



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 863

Bogotá, D. C., martes, 28 de julio de 2026

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

NÚMERO 017 DE 2026

por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, julio de 2026

Secretario

Secretaría General

Cámara de Representantes

Asunto: radicación del Proyecto de Acto Legislativo número 017 de 2026 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario,

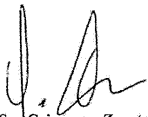
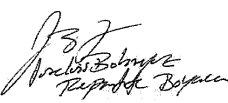
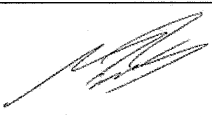
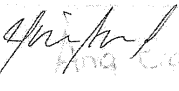
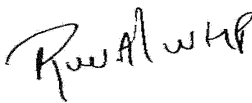
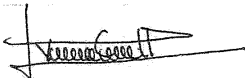
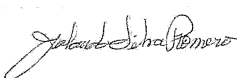
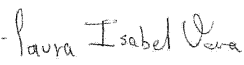
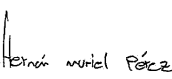
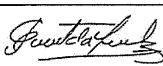
Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política, así como en los artículos 139, 140 y 149 de la Ley 5ª de 1992, me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo número 017 de 2026 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.

El presente acto legislativo se presenta con el fin de dar inicio al trámite legislativo correspondiente y cumplir con las disposiciones legales vigentes.

Cordialmente,

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara Bogotá Pacto Histórico
 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico

 Daniel Navarro Representante por Bogotá	
 ANDREA CAMILA VARGAS DE LA HOZ REPRESENTANTE POR ATLÁNTICO.	
 Laura Daniela Beltrán Falcón Representante por Bogotá	 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 PAOLA ANDREA QUINONES D'HARO Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 Miguel Ángel Gualís Sánchez Representante por Cundinamarca	 JAIRO LEÓN VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico

 Yeisson SuaCajamarca Zapata Representante a la Cámara	 FERNANDO ARIAS CARDONA Representante a la Cámara por Risaralda Pacto Histórico
 ANA LEIDY ERAZO RUIZ. Representante Cámara Valle del Cauca. Pacto Histórico.	Ana Erazo Representante a la Cámara por Meta Pacto Histórico.
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara - Nariño Pacto Histórico	 MARÍA DEL CARMEN MAYUSA DE CRUZ Representante a la Cámara por Bogotá - Meta Pacto Histórico
 MIGUEL ANGEL RUBIO BRAVO Representante a la Cámara del Putumayo Pacto Histórico	 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 LUZ MIRYAN MONCAYO Representante a la Cámara por Cauca Pacto Histórico
 ALEXANDRA PINEDA ORTÍZ Representante a la Cámara por Cesar Pacto Histórico	 LUZ VERÓNICA ESTRADA HOLGUÍN Representante a la cámara por Antioquia Pacto histórico
 YOLANDA SILVA ROMERO Representante a la Cámara por Santander Pacto Histórico	 LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 LOURDES MATEUS Representante a la cámara por el Huila Pacto Histórico	 MARCO EMILIO HINCAPIÉ RAMÍREZ Representante a la Cámara por el Tolima Pacto Histórico
 HERNÁN MURIEL PÉREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico
 MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO Senadora de la República Pacto Histórica	 ÓSCAR DAVID BENAVIDES ANGULO Representante a la Cámara Curul Especial Afro
 KEVIN OSMEL PAZ Senador	 KEVIN OSMEL PAZ Senador

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 017 DE 2026

por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:
CAPÍTULO I
En principios y definiciones

Artículo 1°. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así:

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.

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

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

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

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

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

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

Están prohibidas las actividades de promoción, publicidad y patrocinio relacionadas con el cannabis de uso adulto, salvo las campañas dirigidas a la prevención del consumo y aquellas de carácter informativo y educativo en medios restringidos, dirigidas a audiencias mayores de edad.

Parágrafo 1º. Se prohíbe el consumo y la comercialización del cannabis y sus derivados en los entornos de las instituciones educativas, en espacios deportivos, en parques, en centros de atención a la primera infancia, en los demás ambientes en los que se encuentra prohibido el consumo de tabaco y en los espacios que establezca la ley.

Parágrafo 2º. La ley establecerá medidas de control del consumo de cannabis y de sus efectos, para proteger y prevenir de manera integral a la niñez, la adolescencia, las madres gestantes y lactantes y a la población en general. El suministro, la venta o la entrega, a cualquier título, de cannabis y sus derivados a niños, niñas y adolescentes será sancionado en los términos que fije la ley.

Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para toda la población y en especial para las personas que consuman sustancias psicoactivas, su familia y sus redes de apoyo. El acceso a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del consumidor y en ningún caso podrá derivar en la criminalización, la internación forzada o el trato discriminatorio de quien consume.

El Estado atenderá de manera intersectorial, con enfoque de derechos humanos y de salud pública, a toda la población, procurando el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará, en forma permanente, medidas de promoción de la salud; estrategias de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en cualquiera de sus formas, incluida la prevención del consumo pasivo o secundario y de sus efectos nocivos, principalmente dirigidas a la niñez, la adolescencia y las madres gestantes y lactantes; detección temprana e intervención de los consumos problemáticos; apoyo al abandono del consumo; y estrategias de reducción de riesgos, vulnerabilidades y daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas.

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

Parágrafo 4º. La ley definirá los estándares obligatorios de calidad, inocuidad y trazabilidad de los productos de cannabis de uso adulto. En todo caso deberá regular los límites de concentración de tetrahidrocannabinol, la información sanitaria sobre contenido de cannabinoides, el etiquetado con advertencias sobre salud mental, embarazo, lactancia, conducción de vehículos y consumo combinado con alcohol u otras sustancias, así como la prohibición de presentaciones, sabores o empaques que resulten atractivos para niños, niñas y adolescentes. Los productos comestibles, los extractos y los concentrados estarán sujetos a un régimen reforzado de control.

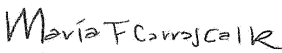
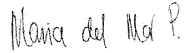
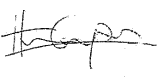
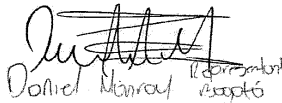
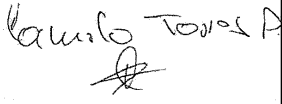
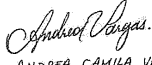
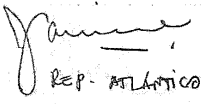
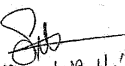
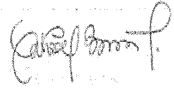
Parágrafo 5º. La ley regulará autorizaciones especiales para las comunidades étnicas, campesinas y para los pequeños cultivadores, como medida diferencial y afirmativa que garantice su participación efectiva en el acceso a la producción, transformación, distribución y venta del cannabis de uso adulto, con especial atención a los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, el conflicto armado y los programas de sustitución. La ley adoptará medidas para prevenir la concentración del mercado y la integración vertical que excluya a los pequeños productores.

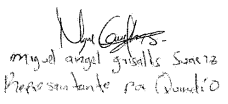
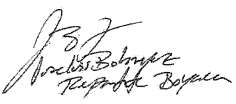
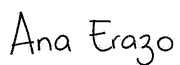
Parágrafo 6º. El Estado mantendrá un sistema de vigilancia epidemiológica y de evaluación de los efectos de esta regulación sobre la salud pública, la seguridad, los mercados ilegales y los derechos de los consumidores. El Gobierno nacional presentará al Congreso de la República, cada dos (2) años, un informe público sobre los resultados de la regulación, que servirá de base para su ajuste normativo.

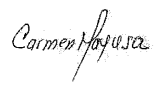
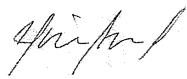
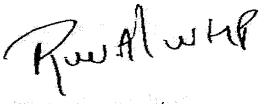
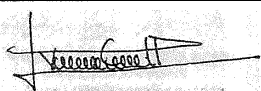
Parágrafo transitorio 1º. El Ministerio de Salud y Protección Social tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación del presente acto legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública estricta en torno a la prevención, la atención y los efectos nocivos del consumo de cannabis, armonizada con la política integral de prevención, reducción de riesgos y daños y atención del consumo de sustancias psicoactivas vigente. Dicha política estará acompañada de una estrategia educativa nacional integral cuyo objetivo será la prevención del consumo, con énfasis en población escolar y universitaria.

