que se deriva de la autonomía consiste en que es la propia persona (y no nadie por ella) quien debe darle sentido a su existencia y, en armonía con él, un rumbo. Si a la persona se le reconoce esa autonomía, no puede limitársela sino en la medida en que entra en conflicto con la autonomía ajena. El considerar a la persona como autónoma tiene sus consecuencias inevitables e inexorables, y la primera y más importante de todas consiste en que los asuntos que solo a la persona atañen, solo por ella deben ser decididos. Decidir por ella es arrebatárle brutalmente su condición ética, reducirla a la condición de objeto, cosificarla, convertirla en medio para los fines que por fuera de ella se eligen. Cuando el Estado resuelve reconocer la autonomía de la persona, lo que ha decidido, ni más ni menos, es constatar el ámbito que le corresponde como sujeto ético: dejarla que decida sobre lo más radicalmente humano, sobre lo bueno y lo malo, sobre el sentido de su existencia. Que las personas sean libres y autónomas para elegir su forma de vida mientras ésta no interfiera con la autonomía de las otras, es parte vital del interés común en una sociedad personalista, como la que ha pretendido configurar la Carta Política que hoy nos rige. Si el derecho al libre desarrollo de la personalidad tiene algún sentido dentro de nuestro sistema, es preciso concluir que, por las razones anotadas, las normas que hacen del consumo de droga un delito, son claramente inconstitucionales.”

Sin embargo, el Gobierno del expresidente Álvaro Uribe, promovió el acto legislativo 02 del 2009 el cual modificó el artículo 49 de la Constitución y elevó a rango constitucional, la prohibición del porte y consumo de estupefacientes.

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

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. *Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.*

“Así mismo, el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.”

La Ley de Seguridad Ciudadana de 2011 que reformó el Código Penal eliminó la excepción de no castigar como delito el porte de la dosis personal.

Artículo 11. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. El artículo 376 de la Ley 599 de 2000 quedará así:

Artículo 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. El que sin permiso de autoridad competente, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título sustancia estupefaciente, sicotrópica o drogas sintéticas que se encuentren contempladas en los cuadros uno, dos, tres y cuatro del Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas, incurrirá en prisión de ciento veintiocho (128) a trescientos sesenta (360) meses y multa de mil trescientos treinta y cuatro (1.334) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-491 de 2012, en el entendido que **no incluye la penalización del porte o conservación de dosis, exclusivamente destinada al consumo personal de sustancia estupefaciente, sicotrópica o droga sintética,** a las que se refiere el precepto acusado.

En 2016 el Gobierno del expresidente Juan Manuel Santos, promovió la Ley 1801 de 2016 que prohibió el porte y consumo de la dosis mínima y facultó a la Policía Nacional para decomisar las sustancias estupefacientes e imponer sanciones yendo en contravía de la jurisprudencia desarrollada hasta el momento.

ARTÍCULO 33. COMPORTAMIENTOS QUE AFECTAN LA TRANQUILIDAD Y RELACIONES RESPETUOSAS DE LAS PERSONAS. *Los siguientes comportamientos afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas y por lo tanto no deben efectuarse:*

[...]

2. En espacio público, lugares abiertos al público, o que siendo privados trasciendan a lo público:

[...]

- c) Consumir sustancias alcohólicas, psicoactivas o prohibidas, no autorizados para su consumo.

[...]

ARTÍCULO 140. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS AL CUIDADO E INTEGRIDAD DEL ESPACIO PÚBLICO. Los siguientes comportamientos son contrarios al cuidado e integridad del espacio público y por lo tanto no deben efectuarse:

[...]

7. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas o prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente.

No obstante, la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia SP-2940-2016, reconoció la posibilidad de la despenalización del porte en cantidades mayores a las definidas como dosis mínima, afirmando que los consumidores, enfermos o adictos, podían portar una cantidad diferente a la fijada por la ley, siempre que esta fuera para su consumo personal o aprovisionamiento y no existieran indicios de tráfico de sustancias de uso ilícito.

En octubre de 2018 el Gobierno del expresidente Iván Duque, expidió el Decreto número 1844, por medio del cual se adiciona el capítulo 9 del título 8 de la parte 2 del libro 2 del Decreto número 1070 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas”.

ARTÍCULO 2.2.8.9.1. Verificación de la infracción. En el marco del Proceso Único de Policía, cuando la autoridad advierta la posible infracción de la prohibición de tenencia o porte de sustancias psicoactivas ilícitas, tales (i) como marihuana, cocaína o sustancias derivadas de la cocaína, heroína o derivados de la amapola, drogas sintéticas.

[...]

(iv) así como cualquier otra sustancia que se encuentre legalmente prohibida, se aplicará el procedimiento establecido en el proceso verbal inmediato de que trata el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016, “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

[...]

ARTÍCULO 2.2.8.9.3. Consecuencia de la infracción. En el evento en que el presunto infractor, una vez surtido el trámite del proceso verbal inmediato de que trata el 222 del Código Nacional de Policía y Convivencia, sea encontrado como responsable de un comportamiento contrario a la convivencia relacionado con el porte de sustancias estupefacientes o sicotrópicas, procederá a imponer, en todo caso la medida correctiva de destrucción del bien, sin perjuicio de las demás a las que hubiere lugar.

En el 2019, nuevamente la Corte Constitucional a través de la sentencia C-253 de 2019, protegió el derecho de los usuarios declarando inexecutable las expresiones ‘alcohólicas, psicoactivas o’ de los Artículos 33 (literal c, numeral 2) y 140 (numeral 7) del Código Nacional de Policía y Convivencia.

Decisión

Primero. **Declarar INEXEQUIBLES** las expresiones ‘alcohólicas, psicoactivas o’ contenidas en el Artículo 33 (literal c, numeral 2) del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016).

Segundo. **Declarar INEXEQUIBLES** las expresiones ‘bebidas alcohólicas’ y ‘psicoactivas o’ contenidas en el Artículo 140 (numeral 7) del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016).

Por otra parte, el Congreso de la República aprobó el 6 de julio de 2016 la Ley 1787, reglamentando el Acto Legislativo 02 de 2009, relativo al artículo 49 de la Constitución creando un marco regulatorio que permita el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en el territorio nacional. <dicha ley en su artículo 3° señala:

Artículo 3°. El Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de cultivo, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, importación, exportación, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso y posesión de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis, de sus derivados y de los productos que lo contengan con fines medicinales y científicos, en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación.

Desde ese momento, el Gobierno nacional ha desarrollado una serie de reglamentaciones con el fin de regularizar la producción y transformación del cannabis para uso medicinal en un sistema riguroso de licencias y requisitos para la producción y acceso al producto.

La Ley 2204 de mayo del 2022 creó el marco legal para el uso industrial y científico del cáñamo en Colombia, creó la posibilidad dentro del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos, de usar cáñamo industrial como producto de sustitución y desarrolla una serie de incentivos.

Artículo 13. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos. Las personas naturales y/o jurídicas que hagan parte de cualquier modelo de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, administrado por la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Agencia de Renovación

del Territorio o quien haga sus veces, podrán utilizar el cáñamo como producto de sustitución, siempre y cuando acrediten los requisitos que establezcan los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Agricultura y Desarrollo Rural para la autorización, contemplados en el artículo 6° de la presente ley.

Parágrafo primero. El Gobierno nacional impulsará la sustitución de cultivos de uso ilícito con el uso del cáñamo a través de sus diferentes programas y proyectos.

Parágrafo segundo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Alta Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación o quien haga sus veces, reglamentarán los planes de seguridad alimentaria que se incluirán en los nuevos modelos de sustitución que determine la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

Parágrafo tercero. Las personas naturales o jurídicas que hagan parte de cualquier programa de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito y que utilicen el cáñamo como producto de sustitución, podrán acceder a los siguientes beneficios:

Alivio en las obligaciones financieras y no financieras otorgadas en condiciones Finagro por los intermediarios financieros, así como a las obligaciones agropecuarias y contraídas con proveedores de insumos agropecuarios, asociaciones, agremiaciones y cooperativas, incluyendo alivios con el saneamiento de la cartera de los usuarios de los distritos de adecuación de tierras.

Acceso a los programas de capacitación especial y aceleración de empresas en condiciones especiales para su formalización, promoción, desarrollo, fortalecimiento, tecnificación y financiamiento empresarial.

Exoneración de tarifa para actos sin cuantía ante las cámaras de comercio o las entidades competentes para ello, responsables del proceso de registro y renovación.

Criterios de calificación diferencial en los procesos de contratación estatal, de acuerdo con la normativa vigente.

Como se puede observar en este recorrido sobre la evolución legal colombiana, e debate sobre la penalización del consumo de drogas y aún más del cannabis, ha sido ampliamente discutido y ajustado por el Congreso, el Gobierno nacional y la sociedad misma, lo cual se refleja en el en la normatividad y jurisprudencia vigente en Colombia, avanzando hasta **permitir el porte y consumo** de algunas sustancias. A pesar de esto persiste un vacío legal frente a la producción y comercialización segura del cannabis, el cual presiona al usuario al mercado ilegal, exponiéndolo a la inseguridad, vulnerabilidad ante grupos que desde la ilicitud rentan grandes ganancias, lo que también incide en victimización de las personas usuarias cuando adquieren y consumen productos de baja calidad que pueden generar afectaciones a su salud, entre otros aspectos que esta iniciativa busca atender.

