



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Bogotá D.C., 05 de diciembre de 2022

Honorable Senador

FABIO RAÚL AMÍN SALEME

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley No. 108 de 2022 Senado *“Por medio del cual se establece el marco regulatorio para el cannabis de uso adulto, con el fin de promover los derechos humanos, la salud pública y la seguridad de la población colombiana y se dictan otras disposiciones”*, acumulado con el Proyecto de Ley No. 246 de 2022 Cámara *“Por medio del cual se regula el cannabis y uso adulto y se dictan otras disposiciones”*.

Reciba un cordial saludo respetado señor Presidente,

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley No. 108 de 2022 Senado *“Por medio del cual se establece el marco regulatorio para el cannabis de uso adulto, con el fin de promover los derechos humanos, la salud pública y la seguridad de la población colombiana y se dictan otras disposiciones”*, acumulado con el Proyecto de Ley No.

246 de 2022 Cámara “Por medio del cual se regula el cannabis y uso adulto y se dictan otras disposiciones”, en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley No. 108 de 2022 Senado bajo estudio fue radicado el 5 de agosto de 2022 en la Secretaría General del Senado de la República, por los Honorables Senadores: Gustavo Bolívar Moreno, Aida Marina Quilcue Vivas, Ermes Evelio Pete Vivas, Polivio Leandro Rosales Cadena, Gloria Ines Florez Schneider, Pedro Hernando Florez Porras; y los Honorables Representantes: Erick Adrian Velasco Burbano, Norman David Bañol, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Juan Pablo Salazar, Susana Gomez Castaño, Juan Carlos Lozada Vargas. El proyecto original fue publicado en la Gaceta 901 de 2022.

El día 17 de agosto de 2022, mediante Acta MD-04, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República designó como ponente única del proyecto bajo estudio a los Senadores Alexander Lopez Maya (Coordinador), Alejandro Chacon Camargo, Julian Gallo Cubillos, Berner Zambrano Erazo, German Blanco Alvarez, Rodolfo Hernandez Suarez, Carlos Motoa Solarte, Paloma Valencia Laserna y Ariel Ávila Martínez.

Adicionalmente, mediante Resolución No. 096 del 8 de noviembre de 2022 los Presidentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes decidieron acumular Proyecto de Ley No. 108 de 2022 Senado “Por medio del cual se establece el marco regulatorio para el cannabis de uso adulto, con el fin de promover los derechos humanos, la salud pública y la seguridad de la población colombiana y se

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

dictan otras disposiciones”, con el Proyecto de Ley No. 246 de 2022 Cámara “*Por medio del cual se regula el cannabis y uso adulto y se dictan otras disposiciones*”.

El Proyecto de Ley No. 246 de 2022 Cámara bajo estudio fue radicado el 20 de octubre de 2022 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por los HH.RR. Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Etna Tamara Argote Calderón, Luz María Múnera Medina, Alirio Uribe Muñoz, Pedro José Suárez Vacca, David Alejandro Toro Ramírez, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Agmeth José Escaf Tijerino, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Jorge Andrés Cancimance López, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Alfredo Mondragón Garzón, Susana Gómez Castaño, Wadith Alberto Manzur Imbett, Saray Elena Robayo Bechara, Julián David López Tenorio, Orlando Castillo Advincula, Gerson Lisímaco Montaña Arizala, William Ferney Aljure Martínez, Juan Carlos Vargas Soler, Juan Pablo Salazar Rivera, Diógenes Quintero Amaya, John Fredy Núñez Ramos, Haiver Rincón Gutiérrez, Gabriel Becerra Yañez.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley No. 108 de 2022 Senado tiene por objeto crear el marco regulatorio para el cultivo, producción, abastecimiento, almacenamiento, transformación, comercialización, acceso y uso del cannabis y sus derivados con fines de uso adulto, con el fin de evitar externalidades negativas sobre los derechos humanos, la paz y el medio ambiente, asociadas al comercio ilegal de cannabis, así como prevenir el desvío de esta sustancia al tráfico ilícito.

Por su parte, el Proyecto de Ley No. 246 de 2022 Cámara tiene por objeto 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.

III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

A. EFECTOS DE LA MARIHUANA EN LA SALUD

1. Adicción y psicosis.

El cannabis es una droga que se extrae de la planta "*Cannabis Sattiva*". Sus efectos sobre el sistema nervioso son producidos principalmente por uno de sus principios activos, el Tetrahidrocannabinol (THC), el cual se encuentra en diferentes proporciones según la forma en la que se presente la droga. Las diferentes formas de presentar la misma droga del cannabis pueden ser:

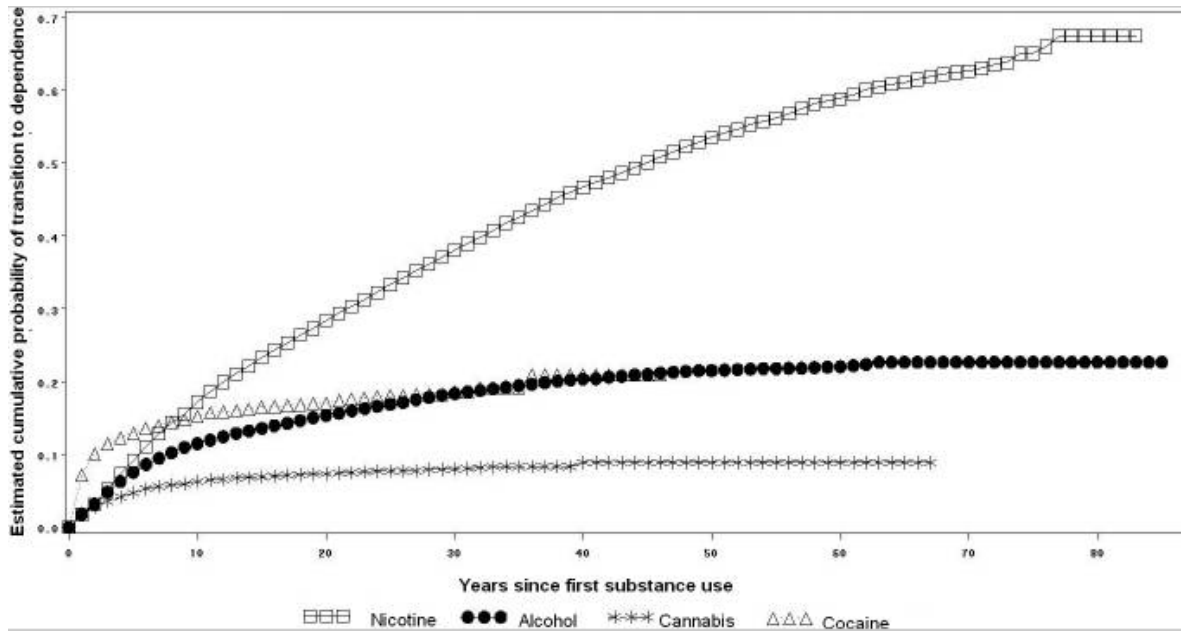
- Marihuana: De un 15-30% de THC
- Hachís: Más potente que la marihuana. 40-60% de THC
- Aceite de Hachís. Puede contener más del 60% de THC

Una de las principales instituciones de investigación sobre adicciones, el National Institute on Drug Abuse en Estados Unidos, especifica que el consumo de marihuana aumenta el riesgo de desarrollar "*Trastorno por consumo de marihuana*", el cual desemboca en una adicción en sus casos más graves. Este hecho es verídico y se experimenta ya en todos los países: hay un incremento muy importante de pacientes que inician un tratamiento por adicción al cannabis, y es sobre todo la población joven la que presenta mayores indicadores de adicción; puesto que, son

las personas que inician su consumo de cannabis antes de los 18 años lo que aumenta entre tres y siete veces las probabilidades de desarrollar un trastorno por consumo de marihuana respecto a las personas adultas.