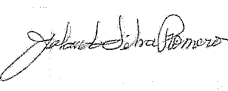
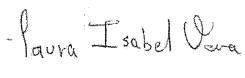
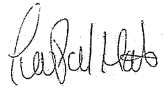
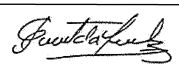
Artículo 2º. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de los seis (6) meses siguientes a su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara Bogotá Pacto Histórico
 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 TO RO. DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 Daniel Manríquez Representante por Bogotá	 Carlos Torres A
 ANDREA CAMILA VARGAS DE LA HOZ REPRESENTANTE POR ATLÁNTICO.	 REP. ATLÁNTICO
 LAURA DANIELA BALLEÍN PALOMARES Representante por Bogotá	 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico

 CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 PAOLA ANDREA QUIÑONES D'HARO Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 MIGUEL ÁNGEL GRISALES SARMIENTO Representante a la Cámara Pacto Histórico	 JAIRO LEÓN VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 YEISSON SUA Representante a la Cámara Pacto Histórico	 FERNANDO ARIAS CARDONA Representante a la Cámara por Risaralda Pacto Histórico
 ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 ANA ERAZO Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico

 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara - Nariño Pacto Histórico	 MARÍA DEL CARMEN MAYUSA DE CRUZ Representante a la Cámara - Meta Pacto Histórico
 MIGUEL ÁNGEL RUBIO BRAVO Representante a la Cámara del Putumayo Pacto Histórico	 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 LUZ MIRYAN MONCAYO Representante a la Cámara por Cauca Pacto Histórico
 ALEXANDRA PINEDA ORTÍZ Representante a la Cámara por Cesar Pacto Histórico	 LUZ VERÓNICA ESTRADA HOLGUÍN Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico

 YOLANDA SILVA ROMERO Representante a la Cámara por Santander Pacto Histórico	 LAURA ISABEL VERA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 LOURDES MATEUS Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico	 MARCO EMILIO HINCAPIÉ RAMÍREZ Representante a la Cámara por el Tolima Pacto Histórico
 HERNÁN MURIEL PÉREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico
 MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO Senadora de la República Pacto Histórico	 ÓSCAR DAVID BENAVIDES ÁNGULO Representante a la Cámara Curul Especial Afro


KEVIN GÓMEZ DAZ
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 017 DE 2026

por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.

La presente exposición de motivos está compuesta por catorce (14) apartes:

- Objeto y advertencia preliminar
- Antecedentes legislativos
- La prohibición que nadie aplica: diagnóstico de una norma muerta
- El fundamento: autonomía sin abandono
- Lo que los datos colombianos obligan a admitir
- De la evidencia a la norma: ¿Por qué estos parágrafos y no otros?
- El diseño importa más que la decisión: lecciones comparadas
- La renta: ¿A quién le pertenece y en qué debe gastarse?
- El costo de no hacer nada
- Trayectoria legislativa
- Contenido del proyecto
- Competencia del Congreso
- Conflicto de interés
- Conclusión
- Referencias

1. OBJETO Y RECONOCIMIENTO PRELIMINAR

Este acto legislativo tiene un punto de partida y un objeto acotado. El punto de partida es una premisa de libertad: la persona adulta es dueña de su cuerpo, de su conciencia y de su plan de vida, y ninguna autoridad está facultada para castigarla por una decisión que no lesiona derechos ajenos. El objeto es la consecuencia institucional de esa premisa: habilitar en la Constitución el consumo de cannabis por personas mayores de edad y someter su producción, transformación, distribución y venta a un régimen público de licencias, controles sanitarios y tributación territorial.

Conviene decirlo sin eufemismos, porque el debate colombiano lleva cuarenta años esquivándolo. La cuestión que aquí se decide no es si el cannabis es bueno o malo, si conviene consumirlo o si sus efectos merecen aprobación. La cuestión es si el Estado tiene título para sancionar a un adulto por una conducta cuyo único riesgo relevante recae sobre sí mismo. La Constitución de 1991 respondió esa pregunta antes de que el prohibicionismo la formulara: fundó el orden en la dignidad humana (artículo 1º), reconoció el libre desarrollo de la personalidad sin más límites que los

derechos de los demás y el orden jurídico (artículo 16) y garantizó la libertad de conciencia (artículo 18). Con ello proscribió el perfeccionismo moral, esto es, la pretensión del poder público de hacer mejores a los ciudadanos contra su voluntad. Un Estado laico y pluralista puede informar, advertir, disuadir, educar, tratar y acompañar, hasta ahí no más.