III. CONTEXTO CANNABIS NO REGULADO EN COLOMBIA

Colombia no cuenta con un sistema de monitoreo similar al de la hoja de coca, que permita conocer la cantidad aproximada de hectáreas cultivadas con cannabis. Aunque se han desarrollado herramientas para identificar cultivos con alertas luminosas que se generan por el uso de luz artificial en los invernaderos de los cultivos, esta metodología no logra determinar la ubicación exacta, la cantidad, el tamaño, ni identificar los cultivos que no usan luz artificial lo que lleva a no tener cifras exactas de la cantidad de hectáreas sembradas en el país.

Los cultivos de cannabis en diversas zonas rurales del país son la base de la economía en varios municipios. Por ejemplo, en municipios del Norte del Cauca como Caloto, Corinto, Miranda, Toribío, Santander de Quilichao, Jambaló, se concentran el 55% de las alertas luminosas lanzadas por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) por presencia de invernaderos para producción de cannabis³.

Podemos deducir entonces que existe una gran concentración de los cultivos en poblaciones rurales “con dificultades de acceso, conexión, servicios y bienes públicos y con presencia y control de grupos al margen de la ley”⁴.

A partir del 2016 con las expectativas generadas por la regulación del cannabis medicinal y la calma que trajo consigo el proceso de paz, aumentó el número de cultivos de cannabis conllevando una mayor oferta y posteriormente los precios de referencia por libra cayeron, lo que motivó a que los cultivadores se agremiaran a nivel de las veredas de municipios del norte de Cauca, para autorregular los precios. “*Primero se reguló el número de plantas que se pueden cultivar por persona: 500 para uno solo, 1000 en pareja, hasta 250 para jóvenes que estudien. Además, se estableció un precio base de la libra de marihuana (hoy está a \$70.000)*”⁵, de la cual se podrían sacar hasta 500 dosis de un gramo de un precio que oscila entre 1000 y 2000 pesos.

El boletín de precios construido entre el Ministerio De Justicia y Derecho y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en el 2021 promedió los valores producto de la información mensual reportada por sus fuentes, determinando una variación de precios entre el 2006 y 2021 conforme se puede evidenciar en el siguiente gráfico.

³ Principios Para Una Regulación Responsable Del Uso Adulto Del Cannabis En Colombia, 2019. *Recuperado de:* <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/11/Principios-para-una-regulaci%C3%B3n-responsable-del-uso-adulto-del-cannabis-en-Colombia-digital.pdf>

⁴ *Ibidem*

⁵ El Espectador. La Marihuana que Ilumina el Cauca 2022. *Recuperado* <https://www.elespectador.com/colombia/legalizacion-de-la-marihuana-rutas-produccion-y-consumo-en-el-cauca-colombia/>

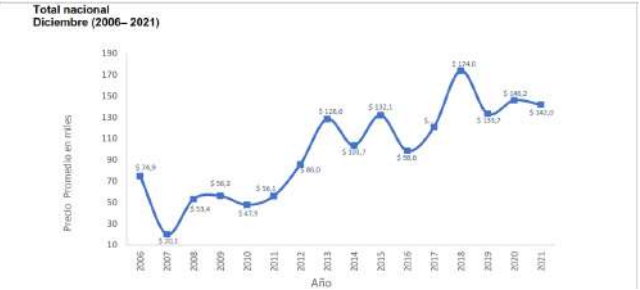


Gráfico 1. Precios kilogramo de marihuana. 2006-2021

Fuente: Ministerio de Justicia. Boletín sobre precios de las drogas ilícitas 2021. En: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/Publicaciones-ODC.aspx>

De acuerdo con testimonios de personas que asistieron a una Audiencia pública, convocada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el 9 de enero de 2023, en Tacueyó Cauca, El cultivo de esta planta surgió como una alternativa económica a la precariedad de ingresos en las actividades agrícolas. De acuerdo con el DANE, en 2021 el 44.6% de la población rural recibía menos de \$354.031 pesos mensuales⁶.

La persistencia del conflicto armado en las zonas que surten el mercado ilegal, las brechas de desarrollo socio-económico en las zonas de producción de esta planta, sus impactos en la población campesina e indígena y el hecho de que la marihuana sea la sustancia ilícita más consumida en el país⁷, son factores que, entre otros, inciden en la permanencia de cultivos de cannabis para el abastecimiento del mercado nacional, aun cuando todavía esos cultivos sean ilícitos.

Frente al consumo el **8,3% de los colombianos declaró haber consumido cannabis, lo que representó en 2019**, aproximadamente 4 millones de personas (ver gráfico 2).

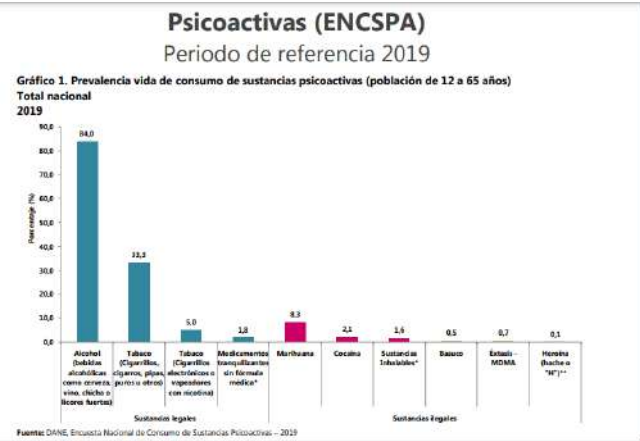


Gráfico 2. Consumo de sustancias psicoactivas. 2019

Fuente: Observatorio de Drogas. Estudio Nacional de Sustancias psicoactivas 2019. En: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Consumo/Estudios/estudio%20Nacional%20de%20consumo%202019v2.pdf?csf=1&e=iV5lh3>

Estudios presentados por la Alcaldía de Bogotá en el 2021 revelaron que los consumidores de Cannabis en la capital del país son, en su mayoría gente soltera, profesional, trabajadora, universitaria y que aporta al sistema de salud⁸.

- La encuesta reveló que el **58% consume con fin recreativo**, el **20% con fines medicinales**, el **16% con fines espirituales** y el **6% sin ningún fin**.
- El análisis también determinó que el mercado ilegal ocupa cerca del 50 % del total de la adquisición, el otro 50% se divide en partes iguales entre autocultivo individual, autocultivo colectivo y obsequios.
- Se encontró que el espacio privado es el más usado para el consumo (40,1% uso recreativo o adulto), y el espacio público el menos usado (6,1% uso recreativo o adulto).
- **El 3,5 % de las personas usa el cannabis como sustituto o paliativo** del síndrome de abstinencia de otra dependencia, siendo también **una sustancia de salida**.

Criminalización asociada de personas.

La prohibición no ha logrado disminuir los niveles de consumo y por el contrario ha profundizado el aislamiento de algunas zonas del país y la criminalización del usuario, mientras los grandes eslabones de la cadena gozan de impunidad. *Gran parte de las personas capturadas por delitos asociados a drogas ilícitas corresponden a delitos menores y porte de sustancias en pequeñas cantidades.*

- *Se ha estimado que la captura de personas por el porte, tráfico y fabricación de drogas ilícitas **costó alrededor de 11 billones de pesos en quince años.***
- ***1 de cada 3** capturas fue de personas con menos de 25 gramos de sustancias ilícitas.*
- *La Población carcelaria de mujeres ha aumentado considerablemente, **1 de cada 2 mujeres privadas de la libertad corresponde a delitos relacionados con drogas ilícitas.** De la población carcelaria femenina 52 % son madres cabeza de hogar⁹.*

⁶ Datos de pobreza monetaria en Colombia para 2021, DANE, 2019. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

⁷ DeJusticia. Impuestos: ¿cómo podrían guiar la regulación del cannabis para uso adulto en Colombia? <https://www.dejusticia.org/impuestos-como-podrian-guiar-la-regulacion-del-cannabis-para-uso-adulto-en-colombia/>

⁸ EL COLOMBIANO, ¿Cómo es el consumidor de cannabis actual? Secretaría de Salud lo caracterizó 2021. Recuperado de <https://www.elcolombiano.com/colombia/caracteristicas-de-los-consumidores-de-cannabis-en-bogota-colombia-OF16756866>

⁹ Centro de estudios sobre seguridad y drogas (Cesed). Serie Cannabis Legal | Evolución de la normativa mundial 2020 nota-macroeconomica-37.pdf (uniandes.edu.co)

Riesgos a la Salud del Cannabis no Regulado

Durante el cultivo, el transporte, el almacenamiento y envasado del cannabis no regulado, las plantas pueden estar expuestas a diversos tipos de contaminantes químicos y microbiológicos que suponen un serio riesgo para la salud de los usuarios¹⁰ Entre los principales contaminantes que pueden poner en peligro la salud humana están:

- El plomo, el cadmio, el mercurio, el cromo, el arsénico.
- Toxinas biológicas (hongos y bacterias).
- Residuos de pesticidas.