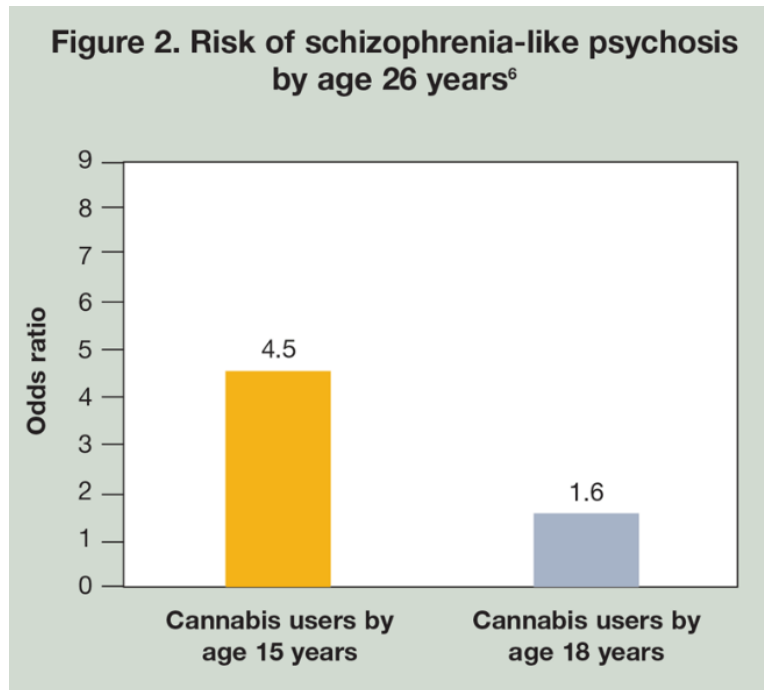
Concretamente, de las personas que consumen cannabis, el 30% presenta adicción o síndrome de abstinencia. Los adolescentes que son adictos a la marihuana probablemente fuman varias veces a la semana o más lo que hace que pierdan interés en sus pasatiempos y desarrollan, además, problemas interpersonales con sus familiares y amigos. Por otro lado, Hasin DS, Saha TD, Kerridge BT, et al. (2015) y López Quintero et al., (2011) mencionan que las personas que consumen cannabis tienen aproximadamente el 10 % de probabilidad de volverse adictas. Así mismo, las personas con trastorno por consumo de marihuana podrían además estar en mayor riesgo de sufrir otras consecuencias negativas, como problemas de atención, memoria y aprendizaje. La dependencia del cannabis es una de las razones por las cuales los pacientes buscan mayor ayuda en las clínicas de tratamiento de drogas.

Figura: Probabilidad acumulada de transición a la dependencia de la nicotina, el alcohol, el cannabis y la cocaína entre los consumidores de estas sustancias



Fuente: López-Quintero, 2010

Si bien la dependencia es mayor para los consumidores de nicotina, el cannabis genera efectos más adversos en la salud. En un estudio en Nueva Zelanda, se demuestra que hay un vínculo entre el consumo de cannabis y la esquizofrenia, incluso cuando se excluyeron los efectos de otras drogas que aumentan el riesgo de psicosis. La figura 2 muestra que aquellas personas que comenzaron a los 18 años o más mostraron solo un aumento no significativo en el riesgo de psicosis a los 26 años, pero entre los que comenzaron a los 15 años o antes, el riesgo aumentó 4 veces. Aquellos que comienzan a consumir cannabis temprano, también parecen más propensos a desarrollar deterioro cognitivo.



Fuente: [Arseneault L, Cannon M, Poulton R, et al. \(2002\)](#)

En un reciente estudio longitudinal (Schoeler et al., 2016), que incluyó 24 estudios de muestras de pacientes con trastorno psicótico con un seguimiento de al menos 6 meses de duración, comparó los resultados clínicos de aquellos pacientes que habían dejado de consumir cannabis durante el seguimiento frente a los que se mantenían en el consumo y frente a los que nunca habían consumido, y llegaron a la conclusión de que el uso continuado de cannabis **predice mayor severidad en los síntomas positivos de psicosis** (Setién, 2018). En el “*Manual diagnóstico y estadístico de trastornos mentales*” de la American Psychiatric Association ya se añade el síndrome de abstinencia y esquizofrenia como trastorno mental debido a los letales efectos del cannabis.

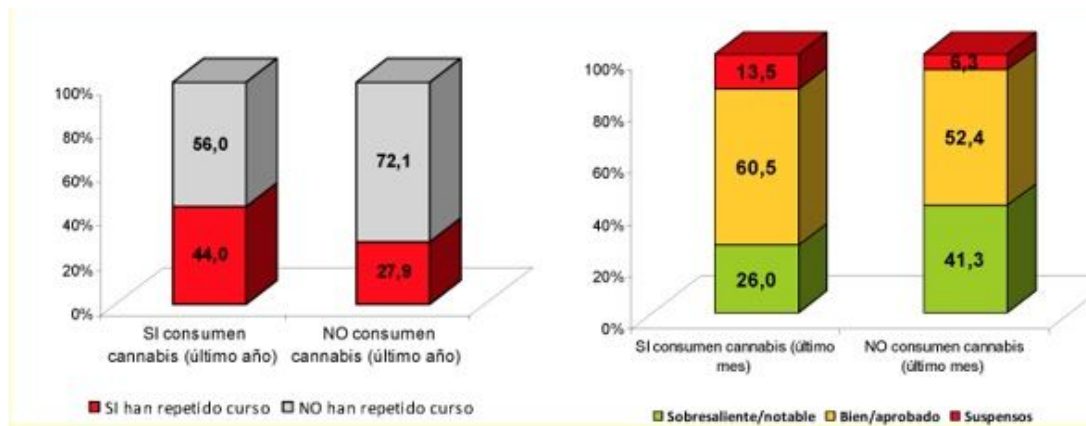
2. Desarrollo cognitivo y escolar.