De ahí que este proyecto no pida una licencia moral, sino una restitución jurídica. Lo que el Acto Legislativo número 02 de 2009 le arrebató al ciudadano -la titularidad de una esfera íntima que la Corte Constitucional había declarado inviolable en 1994- es lo que el presente Acto Legislativo le devuelve. Y lo que le entrega al Estado, a cambio, es aquello de lo que hoy carece: jurisdicción. Se trata de que recupere la potestad de fijar edades, concentraciones, etiquetas, distancias, advertencias y sanciones sobre un mercado que hoy funciona sin ninguna de esas cosas porque el derecho, sencillamente, se retiró de él. Libertad para el adulto, reglas para el mercado y protección reforzada para el menor: ese es, en una línea, el proyecto.

Ninguna de esas tres cosas existe hoy. El adulto no es libre, porque sigue siendo abordado, requisado y sancionado con fundamento en una prohibición que las altas cortes vaciaron de contenido. El mercado no tiene reglas, porque quien las escribe es el traficante. Y la niñez no está protegida, porque el único vendedor disponible no pide documento de identidad. La prohibición fracasó al mismo tiempo en los dos frentes que decía atender: no protegió a quien debía proteger y sí castigó a quien no debía castigar.

Corresponde hacer una advertencia de honestidad intelectual antes de entrar en materia. La regulación del cannabis de uso adulto ha sido propuesta al Congreso en siete oportunidades desde 2019, principalmente por iniciativa del honorable Representante *Juan Carlos Lozada Vargas* y de un grupo transversal de congresistas de distintas bancadas, entre ellos los autores de esta iniciativa. El articulado que aquí se presenta es deudor de ese trabajo y lo reconoce sin ambages: la redacción del artículo 49 que se propone conserva la que fue aprobada en siete debates durante el trámite de 2022, porque un texto que superó ese examen no debe reescribirse por vanidad legislativa. Lo que este proyecto agrega -y lo que justifica su radicación autónoma- es un cuerpo normativo nuevo, contenido en los parágrafos 4º, 5º y 6º, y una fundamentación construida sobre evidencia que en 2022 no existía o no había sido incorporada al debate: los estudios nacionales de consumo de 2022 y 2023, la política sanitaria adoptada mediante la Resolución número 2100 de 2025, la evaluación de seis años de regulación canadiense y la literatura sobre efectos de la regulación en las economías locales. La discusión no vuelve al punto de partida. Vuelve mejor armada.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Congreso de la República ha dado, con distinta suerte, en nueve radicaciones sucesivas desde 2019. Conviene reconstruir ese recorrido con detalle, porque de él se desprenden dos conclusiones que importan al debate: primera, que ninguna de las derrotas fue argumentativa -fueron derrotas de calendario y de aritmética-; segunda, que el texto que hoy se somete a consideración es el sedimento de siete años de deliberación parlamentaria y no una improvisación.

1. **PAL 172 de 2019 Cámara.** Radicado el 15 de agosto de 2019 por los honorables Representantes *Juan Carlos Lozada Vargas, Juan Fernando Reyes Kuri, César Augusto Lorduy Maldonado, Andrés David Calle Aguas, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Katherine Miranda Peña, Juanita María Goebertus Estrada, Alejandro Alberto Vega Pérez, Ciro Fernández Núñez, Harry Giovanni González García, David Ricardo Racero Mayorca, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Catalina Ortiz Lalinde, Jairo Humberto Cristo Correa, Fabio Fernando Arroyave Rivas e Inti Raúl Asprilla Reyes*, entre otros, bajo el título “por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del cannabis”. El 24 de septiembre de 2019 fue aprobado su informe de ponencia en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara. Radicada ponencia positiva para segundo debate, el proyecto debió archivarse por agotamiento de los tiempos legislativos, conforme a los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.
2. **PAL 006 de 2020 Cámara.** Presentado por segunda vez el 20 de julio de 2020, con la firma de los honorables Representantes *Lozada, Reyes Kuri, Toro, Calle Aguas, Vega, Ardila Espinosa, Chacón Camargo, Peinado, González García, Arroyave, Navas Talero, Goebertus, Miranda Peña, Ortiz, José Daniel López, Lorduy, Deluque, Asprilla y Gaitán*. Fue aprobado en la Comisión Primera de la Cámara el 15 de septiembre de 2020 y archivado en plenaria el 3 de noviembre del mismo año por no alcanzar las mayorías necesarias.
3. **Radicación de julio de 2021.** El 20 de julio de 2021 la iniciativa se presentó por cuarta vez, suscrita por un grupo notablemente más amplio: los honorables Representantes *Lozada Vargas, Reyes Kuri, Toro Orjuela, Rodrigo Arturo Rojas Lara, José Daniel López Jiménez, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Goebertus Estrada, Ardila Espinosa, Jhon Arley Murillo Benítez, Faber Alberto Muñoz Cerón, Miranda Peña, Navas Talero, Gaitán Pulido, González García, Ortiz Lalinde, María José Pizarro Rodríguez, Henry Fernando Correal Herrera, Calle*