Tabla 1. Principales contaminantes por cultivos de cannabis no regulados.

Plomo	Cadmio
Todas las personas, pero especialmente los niños son vulnerables a los efectos tóxicos del plomo, llegan a absorber una cantidad de plomo entre 4 y 5 veces mayor que los adultos que puede tener consecuencias graves y permanentes en su salud, afectando en particular al desarrollo del cerebro y del sistema nervioso.	Fumar aumenta considerablemente la concentración de cadmio en el ambiente, sobre todo en espacios cerrados. De manera natural, la flor de cannabis acumula altas concentraciones. La exposición al cadmio por fumar puede ser una preocupación más seria para la salud que la causada por los alimentos.
Mercurio	Cromo
Tras la inhalación o ingestión de distintos compuestos de mercurio se pueden observar trastornos neurológicos y del comportamiento, con síntomas como temblores, insomnio, pérdida de memoria, efectos neuromusculares, cefalea o disfunciones cognitivas y motoras.	El problema de salud más común que ocurre en humanos expuestos al cromo involucra a las vías respiratorias como: irritación del revestimiento del interior de la nariz, secreción nasal, y problemas para respirar (asma, tos, falta de aliento, respiración jadeante). También se desarrollan alergias a compuestos de cromo, lo que puede producir dificultad para respirar y salpullido en la piel.

Fuente: Elaboración propia UTL-HR Alejandro Ocampo.

III. CONTEXTO INTERNACIONAL DEL CANNABIS

Las políticas sobre el cannabis para fines médicos y recreativos han sido actualizadas en varios Países y Estados de los Estados Unidos, incluyendo en varios casos reglamentaciones claras sobre el acceso, porte y consumo bajo la tutela normativa de los Estados y con el establecimiento de medidas educativas, de acceso a información, impuestos y destinación de lo recaudado a propósitos sociales. Estas modificaciones sugieren que el cannabis está ganando más aceptación social y política basada en la evidencia científica. En este contexto se puede citar también, el hecho de que la Comisión de Estupefacientes de la Organización de Naciones Unidas (ONU), decidió reclasificar el cannabis de la Lista IV de la Convención Única de Estupefacientes basado en recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud sobre las potencialidades de la planta.

Tabla 2. Modelos de Regulación Legal de Cannabis en Estados Unidos. 2020

Uruguay	Holanda	Colorado	España
PRODUCCIÓN			
Un grupo de empresas privadas son contratadas por el gobierno para producir el cannabis. La producción es monitoreada por el Instituto para la Regulación y Control del Cannabis operado por el gobierno que también es responsable de otorgar las licencias. La producción se realiza en tierras estatales supervisadas tanto por seguridad privada (pagada por los productores autorizados) como pública (policía o ejército).	Recientemente este país ensaya un piloto que le sirva de modelo de producción en 10 municipios. El cannabis aún proviene del mercado ilícito sin ninguna provisión de regulación. Cierta cantidad se produce domésticamente y otra aún se importa de países tradicionalmente productores.	Las licencias de producción se otorgan por la “Marijuana Enforcement Division” a individuos o compañías que pasen una revisión de perfil y cumplan con los controles de seguridad y calidad especificados. Este Estado es pionero en reducción de criminalidad asociada a las ventas de cannabis, así como en el destino de los recursos recaudados por impuestos a fines sociales en los EEUU. Allí también se observa un aumento en el empleo formal en esta cadena productiva.	No se necesita licencia y no hay un marco regulatorio formal. Los trabajadores o voluntarios monitorean la producción bajo un código informal de conducta.
POTENCIA			
El gobierno solo otorga licencias de producción y abastecimiento de cannabis con un determinado contenido de THC y CBD.	No hay límites de potencia en los productos vendidos. Pruebas y etiquetado Formales para los productos de cannabis en particular para los contenidos de THC. El gobierno holandés ha propuesto una prohibición a los productos de cannabis con un nivel de THC mayor al 15%, pero esto aún no se ha instrumentado.	No hay límites de potencia (THC) pero el embalaje debe indicar los niveles/contenido de THC.	Se cultivan cepas de diversas potencias. No hay un mandato para realizar pruebas.
PRECIO			
El precio se fija entre los 20 y los 22 pesos uruguayos por gramo tomando en cuenta un porcentaje de impuestos que servirá para cubrirlos costos de funcionamiento del IRCCA y financiará una Campaña nacional de educación sobre las consecuencias del uso de cannabis.	No hay controles de precios, aunque los precios continúan relativamente tan altos como los del mercado ilegal dados los costos de personal, impuestos, ubicación, así como por el riesgo de ser arrestados al que aún se enfrentan los productores.	El precio de la venta al por menor está esencialmente determinado por el mercado y los impuestos.	Los usuarios pagan cuotas de membresía en los clubes a los que pertenecen en proporción a su consumo, la cuales se reinvierten en el mantenimiento del club.

¹⁰ Contaminantes en cannabis.2022 Recuperado de <https://www.fundacion-canna.es/contaminantes-en-cannabis>

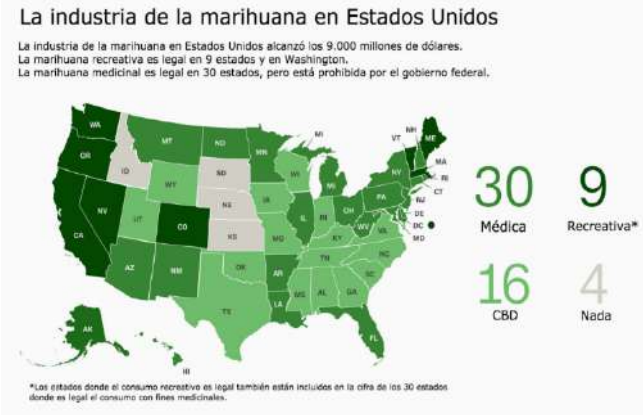
RESTRICCIONES A COMPRADORES			
La venta de cannabis está restringida a ciudadanos uruguayos y residentes. Estos pueden comprar solo 40 gramos al mes (máximo 10 gramos por semana) y el volumen de venta a usuarios individuales se monitorea vía base de datos anónima del gobierno central. Los compradores deben presentar una prescripción médica y estar registrados en la base de datos para tener acceso al cannabis.	Los “cafés” no pueden vender más de 5 gramos por persona por día. Algunos municipios fronterizos aplican una restricción que solo permite el acceso a los residentes del municipio.	Los residentes de Colorado pueden comprar hasta 1 onza de cannabis por transacción, los no residentes están restringidos a un cuarto de onza por transacción.	En la mayoría de los clubes, la membresía puede obtenerse solo vía la invitación explícita de otro miembro, o si alguien tiene una necesidad médica de cannabis. Típicamente cada miembro tiene acceso a 2 o 3 gramos por día.
VENEDORES			
Farmacéuticos calificados con licencia para comerciar cannabis, las cuales son otorgadas por el Ministerio de Salud Pública.	Sanciones por violaciones a las condiciones de la licencia, tales como venta a menores. El entrenamiento formal de los vendedores no es un requisito.	Sanciones para las violaciones de las condiciones de la licencia, tales como venta a menores. Los vendedores pueden obtener una designación de “vendedor responsable” tras haber completado un programa de entrenamiento aprobado por las autoridades estatales.	El entrenamiento formal de los vendedores no es un requisito, aunque los clubes usualmente emplean personal o voluntarios con un conocimiento sustancial sobre el cannabis y su cultivo.
PUNTOS DE VENTA			
Los productores privados venden el cannabis al gobierno que después lo distribuye a farmacias con licencia a usuarios registrados. Las farmacias tienen permitido vender el cannabis junto con otras drogas médicas.	Los gobiernos locales tienen el poder de decidir si aceptan o no “cafés” en sus áreas. Los “cafés” no están permitidos dentro de un radio de 250 m de las escuelas. Los “cafés” no tienen permitido vender alcohol y solo pueden tener 500g de cannabis en el local en cualquier momento.	Los puntos de venta no pueden vender otra cosa más que cannabis y productos de cannabis. Los menores tienen prohibido entrar a las tiendas. Durante el primer año del nuevo sistema los puntos de venta deben producir al menos el 70% de lo que venden.	No hay restricciones respecto a dónde pueden establecerse los clubes. El cannabis se distribuye en el sitio mismo, por los trabajadores del club y solo cantidades limitadas pueden llevarse para ser consumidas fuera del sitio
IMPUESTOS			
Los ingresos impositivos son utilizados para financiar el funcionamiento del IRCCA y una campaña nacional para educar al público sobre las consecuencias del uso del cannabis.	Los “cafés” no pagan IVA, pero si otros impuestos de cooperación y venta. En 2008, los “cafés” holandeses pagaron 400 mil euros de impuestos sobre ventas que se ubicaron alrededor de los 2 mil millones de euros.	Cuando se puso en marcha la regulación la tarifa propuesta era de 15% de impuestos por la administración tributaria y 10% de impuesto de venta. \$40 millones al año provenientes de los impuestos se destinaron a la	Los clubes sociales pagan impuestos sobre la renta, seguridad social para sus empleados, impuestos corporativos y, en algunos casos, IVA en los productos que venden.

		construcción de escuelas, mientras que los impuestos de venta cubren los gastos del nuevo sistema regulatorio.	
--	--	--	--

Fuente: Tomado de: https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/06/Modelos-de-regulacio%CC%81n-legal-del-cannabis-en-Estados-Unidos_MUCD_02junio2020.pdf

De acuerdo con las leyes federales de Estados Unidos, es ilegal vender, poseer o consumir todo tipo de cannabis. Sin embargo, el panorama es radicalmente diferente en las jurisdicciones Estadales donde existe un creciente apoyo y año tras años aumenta el número de Estados que regulan el cannabis medicinal y recreativo.¹¹

Mapa 1. Industria del Cannabis legal en Estados Unidos



Fuente: Smith, A., Tomado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2018/02/01/marihuana-legal-estados-unidos-industria-auge/>

La prohibición en el mundo no ha logrado controlar la producción del cannabis, pero ha perseguido y arrestado ciudadanos en una evidente violación al derecho al libre desarrollo de la personalidad por eso en diferentes regulaciones se han implementado medidas de justicia social que buscan medidas de reparación a las comunidades tradicionalmente criminalizadas.