Distintas investigaciones han demostrado que el consumo de cannabis se relaciona con la pérdida de memoria, deterioro cognitivo y rezago escolar. Hay datos

considerables que sugieren que los estudiantes que fuman marihuana tienen resultados educativos más pobres que sus pares que no fuman.

En un estudio de la revista médica [The Lancet \(2004\)](#) se concluye que los adolescentes -menores de 17 años- que consumen cannabis a diario tienen un 60% menos de probabilidades de acabar el instituto o de conseguir una titulación universitaria comparados con los que nunca han fumado esta droga. Este hecho se confirma con la evidencia que se tiene para la Unión Europea; allí, Guerri (2021) muestra que el 44% de adolescentes y jóvenes en la edad de 14 a 18 años que consumidores de cannabis repitieron curso académico durante el último año y el porcentaje de buenas notas es mayor entre los estudiantes que no consumen cannabis (41,3% frente al 26%).

Figura: Desempeño escolar entre adolescentes y jóvenes consumidores y no consumidores



Fuente: Guerri, 2021

Psychological Medicine estudió cómo afecta el consumo de marihuana al coeficiente intelectual de estudiantes adolescentes. Los datos evidencian que hubo disminuciones de aproximadamente dos (2) puntos de coeficiente intelectual (CI) a lo largo del tiempo en aquellos que consumen cannabis con frecuencia, en

comparación con aquellos que no consumen cannabis. Además, un análisis más detallado sugirió que esta disminución en los puntos de coeficiente intelectual se relaciona principalmente con la reducción del coeficiente intelectual verbal. Por su parte, en la revista *Psychology of Addictive Behaviors* se muestran consistentemente que cuanto más frecuentemente consume cannabis un estudiante universitario, más bajo tiende a ser su GPA (Grade Point Average), más faltan a clases y más tiempo les lleva graduarse (Arria, et al., 2015).

El impacto más directo en el rendimiento académico es una relación entre el consumo de marihuana y problemas de atención y memoria. Esta relación ha sido documentada durante años, incluso con estudiantes universitarios, ver ([Yurgelun-Todd, 2021](#)). Por otro lado, en los estudios que siguen a las personas mientras se abstienen de consumir cannabis, se muestra que cuando se detiene el consumo, mejora el rendimiento cognitivo ([Pope et al., 2001](#)).

Ante la enorme cantidad de evidencia científica que respalda el argumento de que el consumo de cannabis deteriora la capacidad cognitiva y disminuye el rendimiento escolar, ([Gruber et al., 2003](#)) encontraron que los consumidores intensos de cannabis a largo plazo que comenzaron a fumar antes de los 17 años tenían menor rendimiento de memoria (general, de trabajo verbal y visual) que aquellos que comenzaron a fumar a los 17 años o más. Esta evidencia la respalda también ([Meier et al., 2012](#)) donde siguieron una cohorte de nacimiento en Dunedin, Nueva Zelanda, hasta los 38 años. Sus hallazgos sugieren que el consumo persistente de cannabis durante varias décadas provoca una disminución de hasta 8 puntos en el coeficiente intelectual.

Finalmente, a esto se le suma que varios estudios también han identificado una conexión entre el consumo intenso de marihuana e ingresos más bajos, mayor

dependencia de los programas de bienestar, desempleo, conductas delictivas y menor satisfacción con la vida, generando una mayor probabilidad de consumir grandes cantidades de cannabis y otras drogas e intentar suicidarse ([Levine et al., 2011](#); [Fergusson y Boden, 2008](#); [Brook et al., 2013](#)).

3. Disponibilidad, aumento del consumo, suicidios y crimen.

En Estados Unidos en noviembre de 2012, Colorado y Washington aprobaron iniciativas electorales que legalizaron la marihuana para uso recreativo bajo la ley estatal. Desde entonces, nueve estados adicionales (Alaska, Oregón, California, Nevada, Maine, Vermont, Massachusetts, Michigan e Illinois) más el Distrito de Columbia han seguido el ejemplo, ya sea por iniciativa electoral o por acción legislativa. Los votantes de otros cuatro estados (Nueva Jersey, Dakota del Sur, Arizona y Montana) aprobaron medidas electorales estatales que legalizan la marihuana para uso personal en las elecciones de noviembre de 2020.

Los defensores sugieren que la legalización del cannabis reduce el crimen, aumenta los ingresos fiscales, reduce los gastos de justicia penal, mejora la salud pública, aumenta la seguridad del tráfico y estimula la economía; no obstante, estas afirmaciones son exageradas que no soportan el sustento empírico.

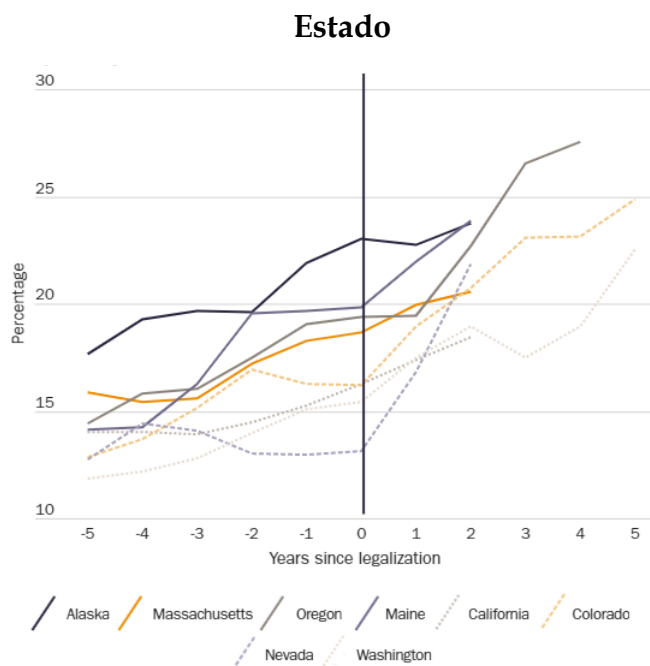
Estados Unidos está experimentando un mayor uso de cannabis como resultado de su legalización con fines recreativos, según un estudio realizado en la Escuela de Salud Pública Mailman de la Universidad de Columbia. Los hallazgos mostraron que la aprobación de las leyes condujo a un aumento en las probabilidades de consumo de cannabis entre las personas de origen hispano, otros y raza/etnia blanca no hispana, en comparación con el período anterior a la promulgación de leyes para uso recreativo ([Public Health Columbia, 2021](#)). Adicionalmente, la disponibilidad de

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

la droga ha permitido que más niños tengan acceso a las drogas, debido a la expansión del comercio y el bajo precio de los psicoactivos (Healthychildren.org)

Asimismo, estudios de la Universidad de California en San Diego evidenciaron que en zonas de Estados Unidos como California, Washington DC y Nueva York, los menores tienen una mayor probabilidad de consumo de marihuana que en los estados donde no es legal y abierto su consumo (Yuyan Shi, en el Universal, 2022).