Aguas, Peinado Ramírez, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Asprilla Reyes, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Vega Pérez, Luis Alberto Albán Urbano, Gabriel Santos García, Deluque Zuleta, Chacón Camargo, Racero Mayorca, Álvaro Henry Monedero Rivera, Teresa de Jesús Enriquez Rosero, Luciano Grisales Londoño y Lorduy Maldonado, junto con los honorables Senadores Juan Luis Castro Córdoba y Horacio José Serpa Moncada. Fue aprobado en la Comisión Primera el 24 de agosto de 2021 y archivado en plenaria de Cámara el 17 de noviembre de 2021, nuevamente por falta de mayorías.

4. **PAL 002 de 2022 Cámara.** Radicado el 21 de julio de 2022 por los honorables Representantes *Lozada Vargas, Julián David López Tenorio, Jaime Rodríguez Contreras, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Calle Aguas, María del Mar Pizarro García, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, María Fernanda Carrascal Rojas, Gabriel Becerra Yáñez, Albán Urbano, Racero Mayorca, Alfredo Mondragón Garzón, Carlos Alberto Carreño Marín, Santiago Osorio Marín, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Jezmi Lizeth Barraza Arrauth, Luvi Katherine Miranda Peña, Dolcey Óscar Torres Romero, Catherine Juvinao Clavijo, Daniel Carvalho Mejía, Germán Rogelio Rozo Anís, Gilma Díaz Arias y Mónica Karina Bocanegra Pantoja, así como por los honorables Senadores Vega Pérez, Chacón Camargo, María José Pizarro Rodríguez, Asprilla Reyes, Alexander López Maya, Omar de Jesús Restrepo Correa, Wilson Arias Castillo, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Iván Cepeda Castro y Yuly Esmeralda Hernández Silva. Esta es la radicación decisiva y la que fija el estándar del presente texto: el proyecto fue debatido y aprobado por las respectivas comisiones y plenarias en siete debates, y solo en el segundo debate de la segunda vuelta en el Senado de la República fue archivado por no alcanzar las mayorías exigidas por la Constitución. Es el punto más alto que ha alcanzado esta discusión en la historia del Congreso colombiano. La redacción del artículo 49 que aquí se propone conserva, en lo sustancial, la que superó ese examen.*

5. **PAL 01 de 2023 Cámara (acumulado con el PAL 35 de 2023).** Radicado el 20 de julio de 2023 por los honorables Representantes *Lozada Vargas, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Carvalho Mejía, Julia Miranda Londoño, Duvalier Sánchez Arango, María Fernanda Carrascal Rojas, Héctor David Chaparro Chaparro, Olga Beatriz González Correa, Pedro José Suárez Vacca, Cala Suárez, David Alejandro Toro Ramírez, Alfonso Jurado, Diógenes Quintero Amaya, Miranda Peña, Alirio Uribe Muñoz, Juvinao*

Clavijo, Juan Sebastián Gómez Gonzáles, Calle Aguas, Pedraza Sandoval, Alejandro García Ríos, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Dorina Hernández Palomino, Heráclito Landínez Suárez, Ermes Evelio Pete Vivas, Osorio Marín, Mondragón Garzón, Jay-Pang Díaz, Luz María Múnera Medina, Carlos Felipe Quintero Ovalle, Jorge Andrés Cancimance López, María del Mar Pizarro García, Barraza Arrauth, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Carmen Felisa Ramírez Boscán, Albán Urbano, Pedro Baracutao García Ospina, Becerra Yáñez, Cristian Danilo Avendaño Fino, Monedero Rivera, Saray Elena Robayo Bechara, Juan Camilo Londoño Barrera, Tamayo Marulanda, López Tenorio, Etna Tamara Argote Calderón, Wilder Iberson Escobar Ortiz, Rozo Anís, Erick Adrián Velasco Burbano, Susana Gómez Castaño, Racero Mayorca e Ingrid Johana Aguirre Juvinao; y por los honorables Senadores Pizarro Rodríguez, Ariel Fernando Ávila Martínez, López Maya, Humberto de la Calle Lombana, Asprilla Reyes, Arias Castillo, Jael Quiroga Carrillo, Julio Elías Vidal, Martha Isabel Peralta Epieyú, Sandra Yaneth Jaimes Cruz, Hernández Silva, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Carlos Alberto Benavides Mora, Clara Eugenia López Obregón, Aida Yolanda Avella Esquivel, Piedad Esneda Córdoba Ruiz, Griselda Lobo Silva, Deluque Zuleta, Julián Gallo Cubillos, Gloria Inés Flórez Schneider, Isabel Cristina Zuleta López, Alex Xavier Flórez Hernández, Catalina Pérez Pérez e Iván Cepeda Castro. El PAL 35 de 2023 Cámara fue radicado el 26 de julio de 2023 por los honorables Senadores John Jairo Roldán Avendaño y Catatumbo Torres Victoria, y los honorables Representantes Ardila Espinosa, Jay-Pang Díaz, Sarmiento Hidalgo, Escobar Ortiz, Landínez Suárez, Albán Urbano, García Ospina, Rozo Anís, Tamayo Marulanda, Jhon Fredi Valencia Caicedo y Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera. Las iniciativas fueron acumuladas y archivadas en el último debate de la primera vuelta.