Tabla 3. Medidas de justicia social en el contexto internacional

SAN VICENTE Y GRANADA	CANADÁ
Aprobó dos leyes acerca de cannabis: la Ley de Industria de Cannabis Medicinal de 2018 y la Ley de Amnistía de Cultivo de Cannabis de 2018, que establece la industria legal del cannabis medicinal. La Ley de Amnistía está diseñada para ayudar a transitar a los pequeños productores que han cultivado y comercializado ilegalmente cannabis hacia un estatus legal como cultivadores licenciados de cannabis medicinal.	Tiene una regulación de libre mercado, con políticas antimonopólicas al no permitir la integración vertical, pues no otorga licencias de producción y venta a una misma empresa.

¹¹ Harrar, S. 2019. Marihuana recreacional. AARP. Recuperado de <https://www.aarp.org/espanol/salud/farmacos-y-suplementos/info-2019/marihuana-recreacional.html>

ILLINOIS	NEW YORK
Illinois cuenta con un programa de equidad social que busca alentar la participación en el mercado de personas arrestadas o condenadas por delitos de cannabis y buscando invertir en comunidades que más han sufrido las consecuencias de la guerra contra las drogas a través del programa.	Estableció un programa robusto de equidad social y económica que prioriza y proporciona recursos a los miembros de las comunidades que han sido afectadas de manera desproporcionada por las políticas de prohibición del cannabis, con el fin de que participen en la nueva industria asegurando un porcentaje de las licencias de distribución para ellas, que permite incluso que personas que fueron privadas de la libertad por ventas ilegales de cannabis en el pasado, ahora puedan obtener licencias para venta lícita.

Fuente: Elaboración propia UTL-HR Alejandro Ocampo.

IV. IMPACTO ECONÓMICO

El cannabis se ha convertido en los países que la han regulado en una gran fuente de ingreso producto de la carga impositiva al nuevo mercado, por ejemplo, en Massachusetts que en el 2016 aprobó la regulación del cannabis para uso adulto, los licenciatarios deben registrar y rastrear sus productos utilizando la **tecnología de registro de seguimiento desde la semilla hasta la venta**, proporcionando datos en tiempo real de las ventas haciendo más fácil la recaudación de impuestos de impuestos.

Los Ingresos por impuestos de cannabis para uso de adultos son usados principalmente en iniciativas y campañas de prevención para jóvenes. El cannabis de uso adulto en este Estado está sujeto específicamente a:

- Un impuesto Estatal sobre las ventas: 6,25%
- Un impuesto especial estatal 10,75%
- **Un impuesto opcional local para ciudades o pueblos: hasta el 3%**

Entre enero y septiembre de 2022 las ventas minoristas de cannabis llegaron a 1.08 Billones de dólares como se muestra en el gráfico 3.



Gráfico 3. Ventas minoristas de cannabis para uso adulto. Massachusetts. Enero - septiembre 2022

Fuente: Cannabis control Commision. Datos Abiertos / Ventas y Distribución de Productos. 2022. Tomado de: <https://masscannabiscontrol.com/open-data/sales-and-product-distribution/>

En Massachusetts los impuestos recaudados por las ventas de cannabis en el 2021 superaron los de las bebidas alcohólicas. A finales de 2021, el Estado había recaudado un total de 74,2 millones de dólares en impuestos de cannabis mientras que en el mismo periodo los impuestos por las ventas de

alcohol supusieron un ingreso de 51,3 millones para el Estado¹².

Tabla 4. Impuestos al cannabis en Estados Unidos, según Estado.

Estado	Tipos, tarifas y bases gravables
Alaska	* Impuesto al consumo de 50 USD por onza de flor madura. * Impuesto al consumo de 15 USD por onza para tallos y hojas. * Impuesto al consumo de 25 USD por onza de flor no madura.
California	* Impuesto al cultivo de 9,65 USD por onza de flor. * Impuesto al cultivo de 2,87 USD por onza de hoja. * Impuesto al cultivo de 1,35 USD por onza de material de planta fresco. * Impuesto al consumo de 15 % del total de la venta. * Impuestos locales a la venta de 7,25 %.
Colorado	* Impuesto al consumo del 15 % a las ventas en tiendas de al menudeo. * Impuesto a la venta del 15 %. * Impuesto local a la venta hasta de 8 % (opcional).
New york	* Impuestos de 0,5 centavos por miligramo de THC para flores. * Impuestos de 0,8 centavos por miligramo de THC para concentrados. * Impuesto de 0,3 centavos por miligramo de THC para comestibles. * Impuesto a las ventas del 9 %. * Impuesto local a las ventas del 4 %.
New Jersey	* Se aplica el impuesto estatal a las ventas del 6,6 % y la legislación prohíbe la imposición de impuestos Estatales adicionales. * Impuestos locales a las ventas hasta de 2 % (opcional).

Fuente: Principios Fiscales Cannábicos: elementos para el debate regulatorio en Colombia. 2022. Tomado de: <https://www.dejusticia.org/publication/principios-fiscales-cannabicos-elementos-para-el-debate-regulatorio-en-colombia/>

V. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

¹² Los impuestos del cannabis recaudado en Massachusetts superan a los del alcohol 2022. Recuperado de <https://canamo.net/noticias/mundo/los-impuestos-del-cannabis-recaudados-en-massachusetts-superan-los-delalcohol#:~:text=El%20estado%20hab%C3%ADa%20recaudado%2074,los%20de%20las%20bebidas%20alcoh%C3%B3licas.>

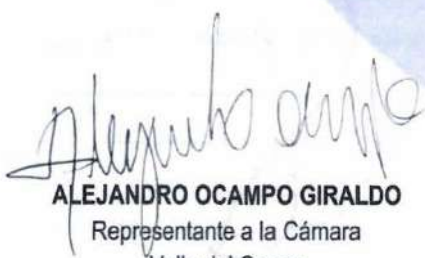
Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

Sobre el asunto la sala plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, m. p. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera un beneficio para los congresistas que participen en su discusión y votación, puesto que se trata de una ley de interés general sobre un tema que actualmente no se encuentra regulado de ninguna manera.


ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO
Representante a la Cámara
Valle del Cauca

FORMA DE PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE LEY Y ACTOS LEGISLATIVOS

El día 24 de Julio del año 2025

se ha presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo

Nº. 023 Con su correspondiente Expediente de Motivos, inscrito Por:



SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 024 DE 2025, CÁMARA

por medio del cual se crea el régimen transitorio Borrón y Cuenta Nueva 2.0”, iniciativa legislativa que cumple las disposiciones de la normatividad vigente.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

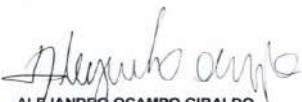
Ref.: Radicación Proyecto de Ley Borrón y Cuenta Nueva 2.0

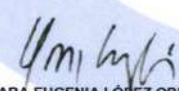
Respetado Secretario,

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos poner a consideración del Honorable Senado de la República el siguiente proyecto de ley **Proyecto de Ley 024 de 2025, por medio del cual se crea el régimen transitorio Borrón y Cuenta Nueva 2.0”, iniciativa legislativa que cumple las disposiciones de la normatividad vigente.**

Agradecemos surtir el trámite correspondiente.

Cordialmente,


ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO
Representante a la Cámara


CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN
Senadora de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 024 DE 2024, CÁMARA

por medio del cual se crea el régimen transitorio Borrón y Cuenta Nueva 2.0.

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear un régimen transitorio que permita el retiro del reporte negativo en los bancos de datos de los operadores de información y fuentes de información de los respectivos historiales crediticios de los deudores morosos, luego de la extinción de las deudas con entidades financieras, crediticias, comerciales y de servicios, y se incentiva al pago de acreencias y reactivación de la vida crediticia.

Artículo 2°. Régimen Transitorio. Los titulares de la información que extingan sus obligaciones objeto de reporte con entidades financieras, crediticias, comerciales y de servicios dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, permanecerán con dicha información negativa en los bancos de datos de los operadores de información y fuentes de información por un término máximo de dos (2) meses contados a partir de la fecha de extinción de tales obligaciones. Cumplido este plazo máximo de dos (2) meses, las entidades financieras, crediticias, comerciales y de servicios deberán realizar las gestiones pertinentes que permitan retirar su reporte negativo de los bancos de datos de historiales crediticios de manera inmediata.