Ilustración: Tasa de consumo de cannabis antes y después de la legalización por Estado



Fuente: “National Survey on Drug Use and Health (NSDUH),” Substance Abuse and Mental Health Services Administration, 2003–2018, <https://www.samhsa.gov/data/data-we-collect/nsduh-national-survey-drug-use-and-health>.

Por otro lado, la legalización afectó el consumo de cocaína y alcohol. Las siguientes ilustraciones presentan estimaciones a nivel estatal del consumo de cocaína del último año de los encuestados en relación con la tendencia nacional y el año de legalización en EE.UU. Los datos no sugieren una relación clara entre la legalización

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

de la marihuana y el consumo de cocaína. Aunque Oregón y Colorado experimentaron una tendencia al alza en el consumo de cocaína después de la legalización, Massachusetts experimentó una tendencia a la baja. En otros estados, incluidos Washington y Maine, las tasas de consumo de cocaína son consistentes con las tendencias nacionales (Cato Institute, 2021). A pesar de la legalización del cannabis, el mercado negro persiste, pues es allí donde la disponibilidad de drogas es inmediata, y la participación en el suministro de drogas es del 61% (NY Times, 2019).

En cuanto al consumo de alcohol, los datos no muestran una relación clara entre la legalización de la marihuana y el consumo de alcohol. El consumo de alcohol aumentó más que la tendencia nacional en Washington (1 punto porcentual más), Massachusetts (2,3 puntos porcentuales), California (1,9 puntos porcentuales) y Oregón (1,2 puntos porcentuales), pero disminuyó en Colorado (-0,75 puntos porcentuales), Maine (-1,4 puntos porcentuales), Alaska (-1,1 puntos porcentuales) y Nevada (-1,8 puntos porcentuales) (CI, 2021).

En consecuencia, la revista Scientific American, muestra que, de acuerdo al análisis de encuestas realizadas a consumidores de cannabis en EE.UU. fumar marihuana induce un aumento del consumo en el corto plazo y el abuso de otras drogas, incluido el alcohol. Los autores hallaron que los adultos que fumaban marihuana en la primera encuesta eran entre dos y nueve veces más propensos a padecer algún problema de adicción en la segunda encuesta (Hand, 2016).

Ilustración: Tasa de consumo de cocaína antes y después de la legalización del cannabis (4 Estados)

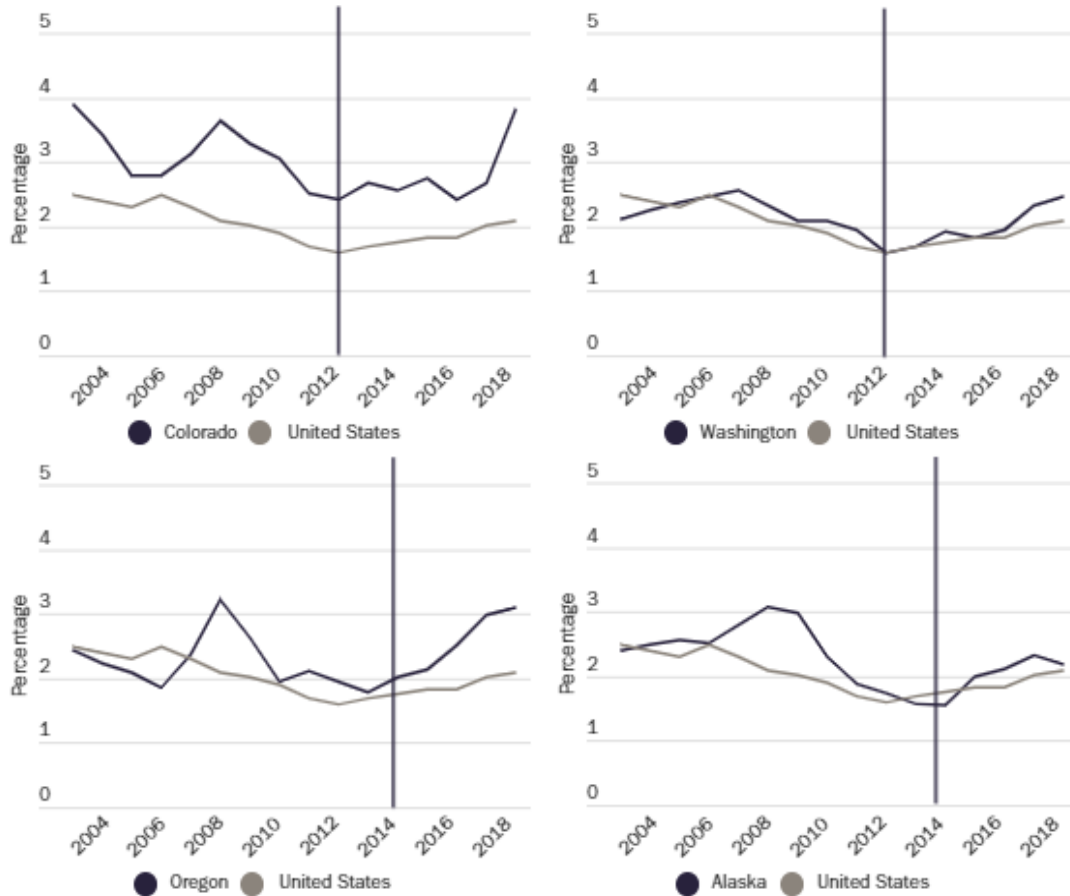
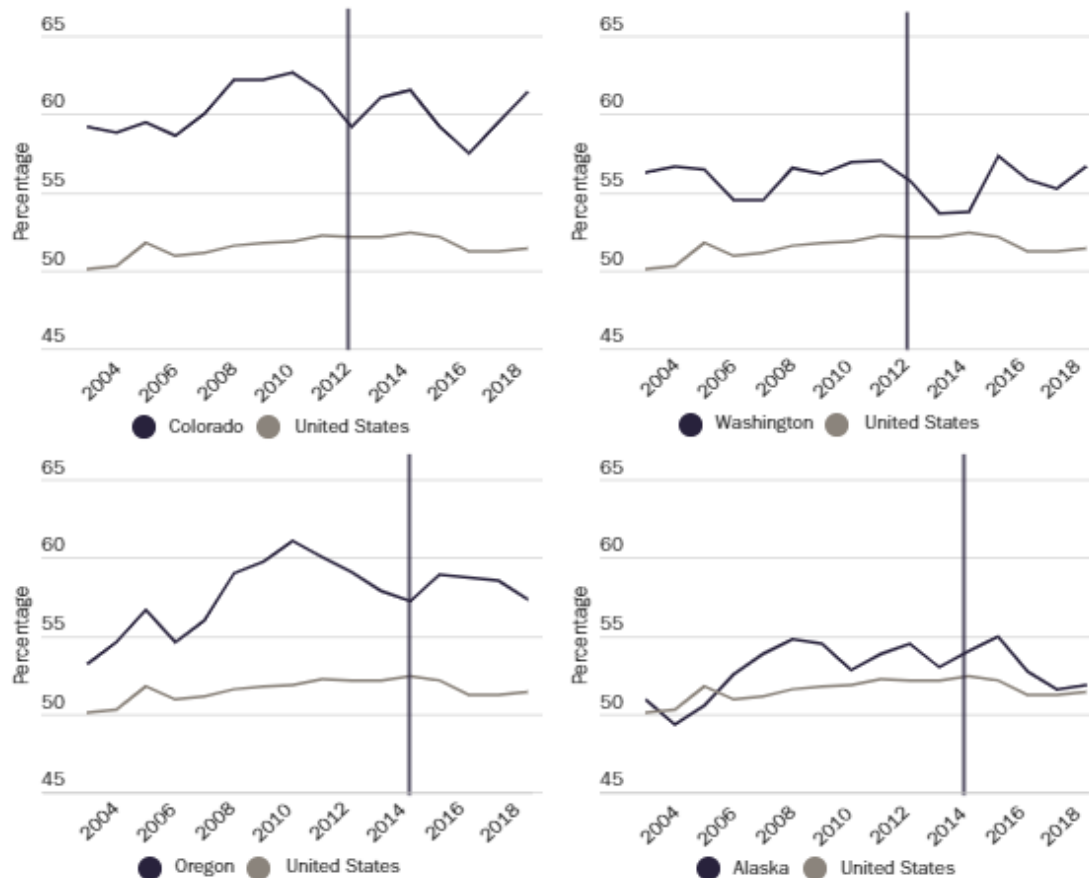