6. **PAL 13 de 2024 Cámara.** Radicado el 20 de julio de 2024 por los honorables Representantes *Lozada Vargas, Ardila Espinosa, Carvalho Mejía, Ocampo Giraldo, Sánchez Arango, García Ríos, Landínez Suárez, Uribe Muñoz, Racero Mayorca, James Hermenegildo Mosquera Torres, Alfonso Jurado, Gildardo Silva Molina, Norman David Bañol Álvarez, Suárez Vacca, Miranda Peña, Quintero Ovalle, Chaparro Chaparro, Cancimance López, Sarmiento Hidalgo, Becerra Yáñez, Julia Miranda Londoño, Jaime Raúl Salamanca Torres,*

Juvinao Clavijo, Gómez Gonzáles, Osorio Marín, Tamayo Marulanda, Aguirre Juvinao, Pedraza Sandoval, Pete Vivas, Palacios Mosquera, González Correa, Roza Anís, Avendaño Fino, Robayo Bechara, Agmeth José Escaff Tijerino, María del Mar Pizarro García, Vásquez Ochoa, Jay-Pang Díaz, Velasco Burbano y Valencia Caicedo; y por los honorables Senadores *Pizarro Rodríguez, de la Calle Lombana, Hernández Silva, Ávila Martínez, Vidal, Peralta Epieyú y Pérez Pérez*. Fue aprobado en la Comisión Primera Constitucional Permanente el 3 de septiembre de 2024 y, pese a contar con ponencia positiva para segundo debate, debió archivarse por agotamiento de los tiempos legislativos, en aplicación de los artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992.

7. **PAL 566 de 2025 Cámara.** Radicado el 25 de marzo de 2025 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Representantes *Juan Carlos Lozada Vargas, Carlos Adolfo Ardila Espinosa y Alejandro Ocampo Giraldo*, y la honorable Senadora *María José Pizarro Rodríguez*, con el acompañamiento de un amplio grupo de congresistas de las bancadas del Pacto Histórico, Alianza Verde, Comunes, Partido Liberal, Nuevo Liberalismo, Unión Patriótica y Dignidad y Compromiso, entre ellos la honorable Representante *María Fernanda Carrascal Rojas*. Su exposición de motivos incorporó, además de los antecedentes normativos y jurisprudenciales, el capítulo de impacto económico apoyado en el estudio del CESED de la Universidad de los Andes sobre cannabis regulado y seguridad, y el trabajo de Gutiérrez y Tobón sobre el costo de los procedimientos policiales.
8. **PAL 03 de 2025 Senado.** Radicado el 20 de julio de 2025 con idéntico propósito y articulado, suscrito, entre otros, por los honorables Representantes *Lozada Vargas, Ardila Espinosa, Ocampo Giraldo, Carvalho Mejía, González Correa, Sarmiento Hidalgo, Sánchez Arango, Vásquez Ochoa, Velasco Burbano, Osorio Marín, Avendaño Fino, Cala Suárez, Silva Molina, Pedraza Sandoval, Landínez Suárez, Uribe Muñoz, María del Mar Pizarro García, Liliana Rodríguez Valencia, Toro Ramírez, Gómez Gonzáles y Alfonso Jurado*; y por los honorables Senadores *Pizarro Rodríguez, León Fredy Muñoz Lopera, Benavides Mora, Hernández Silva, Ávila Martínez y Fabián Díaz Plata*. Su exposición de motivos añadió a la del PAL 566 el capítulo de competencia del Congreso, con la transcripción de los artículos 114, 150, 374 y 375 de la Constitución y de los artículos 2º de la Ley 3ª de 1992 y 6º de la Ley 5ª de 1992.