Parágrafo. Los deudores que, en virtud de lo estipulado en este artículo, extingan o hayan extinguido sus obligaciones reportadas a entidades financieras, crediticias, comerciales y de servicios, y cuyas entidades no eliminan, o se nieguen a eliminar, el reporte negativo en por los bancos de datos de los operadores de información y fuentes de información en los términos establecidos, podrán presentar una queja formal ante la Superintendencia de Industria y Comercio. Estas quejas podrán dirigirse a las fuentes, operadores, usuarios o centrales de riesgo por la no extinción de la deuda o la mora con sus acreedores según lo establecido en la ley.

Artículo 3°. Los titulares de la información que, a la entrada en vigencia de la presente ley, hayan extinguido sus obligaciones objeto de reporte, serán beneficiarios de la eliminación de su información negativa, esta se les deberá retirar de manera automática e inmediata de los bancos de datos de historiales crediticios.

Parágrafo. Tratándose de obligaciones que se encuentren debidamente canceladas y estén siendo objeto de cobro prejurídico, el acreedor deberá reportar el pago a la persona, natural o jurídica, que esté realizando la gestión de cobro, la cual deberá cesar de manera inmediata.

Artículo 4°. Corresponderá a las centrales de riesgo realizar la eliminación o retiro al reporte negativo de que trata la presente ley. Igualmente, deberán notificar por medios idóneos a los usuarios cuando se eliminen datos negativos de sus reportes de crédito.

Artículo 5°. Los titulares de la información que tengan obligaciones crediticias destinadas para educación con el ICETEX y/o cualquier otra entidad financiera, que paguen las cuotas vencidas, extingan sus obligaciones objeto de reporte o que realicen un acuerdo de pago y cumplan con las cuotas ininterrumpidamente por seis (6) meses consecutivos durante los doce (12) meses de vigencia del presente régimen transitorio, se les deberá realizar el retiro inmediato del dato negativo de los bancos de datos.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo, aplica tanto para los deudores como para los codeudores de dichas obligaciones crediticias con el ICETEX.

Artículo 6°. Los titulares de la información que tengan obligaciones crediticias con fines de adquirir vivienda, que paguen las cuotas vencidas, extingan sus obligaciones objeto de reporte o que realicen un acuerdo de pago y cumplan con las cuotas ininterrumpidamente por seis (6) meses consecutivos durante los doce (12) meses de vigencia del presente régimen transitorio, se les deberá realizar el retiro inmediato del dato negativo de los bancos de datos.

Artículo 7°. Las personas que tengan clasificación Mipyme, o del sector turismo, o pequeños productores del sector agropecuario, o personas naturales que ejerzan actividades comerciales o independientes, que paguen las cuotas vencidas, extingan sus obligaciones objeto de reporte o que realicen un acuerdo de pago y cumplan con las cuotas ininterrumpidamente por seis (6) meses consecutivos durante los doce (12) meses de vigencia del presente régimen transitorio, se les deberá realizar el retiro inmediato del dato negativo de los bancos de datos.

Artículo 8°. Las entidades financieras, crediticias, comerciales y de servicios dentro de los (2) meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberán implementar un plan de comunicación y publicidad para informar, de forma cierta, suficiente, clara y oportuna, los beneficios de esta ley garantizando la atención ante las peticiones, quejas y/o reclamos de los consumidores financieros para que conozcan adecuadamente sus derechos y obligaciones derivados de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO
Representante a la Cámara



CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN
Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto de la presente ley es crear un régimen transitorio que permita la extinción de las deudas con entidades financieras y el posterior retiro del reporte negativo de los historiales crediticios.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS

Ante el Congreso de la República se tramitó la Ley 2157 del 29 de octubre de 2021 conocida como ley de Borrón y Cuenta Nueva proyecto que en su momento tenía como interés principal regular los siguientes puntos:

- Comunicación previa al titular de la información que será reportada ante las centrales de riesgo.
- Permanencia de la información en los bancos de datos.
- El término con el que cuentan las fuentes de la información para reportar los datos negativos.

- La carga de valoración que deben dar los titulares de la información al dato negativo, y su deber de justificar por escrito los motivos por los que se niega el crédito.
- Gratuidad en la consulta de la información.
- Efectos de la suplantación para adquirir obligaciones crediticias y el silencio administrativo positivo.
- **Régimen de transición que incentiva el pago de las obligaciones atrasadas en función de la caducidad del dato negativo.**

La Corte Constitucional en sentencia C-282 de 2021 en la cual verificó si tal proyecto era acorde a la Constitución teniendo en cuenta las objeciones presentadas por diferentes entidades financieras, estimó que:

“el PLE Borrón y Cuenta Nueva tiene por objeto fortalecer, en términos generales, la garantía del habeas data en el sector objeto de regulación, con la finalidad de que los ciudadanos permanezcan o se reincorporen en tiempos más ágiles al sistema financiero. Para ello, sus disposiciones buscan asegurar que los deudores con obligaciones insolutas (i) cuenten con la oportunidad anticipada de pagar sus deudas o llegar a acuerdos, antes de que el reporte de un dato negativo afecte su historia crediticia, especialmente, en obligaciones de una baja cuantía; y (ii) se reincorporen en tiempos más rápidos al mercado crediticio con ocasión de los nuevos límites temporales para la permanencia del dato negativo, la caducidad del reporte, el silencio administrativo positivo, el deber de actualización constante sobre el estado de la obligación, y el régimen de transición.”

Ahora bien, uno de los puntos más discutidos sobre este proyecto de ley fue justamente lo que tiene que ver con el régimen de transición, pues según la interpretación mayoritaria de las entidades bancarias, quienes manifestaron que tal disposición generaría una afectación a la estabilidad del sistema financiero, por cuanto las mismas dependen de información veraz e imparcial para la colocación del crédito, lo que implicaría de esta forma un aumento en las tasas de interés y restringiría el acceso al sistema financiero (esto teniendo en cuenta que las entidades financieras en la práctica niegan el acceso al crédito con la sola justificación de estar reportado negativamente en centrales de riesgo). Sin embargo, la Corte Constitucional no avaló dichas tesis, pues estableció que:

“La finalidad del régimen de transición es legítima y obedece a preceptos constitucionales. Tras una revisión de los antecedentes legislativos del Proyecto de Ley, observa la Corte que el Legislador estatutario cuenta con una finalidad legítima, a saber, la democratización del crédito.

Asimismo, se debe resaltar que el régimen de transición parte unas premisas esenciales que, a juicio de este tribunal, permiten proteger y mantener una adecuada ponderación entre la protección del derecho al habeas data y el orden público financiero.

Lo anterior, por cuanto, dicho régimen: (i) no busca condonar deudas, pues la extinción de la obligación es una condición previa y necesaria para poder acceder a las distintas hipótesis de caducidad del dato; (ii) incentiva la cultura de pago para obtener el beneficio. Esto aunado a los datos a los que se refirió el Legislador estatutario, resultantes de la implementación de la amnistía en materia de habeas data de 2008, los cuales evidencian que hubo mayor acceso al crédito; y (iii) apoya especialmente a sectores económicos y sujetos vulnerables que pudiesen haber visto desmejorada su situación financiera, crediticia y comercial, como consecuencia de la pandemia Covid-19, tal como es el caso de, empresarios generadores de empleos, jóvenes, mujeres, campesinos y víctimas del conflicto armado”.

Y, adicionalmente reiteró que:

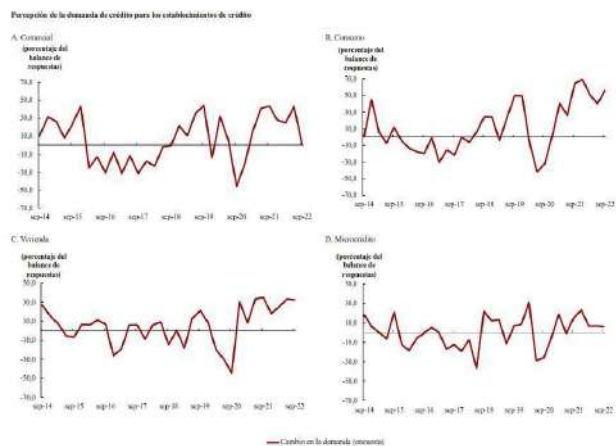
*“Como se mencionó, el criterio del dato negativo no puede ser la base de rechazo de un crédito, por lo que es claro que los usuarios de la información cuentan con parámetros adicionales para la determinación del cálculo del riesgo a tener acceso a créditos para sus cultivos y actividades agropecuarias”. Cuarto debate en Cámara, **Gaceta del Congreso** número 1562 de 2020, Folio 572. Expediente PE-049 118 (ver supra, numerales 321 a 325) 317. En consecuencia, la restricción temporal de la información, no conlleva a una afectación desproporcionada al derecho a la información de las entidades de crédito, quienes cuentan con distintas variables para la medición del riesgo. Se debe recordar que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el uso de la información personal contenida en las bases de datos con propósitos financieros, crediticios y comerciales no puede constituir una barrera irrazonable para el acceso al crédito o al tráfico comercial. Finalmente, considera este tribunal que el régimen genera un estímulo para que los titulares de la información se pongan al día en sus obligaciones, lo que podría tener un impacto positivo en la disminución de la cartera insoluble de las instituciones crediticias y sus reservas”.*

III. CONSIDERACIONES

Colombia no cuenta con un sistema de monitoreo similar al de la hoja de coca, que permita conocer la cantidad aproximada de hectáreas cultivadas con cannabis. Aunque se han desarrollado herramientas para identificar cultivos con alertas luminosas que se generan por el uso de luz artificial en los invernaderos de los cultivos, esta metodología no logra determinar la ubicación exacta, la cantidad, el tamaño, ni identificar los cultivos que no usan luz artificial lo que lleva a no tener cifras exactas de la cantidad de hectáreas sembradas en el país.