Figura: Tasa de consumo de alcohol antes y después de la legalización del cannabis (4 Estados)



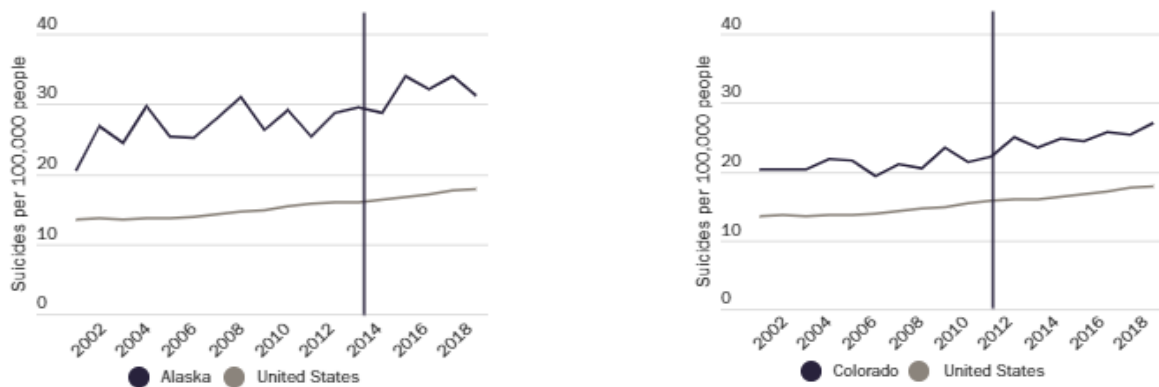
Fuente: Tomado de Dills, Angela, Sietse Goffard, Jeffrey Miron y Erin Partin. “El efecto de las legalizaciones estatales de marihuana: actualización de 2021” con base en Wide-ranging Online Data for Epidemiologic Research, Centers for Disease Control and Prevention, <https://wonder.cdc.gov/>.

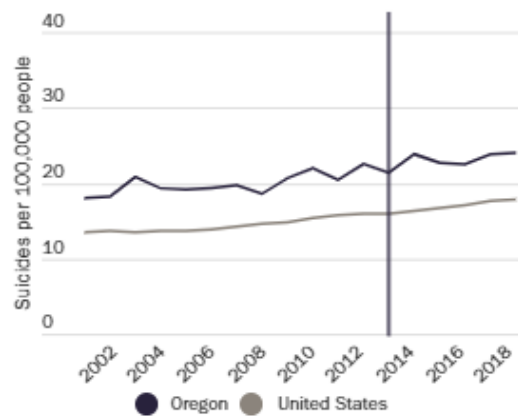
Consecuencia de la legalización en EE.UU, y ante el aumento del consumo de cannabis y otras sustancias en los jóvenes y adultos, se reportaron aumentos asociados de personas con **trastornos psiquiátricos, suicidios y hospitalizaciones** ([UNODC, 2022](#)). En Colorado, la legalización de la marihuana medicinal y recreativa se ha asociado con un aumento en las hospitalizaciones, las visitas al servicio de urgencias y las llamadas al centro de envenenamiento relacionadas con la exposición

intencionada y no intencionada a la marihuana, principalmente entre los jóvenes de 18 a 24 años y los niños de 0 a 8 años, respectivamente ([Sam et al., 2017](#)).

Las siguientes figuras muestran la tasa estatal anual de suicidios para tres estados, Alaska, Colorado y Oregon, en relación con la tasa nacional, antes y después de la legalización (línea vertical) para cada estado que legalizó la marihuana entre 1999 y 2018. La investigación realizada por Anne Case y el premio Nobel de Economía Angus Deaton, encontró que los suicidios y las intoxicaciones por drogas llevaron a un marcado aumento en las tasas de mortalidad de hombres y mujeres blancos no hispanos de mediana edad en los Estados Unidos entre 1999 y 2013 (CI, 2021). Otros estudios han relacionado los opioides y los analgésicos con sobredosis a un reciente aumento de muertes autoinfligidas y suicidios relacionados con las drogas; a este hecho, Case y Deaton (2020) lo llamaron muertes por desesperación.

Figura: Tasa de suicidios entre las personas de 15 años y más, antes y después de la legalización del cannabis





Fuente: Wide-ranging Online Data for Epidemiologic Research, Centers for Disease Control and Prevention, <https://wonder.cdc.gov/>