9. **PL 248 de 2024 Cámara.** El antecedente de desarrollo legal. Al margen de la vía constitucional, el 21 de agosto de 2024 el honorable Representante *Alejandro Ocampo Giraldo* radicó ante la Cámara de Representantes el proyecto de ley “por medio del cual se regula el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones”, cuyo objeto fue crear el marco regulatorio de la producción, comercialización y venta del cannabis de uso adulto, con prioridad en la protección de los menores, la lucha contra las economías ilegales y la inserción al mercado de poblaciones vulnerables, en especial las afectadas por el conflicto armado.

El proyecto estructuró, en quince capítulos, el andamiaje completo del mercado: enfoques rectores (salud pública, derechos humanos, protección a la niñez, política de cuidado, equidad social y prácticas verdes y limpias); definiciones técnicas (autocultivo, clubes cannábicos, dispensarios, laboratorio analítico, manifiesto, perfil cannabinoide, software de trazabilidad); régimen de cultivo, con licenciamiento a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, autocultivo de hasta veinte plantas sin licencia y prohibición de negar el licenciamiento a comunidades étnicas y campesinas por preexistencia de cultivos o antecedentes judiciales; distribución mediante dispensarios, farmacias especializadas, venta virtual verificada y cafés cannábicos; clubes cannábicos sin ánimo de lucro; límites de porte; ventanilla única interoperable para licencias con respuesta en noventa días hábiles; prohibiciones y restricciones (venta a menores, distancias mínimas de trescientos metros a entornos educativos y de cien metros para el consumo, conducción bajo efectos, publicidad); protocolos de cromatografía líquida de alto rendimiento a cargo del Invima para certificar ausencia de contaminantes; formación del talento humano en salud; medidas de equidad social -entre ellas la asignación del setenta por ciento de las licencias de cultivo a asociaciones de comunidades con cultivos preexistentes y víctimas del conflicto, y la exigencia de que al menos el cincuenta por ciento de la flor distribuida provenga de esos cultivos-; registro de semillas nativas; acceso al sistema financiero y a líneas de crédito del Banco Agrario; esquema impositivo; y un régimen de despenalización y favorabilidad penal que modifica los artículos 375, 376 y 377 de la Ley 599 de 2000 y deroga el Decreto número 1844 de 2018.

3. LA PROHIBICIÓN QUE NADIE APLICA: DIAGNÓSTICO DE UNA NORMA MUERTA

El artículo 49 de la Constitución dice que el porte y el consumo de sustancias psicoactivas están prohibidos. No lo están. Esa es, sin adorno, la situación jurídica del país desde 2009, y ninguna reforma sería capaz de partir de otro diagnóstico.

La prohibición fue introducida por el Acto Legislativo número 02 de 2009 sobre una premisa que la propia jurisprudencia ya había descartado

quince años antes. En la Sentencia C-221 de 1994, con ponencia de Carlos Gaviria Díaz, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 51 de la Ley 30 de 1986 al sostener que sancionar el porte de la dosis personal violaba la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad, porque la conducta del consumidor no lesiona, en sí misma, derechos ajenos. El constituyente derivado de 2009 pretendió revertir esa doctrina por vía de texto. No lo logró: logró apenas fracturar el ordenamiento.

La fractura se puede rastrear con precisión. La Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia SP-2940 de 2016, reconoció que el consumidor podía portar cantidades distintas a las fijadas por la ley cuando estuvieran destinadas al consumo personal o al aprovisionamiento y no mediaran indicios de tráfico. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-253 de 2019, declaró inexecutable las expresiones del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que habilitaban una prohibición amplia y genérica del consumo, por innecesaria, en ocasiones inidónea y, en todo caso, desproporcionada frente al libre desarrollo de la personalidad. El Consejo de Estado, en fallo del 30 de abril de 2020, condicionó la validez del Decreto número 1844 de 2018 a que la intervención policiva procediera únicamente cuando la conducta trascendiera la esfera íntima del consumidor. Tres jurisdicciones, en tres décadas distintas, dijeron lo mismo.