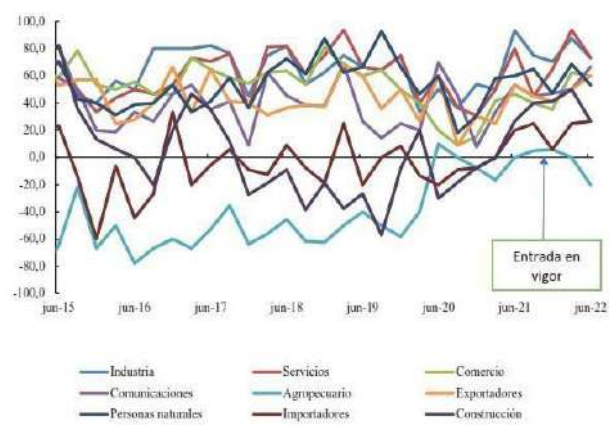
Dicho todo lo anterior, es claro, entonces que una de las justificaciones de esta amnistía, era justamente no hacer más gravosa la situación de aquellas personas y sectores que se vieron afectados por las consecuencias económicas de la Pandemia de la COVID-19. No obstante, si bien

otorgan el crédito percibieron un aumento en las solicitudes y una disposición mayor del mercado a volcarse hacia las solicitudes de crédito, no sin notar que se percibe un aumento considerable en el propósito de consumo, lo que no aporta a la formación bruta de capital fijo⁵ e indica una tendencia del mercado de crédito a otorgar créditos de consumo para paliar el costo de la vida, determinado por las variables macroeconómicas expuestas anteriormente.



Como se puede deducir de la encuesta, y se confirma en las entregas de 2023 y 2024, el régimen de transición tuvo un impacto positivo en el mercado, pues no solo hubo un repunte en la demanda de los productos crediticios, sino también en el acceso efectivo al crédito para inversión en vivienda, componente que sí aporta de manera significativa a la formación bruta de capital fijo. Cuando se analizan las tendencias del mercado en la asignación de crédito se puede observar una tendencia general al alza durante muy corto tiempo, con excepción de importadores, personas naturales y sector agropecuario, como indica el siguiente gráfico.

⁵ Banco de la República. Informe de Política Monetaria, abril de 2024. Recuadro 2 - Evolución Reciente y perspectivas de la Inversión, p. 44.

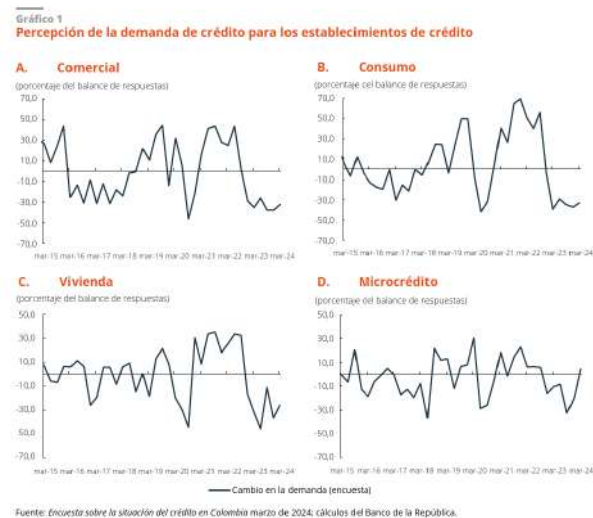


Fuente: Encuesta sobre la situación del crédito en Colombia, junio de 2022; cálculos del Banco de la República.

Como puede verse, la demanda de crédito en junio de 2022 se comportaba de manera diferente respecto del mes de septiembre, mostrando para ese mes una caída en los créditos otorgados a personas naturales, industria, comercio y en los sectores agropecuario y de construcción⁶. Aunado a lo anterior, en pleno periodo de transición, según lo dispuesto por la Ley 2157 de 2021, la tasa de desempleo en Colombia para el mes de Julio de 2022, de acuerdo con el reporte del DANE, se encontraba en el 11,3% para las 13 ciudades más grandes y las áreas metropolitanas, una cifra bastante alta, pese a que dicho indicador se había reducido 2,1% respecto del mismo mes de 2021. Las altas tasas de desempleo, sumadas a los altos niveles de informalidad, hacen pensar que la recuperación de los puestos de trabajo formal perdidos durante la pandemia sería un desafío difícil para la estructura económica nacional. De allí se sigue que los beneficios derivados de la Ley de Borrón y Cuenta Nueva no hayan podido aplicarse a toda la población que pretendía ser beneficiaria de este mercado. Adicional a la asignación de créditos, el aumento del costo de la vida, medido por el IPC, y la subida de las tasas de interés de referencia dificultaron este proceso aún más.

Puede verse que los efectos de la Ley Borrón y Cuenta Nueva entraron en virtual suspensión con el análisis del mismo Reporte de la Situación del Crédito en Colombia para el primer trimestre de 2024, cuando se hace evidente que los actores no están acudiendo al mercado de crédito por las condiciones macroeconómicas nacionales, como se observa en el gráfico. El repunte del microcrédito indica el uso de esta modalidad para suplir necesidades básicas frente a un claro deterioro de las condiciones de ahorro de los hogares⁷.

⁶ Banco de la República. Encuesta sobre la situación del crédito en Colombia, junio de 2022, p. 7
⁷ Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 2.



El deterioro en el acceso a crédito se compadece con el endurecimiento de las condiciones que imponen bancos, CFC y cooperativas. Para el cuarto trimestre del 2021, el 5% de las entidades endureció sus exigencias para la asignación de nuevos créditos, el porcentaje restante o las mantuvo igual o las disminuye. Para los meses siguientes, las proporciones de este indicador se invierten, lo que hace pensar en una reacción muy rápida ante la contingencia macroeconómica que fue presentada líneas arriba, de la misma manera que se endurecieron las condiciones para otorgar créditos, con excepción de la vivienda, durante la emergencia de la COVID-19⁸.

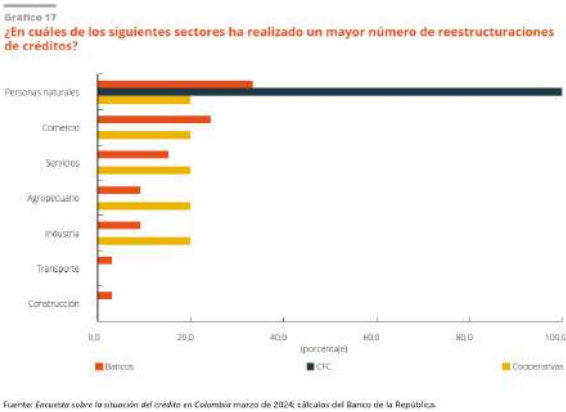


El Banco de la República, como resumen del informe publicado, muestra que las entidades ofrecen menos crédito y con más restricciones por el lugar en el ciclo económico en que se encuentra el país, pero que existe una gran posibilidad de ver que el sector se recupere para los siguientes trimestres por el repunte que muestra el último reporte⁹. La percepción de los usuarios contrasta con la lectura de las entidades que otorgan crédito, en particular la de los bancos. Los primeros, por una parte, consideran en un 50% que las tasas de interés son muy altas y en un 20% que las cantidades desembolsadas no son suficientes, entre

otras razones¹⁰. Las segundas, por la otra, consideran que en el 33% de los casos no les es posible otorgar créditos por la capacidad de pago de los clientes existentes, en un 13,2% por la actividad económica del cliente y un 6,2% por el costo de los recursos captados, entre otros dos ítems¹¹. De la misma manera, se observa que las entidades financieras se han acogido mayoritariamente a mecanismos de reestructuración de crédito para personas naturales¹², que se han visto muy afectadas por la coyuntura de la recuperación económica. Su carga financiera promedio, entre el 2019 y el 2024, oscila entre el 30% y el 57%¹³.

Consideraciones sobre el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El proyecto de ley, en pasados cursos, obtuvo un comentario del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el que expresaban su negativa frente a la iniciativa por varias razones. Una de ellas, sostuvo el oficio formado por la Viceministra.



Técnica, era que el comportamiento de los prestamistas puede verse seriamente afectado por la sustracción de información financiera relevante para ajustar sus modelos de originación de crédito, algo que según el Ministerio está sustentado en literatura sobre memoria negativa citada en el reporte¹⁴.