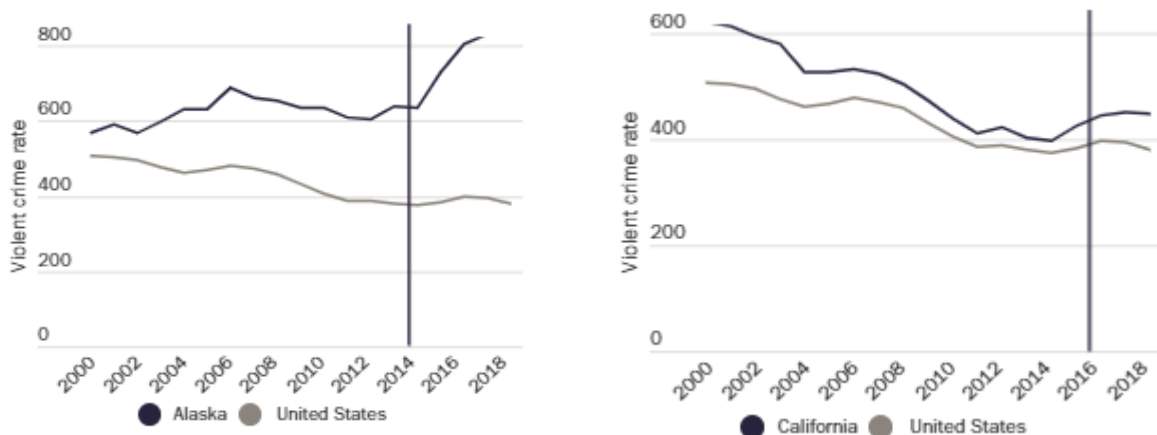
Además de los resultados de salud, la legalización de la marihuana podría afectar las tasas de criminalidad. En un país con grupos armados ilegales y alta violencia, sumándose al bajo nivel educativo, el uso recreativo de cannabis puede aumentar las tasas de delincuencia, en parte, a través de los efectos psicofarmacológicos en los usuarios.

Este hecho se puede evidenciar en EE. UU; la tasa de delitos violentos en Alaska y California aumentó después de la legalización en 152 y 51 más que la tendencia nacional. No obstante, en general, los delitos violentos en EE. UU no se han disparado ni se han desplomado a raíz de la legalización de la marihuana, pero si es una evidencia del potencial efecto devastador que traería la legalización para un país subdesarrollado y con altos índices de violencia y narcotráfico.

En Uruguay, primer país que legalizó el cultivo y venta de la marihuana, las tasas de homicidios han crecido considerablemente tras la legalización; del 2017 al 2018, la tasa de homicidios creció un 45,8%: Tres de cada cinco asesinatos cometidos en Uruguay en 2018 fueron casos de "conflicto criminal". La conflictividad entre los

grupos se debe, entre otras cosas, a la disputa de los territorios de las drogas ilegales, la cocaína y la pasta base (BBC, 2019).

Figura: Tasa de crimen violento por cada 100.000 habitantes, antes y después de la legalización del cannabis



Fuente: Wide-ranging Online Data for Epidemiologic Research, Centers for Disease Control and Prevention, <https://wonder.cdc.gov/>

B. INCREMENTO NARCOTRÁFICO Y ASESINATO DE LÍDERES SOCIALES

El lavado de dinero por narcotráfico equivale a cerca del 5% del PIB nacional, unos 60 billones de pesos¹. En el año 1999 era el 10% del PIB y con el modelo de seguridad aplicado durante el periodo 2002-2010 llegó a mínimos históricos del 2% PIB. Sin embargo, los anuncios de los inicios del Acuerdo de La Habana debilitaron la política antidrogas que incrementó el número de cultivos ilícitos. Estos pasaron de 47.788 hectáreas cultivadas en el 2012 a 146.140 hectáreas después de la firma del

¹ "Illicit activity and money laundering from an economic growth perspective : a model and an application to Colombia" World Bank Policy Research Working Paper, 2016. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23917>

acuerdo en el 2016 (UNDOC); un incremento de 206%. Otros estudios como los de la Casa Blanca de Estados Unidos establecen que los cultivos aumentaron de 78 mil a 188 mil hectáreas, alcanzando el punto máximo en 2020 con 245 mil hectáreas cultivadas (tabla 1).

Tabla 1. Hectáreas de cultivos ilícitos 1999-2021

	Hectáreas de cultivos (UNDOC)	Crecimiento (%)	Hectáreas de cultivos (CASA BLANCA)	Crecimiento (%)
1999	160.120			
2000	163.290			
2001	136.918			
2002	102.071			
2003	86.332			
2004	80.348			
2005	85.750			
2006	77.870			
2007	98.899			
2008	80.953	-18,1	119.000	
2009	68.027	-16,0	116.000	-2,5
2010	61.811	-9,1	100.000	-13,8

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

2011	63.765	3,2	83.000	-17,0
2012	47.788	-25,1	78.000	-6,0
2013	48.189	0,8	80.500	3,2
2014	69.132	43,5	112.000	39,1
2015	96.085	39,0	159.000	42,0
2016	146.140	52,1	188.000	18,2
2017	171.495	17,3	209.000	11,2
2018	169.000	-1,5	208.000	-0,5
2019	154.476	-8,6	212.000	1,9
2020	142.784	-7,6	245.000	15,6
2021			234.000	-4,5

Fuente: UNDOC y Casa Blanca

Estos cultivos ilícitos han estado concentrados cinco (5) departamentos. Para 2020, Norte de Santander (28%), Nariño (21%), Putumayo (14%), Cauca (12%) y Antioquia (9%). En 11 departamentos del país se concentra el 99% de los cultivos ilícitos del país. El territorio afectado por coca es cerca de 140.000 km², esto representa el 63 % del territorio. El 25 % del territorio con coca en 2018 completó diez años o más afectado; para 2011 esta proporción era del 15 %. En el 2001 era el 51% del territorio (UNODC). (Tabla 2).

Los cultivos ilícitos también han presentado un crecimiento por las limitaciones jurídicas creadas desde el 2012. Según la ONU, el 48 % de los consejos comunitarios

del país tiene cultivos de coca y el 20 % de los resguardos indígenas. Esto equivale a la tercera parte de las hectáreas cultivadas en el país.

Tabla 2. Hectáreas de cultivos de Cocaína en Colombia. 2000-2020

PUESTO	Departamento	2018	Participación	Crecimiento	2019	Crecimiento	2020	Crecimiento	Participación
1	N.Santander	33,598	19.88	18,96	41,711	24.1	40,084	18,96	28.23
2	Nariño	41,903	24.79	-8,38	36,964	-11.8	30,751	-8,38	21.66
3	Putumayo	26,408	15.63	-10,75	24,973	-5.4	19,986	-10,75	14.07
4	Cauca	17,117	10.13	7,25	17,356	1.4	16,544	7,25	11.65
5	Antioquia	13,403	7.93	-2,03	9,482	-29.3	12,090	-2,03	8.51
6	Bolívar	8,604	5.09	39,25	7,965	-7.4	9,373	39,25	6.60
7	Córdoba	4,636	2.74	-3,01	2,882	-37.8	3,749	-3,01	2.64
8	Guaviare	434	0.26	-11,84	3,119	618.6	3,227	-11,84	2.27
9	Caquetá	11,702	6.92	-0,77	4,511	-61.4	2,055	-0,77	1.45
10	Chocó	2,155	1.28	-17,46	1,248	-42.1	1,468	-17,46	1.03
11	Meta	2,945	1.74	-47,19	1,466	-50.2	1,235	-47,19	0.87

Fuente: UNDOC

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Los cultivos de coca, mariguana y la minería ilegal son controlados por grupos ilegales. El Acuerdo de la Habana desmovilizó 13.202 hombres en el 2016. No obstante, para junio de 2022, el país ya tenía 12.875 hombres en armas conformados en 49 estructuras, 455 municipios y más de 22 departamentos (tabla 3). Mientras exista la producción legal o ilegal existirán grupos armados en el país. La legalización no es la solución. El mayor ejemplo es el oro, cuya explotación es legal en el país, pero representa la segunda fuente de financiación de los violentos. Para el año 2021, la ONU detectó 98.567 hectáreas de explotación de oro de aluvión en el país donde el 65% -63.984 hectáreas- son de explotación ilícita². Esto se suma a que el 38% de los territorios con presencia de minería tienen siembras de cultivos de coca. Para el 2019, las disidencias de las FARC hacían presencia en el 34% de los municipios donde había extracción ilegal de oro, y en el 43% donde había extracción ilegal de carbón.