⁸ Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 11.

⁹ Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 18.

¹⁰ Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 13.

¹¹ Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p. 14.

¹² Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p.17.

¹³ Banco de la República. Reporte de la situación del crédito en Colombia, marzo de 2024, p.17.

¹⁴ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley Estatutaria 125 de 2023 Cámara “Por medio del cual se crea el régimen de transición transitorio borrón y cuenta nueva 2.0” allegado el 19 de abril de 2024 a la Presidencia de la Cámara de Representantes con el Número de radicado 2-2024-020654.

La superintendencia Financiera, por su parte, fue oficiada por el Ministerio para realizar comentarios ante el nuevo trámite legislativo, y respondió cinco puntos a través de un oficio interno¹⁵. En el punto dos de este oficio se dice lo siguiente:

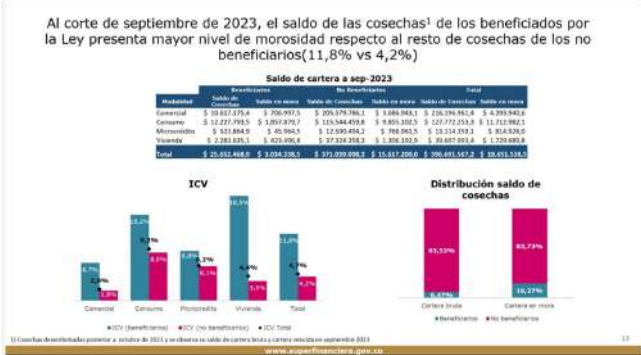
Quando los EC determinan la capacidad de pago del deudor no se limitan al reporte o historial crediticio de los operadores de información, en la medida que, de conformidad con las instrucciones impartidas por esta Superintendencia, también deben analizar las variables de riesgo relevantes, que incluyen al menos, información relacionada con flujos de ingresos y egresos, solvencia del deudor, información sobre el cumplimiento de obligaciones del deudor.

Con estas consideraciones, es posible pensar que los reportes de riesgo eliminados por acción de la Ley Borrón y Cuenta Nueva no son determinantes para la evolución del mercado de crédito en el país. La evolución histórica de la tendencia de la mora en el país mostró un claro decrecimiento para el segundo semestre del año 2023, con excepción del microcrédito, lo que no resulta menor en un contexto como el descrito páginas atrás¹⁶. Inclusive, el alto ritmo de originación del 2022 contrasta con la opinión de la Superintendencia Financiera, que sostuvo que las modificaciones de la Ley introducen un aumento importante en el riesgo moral y el comportamiento de las y los consumidores de crédito. Los datos muestran un panorama francamente distinto, puesto que la dominancia de las variables macroeconómica ha resultado más determinante que las variaciones comportamentales derivadas de la aplicación de la ley.



En este difícil panorama, la Superintendencia Financiera de Colombia ha realizado un seguimiento a la implementación de la Ley Borrón y Cuenta Nueva que se aprobó en octubre de 2021. Sus análisis están basados en datos proveídos por 7 entidades financieras que acumulan el 69% del total de la cartera nacional, que para el 24 de abril de 2024 sumaba 686 billones de pesos¹⁷. En su análisis, hubo 1,7 millones

de beneficiarios por los efectos de la ley, de un universo general de 16 millones de personas que este proyecto pretendía beneficiar¹⁸. Este segmento presenta un nivel de cartera mayor al nivel de cartera general, medido con el Índice de Cartera Vencida, con un 11,8%, como se indica a continuación.



Es importante mostrar que el ICV general oscila entre el 2% (vivienda) y el 9,2% (consumo), lo que indica que las tasas se mantuvieron un poco más altas de lo que han sido regularmente en periodos de estabilidad. Cabe recordar que durante la crisis del UPAC en 1999 el ICV total para la población llegó a ser del 14% entre diciembre del 2000 y diciembre del 2004, donde el nivel se estabilizó rápidamente hasta los márgenes actuales¹⁹. Ante las crisis de carácter financiero, y por la solidez con que se ha construido el sistema bancario colombiano, los márgenes de solvencia, utilidades netas y rentabilidad del activo (ROA) se han mantenido estables y, en algunos años, al alza. Como ha indicado el profesor Orlando Villabona en su estudio *Un país trabajando para los bancos*, las condiciones de funcionamiento del sistema financiero son de competencia virtualmente nula, lo que genera un esquema oligopólico de funcionamiento que no se ha transformado en las últimas décadas. Si bien sus conclusiones son del período 2000-2009, la entrada de algunos establecimientos de crédito no ha modificado la concentración del mercado²⁰ con ocasión de la entrada en vigor de la Ley Borrón y Cuenta Nueva, no han visto un deterioro sistemático en sus indicadores de solvencia, como lo muestra el Reporte de Estabilidad Financiera del Banco de la República, para los segundos trimestres de 2022 y 2023²¹.

¹⁸ En el diario La República se publicó el siguiente informe el 20 de abril de 2022: “Tras la implementación de la Ley Borrón y Cuenta Nueva, millones de colombianos han logrado salir del reporte negativo en las centrales de riesgo, de Datacrédito han salido 7,46 millones de personas, de Cifin 6,99 millones y de Procrédito 1,63 millones.” Véase <https://www.larepublica.co/finanzas-personales/a-partir-de-cuantos-dias-de-mora-puede-ser-reportado-ante-las-centrales-de-riesgo-3345632#:~:text=Aunque%20la%20Ley%20de%20Borr%C3%B3n,no%20da%20B1ar%20su%20vida%20crediticia>

¹⁹ José Darío Uribe. “Nota editorial - El sistema financiero colombiano: estructura y evolución reciente” en *Revista del Banco de la República* (1023), pp. 5-17.

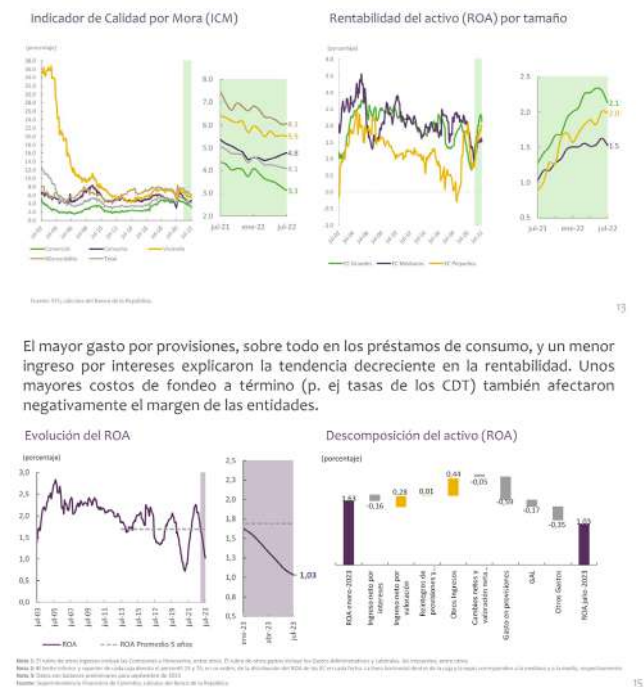
²⁰ Jairo Orlando Villabona. *Un país trabajando para los bancos. Estudio sobre la concentración, margen de intermediación y utilidades de los bancos en Colombia (2000-2009)*. Bogotá: CID Universidad Nacional de Colombia, 2009.

²¹ Banco de la República. *Presentación del Reporte de Estabilidad Financiera, segundo semestre de 2022 y de 2023*, diapositiva 13 y 15, respectivamente.

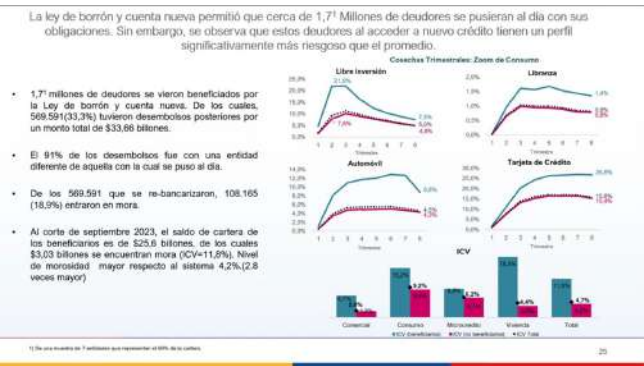
¹⁵ Oficio de la superintendencia financiera del 7 de marzo de 2024 no. 2024092858-000-000. “Cifras consolidadas por la delegatura adjunta para riesgos y la delegatura para riesgo de crédito y de contraparte de la SFC.

¹⁶ Banco de la República. *Presentación del Reporte de Estabilidad Financiera, segundo semestre de 2023*, diapositiva 5.

¹⁷ Superintendencia Financiera de Colombia. *Composición de la cartera bruta nacional. Saldo en Cartera Bruta*. Disponible para consulta en: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10082252/informes-y-cifras-cifras-establecimientos-de-credito-informacion-periodica-mensual-calidad-de-cartera-establecimientos-de-credito-10082252/>



Como última respuesta al concepto, nos permitimos discutir que el comportamiento de un grupo de consumidores que hayan utilizado la normativa de manera inadecuada no puede utilizarse como argumento para desconocer las ventajas que puede proporcionar la ampliación del período de transición que pretende el proyecto de ley que hoy estamos discutiendo. Como lo observa la misma Superintendencia, el aumento de la mora en los consumidores analizados no resulta significativo frente al ICV general y la tendencia de aumento sigue la tendencia general, por lo que castigar la iniciativa con el peso del deterioro general del ICV no solo resultaría inconveniente, sino que pasa por alto las condiciones que el reporte de rentabilidad financiera del Banco de la República indica sobre el deterioro general de la cartera, que una gran cantidad de EC pudieron suplir con provisiones²².



²² Banco de la República. Presentación del Reporte de Estabilidad Financiera, segundo semestre de 2023, diapositiva 8.

Por estas razones, se considera necesaria, oportuna y eficaz una extensión de este beneficio con el propósito de incentivar el acceso al crédito, la democratización de los servicios financieros, y su contribución para el apalancamiento de proyectos de generación de empleo, de acceso a vivienda, y el crecimiento de la productividad empresarial.

Protección del derecho fundamental de *habeas data* y reportes negativos en centrales de riesgo

Este derecho fundamental de *habeas data* está establecido en el artículo 15 de la Constitución Política de 1991, que en su primer inciso indica: “Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar”. La Corte Constitucional ha desarrollado este precepto en sentencias como la C-1011 de 2008 la cual señala:

El *habeas data* confiere (...) un grupo de facultades al individuo para que, en ejercicio de la cláusula general de la libertad, pueda controlar la información que de sí mismo ha sido recopilada por una central de información. En ese sentido, este derecho fundamental está dirigido a preservar los intereses del titular de la información ante el potencial abuso del poder informativo²³.

Así mismo, la Corte, por medio de la sentencia T-658 de 2011 estableció que del artículo 15 Constitucional se consagran tres derechos fundamentales, la intimidad, el buen nombre, y el *habeas data*, por lo cual cada derecho posee características particulares.

En tal sentido, el Congreso de la República en 2008 expidió la Ley 1266 la cual dicta las disposiciones generales del *habeas data* y regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, especialmente la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países. Por lo anterior, dicho marco legal ha regulado el funcionamiento de las Centrales de Riesgo y guiado la expedición de normas como el Decreto 1727 de 2009, el cual reglamenta las facultades de las Centrales.

No obstante, el funcionamiento de las Centrales de Riesgo ha generado diversas tensiones frente a la vulneración del derecho al *habeas data* en conexidad a otros derechos. Así lo ha resaltado la Corte Constitucional en diversos escenarios jurisprudenciales, como lo son las sentencias T-1319 de 2005, la T-284 de 2008 y la T-1061 de 2010 de las cuales se puede resaltar una gama de problemáticas que enfrentan los usuarios y el tratamiento irregular de datos financieros por parte de las Centrales de Riesgo.

Dicho marco, reconoce diversos hechos fácticos que han vulnerado los derechos de los consumidores. En primer lugar, se limita el acceso del ciudadano a su información crediticia, afectando negativamente su puntaje crediticio simplemente por realizar consultas. Además, se reporta información negativa en las centrales de riesgo sin la autorización del titular, lo que constituye una clara violación de los derechos fundamentales de privacidad y acceso a la información.

²³ Sentencia C-1011 del año 2008.

Asimismo, la Corte ha observado que algunos titulares son reportados negativamente sin tener obligaciones pendientes o en mora. Esto implica una falta de diligencia y cuidado por parte de las entidades al suministrar y procesar la información, y exonerar a las centrales de riesgo de responsabilidad, como señala el artículo 3° de la Ley 1266 de 2008, es problemático. En este contexto, la carga probatoria injustamente recae sobre el titular de la información, no sobre la entidad que realiza el reporte, lo que agrava la situación. Además, se exige que el titular acredite la vulneración de sus derechos fundamentales, un requisito que pone en desventaja a los afectados.

De la misma manera, la Corte señala que los reportes negativos no deben ser perpetuos; su conservación solo es pertinente mientras sea relevante para proporcionar información veraz sobre el riesgo crediticio. Sin embargo, conforme a los casos verificados por la Corte, en ocasiones los titulares siguen reportados, incluso, después de haber cumplido con sus obligaciones o de haber pasado el tiempo establecido por la ley, lo que vulnera su buen nombre y el debido proceso. Adicionalmente, la limitación de las consultas a una sola visita por mes contraviene el artículo 15 de la Constitución Política, restringiendo el derecho del ciudadano a acceder y verificar su información personal de manera adecuada y oportuna.

Por lo anterior, es clara la necesidad de una regulación garantista en el marco de la ley sobre *habeas data*. Esto debido a que la experiencia ha demostrado que las centrales de riesgo, sin una regulación estricta, pueden incurrir en prácticas que vulneran los derechos de los titulares de la información. Casos de reportes negativos sin autorización, errores en la información crediticia y la persistencia de datos negativos después de que se hayan cumplido las obligaciones son problemas recurrentes que han sido señalados por la Corte Constitucional.

Por lo anterior, el presente proyecto buscar darle un sentido legal a este marco constitucional siendo que dentro de sus directrices establece elementos como: darle un plazo máximo de dos meses para retirar la información negativa tras la extinción de las deudas, aminorando las deficiencias señaladas en la Corte en sentencias como la T-964 de 2010, donde se evidencia la ausencia de información frente al consumidor y falta del debido cumplimiento normativo en materia del manejo de la información. Así mismo, fija sanciones económicas para las entidades que no cumplan con esta obligación. Además, contempla la protección de los titulares que han sido víctimas de suplantación, reforzando el principio de diligencia y cuidado en el manejo de la información. Estas disposiciones aseguran que las entidades financieras actúen con responsabilidad y respeten los derechos de los ciudadanos, conforme a la Ley 1266 de 2008 y las decisiones de la Corte Constitucional que destacan la necesidad de precisión y veracidad en los datos crediticios.

De la misma manera, dentro del articulado, se implementan medidas adicionales para asegurar la transparencia, el acceso a la información y la notificación adecuada a los titulares. Estas medidas incluyen la obligación de notificar a los titulares una vez se eliminan sus datos negativos, la implementación de planes de comunicación y publicidad, y la garantía de acceso fácil y gratuito a los historiales crediticios, como bien lo suscita la sentencia T-847 de 2010, en la cual se tutela a favor del consumidor al considerar que la central de riesgo no contó con la autorización expresa de él para realizar el reporte. También se establecen incentivos para condiciones de crédito favorables y se promueve la evaluación del impacto del régimen transitorio. Estas disposiciones fortalecen el derecho al *habeas data*, garantizando que los ciudadanos puedan ejercer un control efectivo sobre su información personal, promoviendo la inclusión financiera y protegiendo los derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

III. IMPACTO ECONÓMICO

En el marco de lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, que establece:

“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”

Se considera que el presente Proyecto de Ley Estatutaria no implica impacto fiscal pues no implica la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

IV. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. *Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

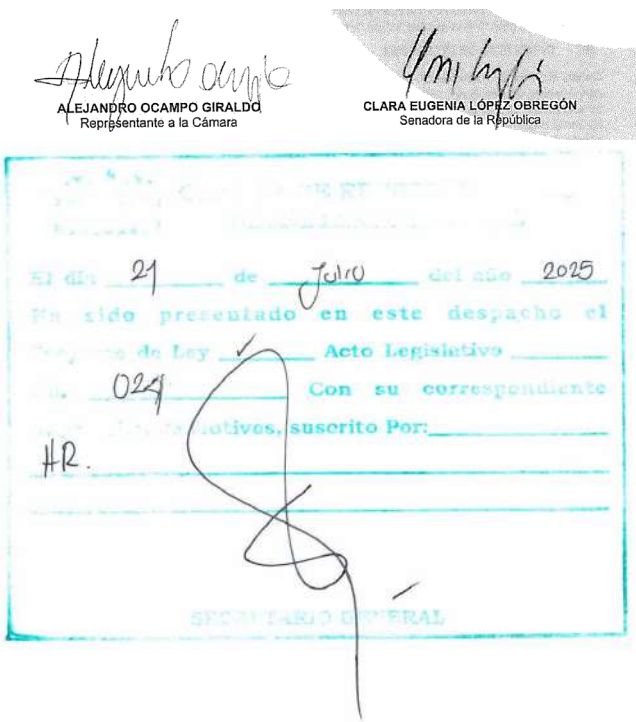
- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...).*

Sobre el asunto la sala plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, m. p. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley no genera un beneficio para los congresistas que participen en su discusión y votación. Se trata de una reforma a la Constitución que se aplica a la institución del Congreso de la República.



CONTENIDO	
Gaceta número 1213 - Viernes, 25 de julio de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de Ley número 023 de 2025, por medio del cual se regula el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones, iniciativa legislativa que cumple las disposiciones de la normatividad vigente	1
Proyecto de Ley número 024 de 2025, por medio del cual se crea el régimen transitorio Borrón y Cuenta Nueva 2.0”, iniciativa legislativa que cumple las disposiciones de la normatividad vigente.....	17