Tabla 3. Número de hombres en armas junio 2021

	En Armas	Redes de Apoyo	Estructuras	Municipios	Departamentos
Disidencias a las FARC	2.511	1.773	38	152	23
ELN	2.570	2.617	6	165	21
Clan del Golfo	1.284	1.972	4	134	12
Los Pelusos	64	84	1	4	1
Total	6.429	6.446	49	455	

Fuente: Inteligencia Militar

² Tomado del informe “Colombia Explotación de oro de aluvión: Evidencias a partir de percepción remota 2021”. Ver en https://www.unodc.org/documents/colombia/2022/Junio/Informe_Colombia_Explotacion_de_Oro_de_Alucion_Evidencias_a_Partir_de_Percepcion_Remota_2021_SP_.pdf

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Los cultivos de coca y marihuana, y la minería ilegal, son la principal fuente de violencia en Colombia. Su producción solo trae muertes. Según un estudio realizado por Lucas Llanes en lugares donde se aplicó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS) se presentó un crecimiento en el asesinato de líderes sociales de más del 546% en comparación con municipios que no hicieron parte del programa³. Llanes (2019) también estableció que la probabilidad de que un líder social sea asesinado aumentó en 167% después del programa. Esto también se ha evidenciado por la Justicia colombiana. Según la Fiscalía, desde la firma del Acuerdo de La Habana hasta finales del 2021 han asesinado a 417 líderes sociales donde se tiene esclarecimiento en el 68% de los casos⁴ y sus principales responsables son las disidencias de las FARC, el clan del Golfo, el ELN y otras bandas criminales.

Desde 1999 al 2022 las autoridades han incautado más de 5,8 millones de kilogramos de marihuana. Las mayores incautaciones se han dado en los últimos cuatro años. En el 2020 se incautó medio millón de kilogramos.

Tabla 4. Kilogramos de mariguana incautada 1999-2022

	Kilogramos incautados	Crecimiento (%)
1999	69.087	
2000	75.173	8,8
2001	86.610	15,2

³ Tomado de “El asesinato de líderes sociales: efecto no intencionado de la sustitución de cultivos de uso ilícito” Lucas Llanes, 2020. Ver en <https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/11/Comentario-de-politica-1.pdf>

⁴ Datos de la Fiscalía General de la Nación. Ver en <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/hechos-concretos/se-esclarecieron-68-de-asesinatos-de-lideres-sociales-fiscalia/>

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

2002	76.999	-11,1
2003	134.939	75,2
2004	152.318	12,9
2005	128.957	-15,3
2006	109.629	-15,0
2007	183.204	67,1
2008	254.685	39,0
2009	208.875	-18,0
2010	272.388	30,4
2011	354.283	30,1
2012	362.367	2,3
2013	410.511	13,3
2014	305.464	-25,6
2015	258.221	-15,5
2016	193.078	-25,2
2017	239.421	24,0
2018	264.444	10,5

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

2019	376.127	42,2
2020	534.559	42,1
2021	490.984	-8,2
2022	322.981	-34,2

Fuente: UNDOC

C. EL INFORME MUNDIAL SOBRE LAS DROGAS 2022 DE LA UNODC

Es importante traer al seno de la discusión el último informe mundial sobre las drogas presentado en Viena el 27 de junio del 2022 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito **UNDOC**. Allí se destaca la discusión sobre los efectos de la legalización, el aumento del consumo, los efectos de la producción de drogas en el medio ambiente entre otros. Para efectos de una mayor y enriquecedora discusión se presentan los siguientes aspectos relevantes del informe ([UNDOC, 2022](#))⁵:

Legalización del cannabis: efectos de amplio alcance en la salud y seguridad públicas

- *“La legalización del cannabis parece haber acelerado las tendencias al alza en el consumo diario notificado de esa sustancia y se ha registrado un aumento pronunciado del consumo frecuente de productos de gran potencia por los adultos jóvenes.*

⁵ Disponible en el siguiente enlace: https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/World_Drug_Report_2022_Exsum_and_Policy_implications_Spanish.pdf

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

- *La proporción de personas con trastornos psiquiátricos y de suicidios vinculados al consumo frecuente de cannabis ha aumentado, al igual que el número de hospitalizaciones debidas a los trastornos por consumo de cannabis.”*

Los jóvenes son los mayores consumidores:

- *“La mayoría de las personas que están en tratamiento por trastornos por consumo de drogas en África y en América Latina tienen menos de 35 años.*
- *La prevalencia anual mundial del consumo de cannabis en los jóvenes de 15 y 16 años es del 5,8 %, frente al 4,1 % en la población de 15 a 64 años.”*

Cargas sobre los sistemas de salud:

- *“Los opioides siguen siendo las drogas más letales. En América del Norte, las muertes por sobredosis están alcanzando cifras sin precedentes a causa de los fentanilos: en los Estados Unidos se registraron 91.799 muertes por sobredosis en 2020, y la cifra provisional de muertes correspondiente a 2021 asciende a 107.622.*
- *El cannabis, pese a que raramente se asocia a la mortalidad directamente relacionada con las drogas, es el causante de una parte importante de los daños relacionados con las drogas en todo el mundo, debido en gran medida a su elevada tasa de prevalencia.*
- *Aproximadamente el 40 % de los países notificaron que el cannabis era la droga relacionada con el mayor número de trastornos por consumo de drogas, y el 33 % lo señaló como la droga principal que consumían las personas que se habían sometido a tratamiento.*
- *El aumento de la potencia de los productos del cannabis, junto con el consumo habitual y frecuente de esa sustancia, ha traído aparejado un aumento de los trastornos por consumo de cannabis y los trastornos psiquiátricos concomitantes en Europa Occidental. El 31 % de las personas que acudieron a servicios especializados de tratamiento del consumo de drogas en la Unión Europea en 2019 lo hicieron debido al consumo de cannabis.”*

Impactos ambientales:

- *“Las cadenas de suministro de drogas dejan una huella de carbono considerable en función de la cantidad producida. Por ejemplo, la huella de carbono de 1 kilogramo de cocaína es 30 veces mayor que la de 1 kilogramo de granos de cacao.*
- *Debido al consumo de energía, la huella de carbono del cannabis que se cultiva en interiores es, en promedio, entre 16 y 100 veces mayor que la del cannabis que se cultiva al aire libre.*
- *El cultivo ilícito de drogas a menudo se lleva a cabo en ecosistemas frágiles protegidos, como parques nacionales y reservas forestales, y puede actuar como motor o catalizador de la deforestación.”*

Economías de las drogas ilícitas pueden prosperar en situaciones de conflicto y de debilidad del estado de derecho

- *“Las economías de las drogas ilícitas pueden prosperar en situaciones de conflicto y de debilidad del estado de derecho y, a su vez, pueden prolongar o alimentar los conflictos.*
- *Las partes en los conflictos han utilizado las drogas de origen vegetal, como la cocaína y los opiáceos, para financiarlos, como sucede en Colombia y en el Afganistán.”*

Claramente, el informe no es alentador frente a los efectos de la legalización del cannabis recreativo, mostrando cómo se ha disparado su consumo, sus efectos nocivos en las personas y en el medio ambiente.

D. MARCO NORMATIVO

El marco jurídico para el consumo recreativo de las sustancias estupefacientes en Colombia se remonta incluso antes de la Constitución Política de 1991. Tal consumo se reguló a partir de la expedición de la Ley 30 de 1986, por la cual se adoptó el

Estatuto Nacional de Estupefacientes. Allí en su Artículo 2 se establecía la dosis de consumo personal de estupefacientes en los siguientes términos:

“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.”

Tal marco es la base para la habilitación del consumo nacional; sin embargo, no se regulan otros aspectos como medicinales o alimenticios. Además, dicha ley en su artículo 32 penaliza el cultivo de la planta de marihuana y estaba enfocada en permitir un consumo mínimo, bajo el libre desarrollo de la personalidad, pero con altas restricciones a la producción, venta, comercialización, exportación o explotación.

Asimismo, aunque se permitía el consumo de dosis mínima, el artículo 51 de dicha ley prohibía su porte. Cuestión que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-221 de 1994, ya que, según el órgano constitucional, dicho artículo violentaba la dignidad humana, autonomía y libre

desarrollo de la personalidad de los consumidores, y que dicho porte per se no violentaba los derechos de otras personas.

Ahora bien, posteriormente el Congreso de la República aprobó el Acto Legislativo 02 de 2009, mediante el cual se reformó el Artículo 49 de la Constitución Política, y se estableció lo siguiente:

*“(...) **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.” (Subraya y negrilla fuera del texto original).

Tal reforma fue acusada de inconstitucionalidad, pero la Corte se declaró inhibida para pronunciarse frente al aparte señalado.

Ahora bien, ante este marco impreciso sobre la permisividad o no del consumo de estupefacientes, y en especial de la marihuana, se promulga la Ley 1801 de 2016, por medio de la cual se expidió el Código Nacional de Policía y Convivencia. En este código se prohibió el consumo de drogas psicoactivas en el “*espacio público, lugares abiertos al público, o que siendo privados trasciendan a lo público*” plasmado en el artículo

33. En ese sentido se permitió el consumo de carácter privado conforme al consumo mínimo anteriormente referido.

Continuando con esta línea de ideas, se trae a colación la Sentencia SP-2940-20163 de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual se reconoció la atipicidad del porte o consumo de sustancias estupefacientes, sicotrópicas o drogas sintéticas, incluso en cantidades mayores a la dosis personal siempre que: 1) está fuera para su consumo personal o aprovisionamiento y 2) no existieran indicios de tráfico de sustancias de uso ilícito.

Subsiguientemente, el Decreto 1844 de 2018 estableció que el porte y consumo de la dosis mínima estaba prohibido, facultando a la Policía Nacional para efectuar decomisos de sustancias estupefacientes e imponer eventuales sanciones con ocasión del su porte o consumo.

Es allí donde la Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad de los artículos de la Ley 1801 de 2016, declaró la inexecutable de toda norma que estableciera una prohibición genérica y amplia al consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en espacios públicos, lugares abiertos al público, o que siendo privados trasciendan a lo público, tal cuestión plasmada en la mediante Sentencia C-253 de 2019.

Entonces, a partir de lo dispuesto en la sentencia C-253 de 2019 de la Corte Constitucional se puede portar, consumir (sin afectar a terceras personas y no en cualquier ubicación) y cultivar hasta veinte plantas de cannabis para uso recreativo y siendo mayor de edad. *“Además, se puede vender si es para usos medicinales, es decir, que la planta no tiene más de 1% de THC, puesto que si tuviera un porcentaje mayor se consideraría recreativa”* ([Rendón, 2021](#)). Por tanto, se debe entender que el sistema actual permite el consumo, respetando y garantizando los derechos de los no

consumidores a un ambiente sano y libre de las perturbaciones que conlleva el consumo a su alrededor.

De otra parte, es menester destacar que actualmente cursan varios proyectos de reformas constitucionales para modificar el artículo 49 Superior, que pretenden habilitar el consumo de marihuana (cannabis) en adultos (PAL 066 de 2022 Cámara y PAL 02 de 2022 Cámara - 033 de 2022 Senado).

Por lo anterior, además de la inconveniencia del proyecto de ley bajo estudio, existen serias dudas frente a su trámite por regular cuestiones constitucionales sin un marco claro, más allá de la habilitación al consumo personal establecido en la Sentencia C-253 de 2019, bajo el entendido que actualmente el artículo 49 de la constitución no permite su producción, comercialización, venta y regulación.

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 5 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 5 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 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.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

- 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 este 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 sólo 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 podría suscitar conflictos de interés si el Congresista, su cónyuge o compañero permanente, o alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, son propietarios o hacen parte de negocios relacionados con cannabis

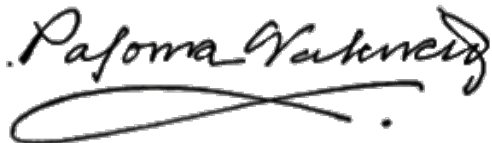
y sus derivados, o las distintas actividades dispuestas en el proyecto de ley bajo estudio.

No obstante lo anterior, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

V. PROPOSICIÓN

En virtud de las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia negativa y en consecuencia solicitamos a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley No. 108 de 2022 Senado “Por medio del cual se establece el marco regulatorio para el cannabis de uso adulto, con el fin de promover los derechos humanos, la salud pública y la seguridad de la población colombiana y se dictan otras disposiciones”, acumulado con el Proyecto de Ley No. 246 de 2022 Cámara “Por medio del cual se regula el cannabis y uso adulto y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,



PALOMA VALENCIA LASERNA
Senadora de la República
Ponente



GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ
Senador de la República
Ponente