El resultado es una norma constitucional vaciada por sus intérpretes. Y el vaciamiento no es inocuo: produce inseguridad jurídica para el ciudadano, discrecionalidad para la autoridad de policía y estigmatización para el consumidor, que sigue siendo abordado, requisado y sancionado con fundamento en una prohibición que las altas cortes han desactivado una y otra vez.

4. EL FUNDAMENTO: AUTONOMÍA SIN ABANDONO

Toda reforma que toque la libertad individual debe justificar dos cosas, no una: por qué el Estado debe abstenerse y por qué, al mismo tiempo, debe hacerse cargo.

Lo primero es la premisa liberal que la Constitución de 1991 ya contiene. El artículo 16 no protege únicamente los proyectos vitales que la mayoría juzga virtuosos; protege sobre todo los que no lo son, porque una libertad que solo ampara lo aprobado no es libertad sino permiso. El poder público puede intervenir cuando una conducta trasciende la órbita individual y lesiona bienes jurídicos ajenos; no puede erigirse en tutor moral del ciudadano adulto. Sancionar a alguien por lo que ingiere, cuando nadie más resulta afectado, es sustituir el derecho penal del acto por un derecho penal del carácter. Eso fue lo que dijo la Corte en 1994 y lo que este proyecto simplemente traslada al texto constitucional, donde debió estar siempre.

Lo segundo es la premisa social, y es la que separa esta iniciativa de un mero alegato libertario. Un Estado social de derecho no cumple con abstenerse.

La abstención frente a un mercado clandestino no es neutralidad: es delegación. Cuando el Estado se retira, el precio, la calidad, la potencia, la publicidad, la edad del comprador y el destino de la renta los fija el traficante. La verdadera alternativa no está entre prohibir y permitir, sino entre gobernar y ceder. Este proyecto elige gobernar: información veraz, productos analizados, límites de potencia, etiquetado con advertencias, detección temprana, tratamiento disponible y reducción de riesgos y daños.

De esa doble premisa se sigue el eje que ordena todo el articulado: la protección reforzada de niños, niñas y adolescentes. El artículo 44 de la Constitución impone el interés superior del menor, y ese interés no se sirve con una prohibición que el expendedor clandestino ignora, sino con controles de edad, prohibición de publicidad, empaques no atractivos, restricciones de proximidad a entornos escolares, sanción del suministro a menores y prevención escolar basada en evidencia. Ninguna de esas exigencias puede formularse contra quien vende en la esquina de un colegio. Todas pueden formularse contra un licenciario que arriesga su licencia.

5. LO QUE LOS DATOS COLOMBIANOS OBLIGAN A ADMITIR

El debate público sobre cannabis suele librarse con intuiciones. Conviene librarlo con cifras, y las cifras colombianas -producidas por el propio Estado- son inclementes con el régimen vigente.

Los menores ya acceden. El Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar 2022 reportó que el 5,96% de los escolares había consumido marihuana alguna vez en la vida, el 4,10% en el último año y el 2,41% en el último mes, con 143.440 estudiantes que consumieron durante el último año. La prevalencia escala con la edad: 1,86% entre los 12 y 14 años, 5,24% entre los 15 y 16, y 7,96% entre los 17 y 18 (ODC & MEN, 2022). La prohibición se defendió con el argumento de proteger a la niñez. La niñez es, precisamente, donde más claramente fracasó.

El acceso es fácil y el mercado ilegal no pide documento de identidad. Sobre una muestra de 80.018 estudiantes colombianos, González-Zipa y otros (2022) encontraron que el 37,3% consideraba fácil conseguir marihuana. Ese porcentaje no describe la eficacia de una barrera: describe su inexistencia.

El consumo creció bajo prohibición. El Estudio Nacional de Consumo en Población Universitaria 2023 documenta que la marihuana es la sustancia ilícita de mayor consumo entre universitarios -prevalencia de vida de 32,25%, de último año de 26,69% y de último mes de 12,39%- y que la prevalencia de último año pasó de 11,3% en 2009 a 26,7% en 2023 (ODC & MEN, 2023). Más del doble, con la prohibición vigente y en su versión más severa. Quien atribuya al régimen actual un efecto disuasorio debe explicar esta serie.

No todo consumo es igual, y la ley debe poder distinguirlo. Entre los escolares que reportaron consumo en el último año, el 58,6% fue clasificado como uso no problemático según la escala CAST, el 24,6 % como de bajo riesgo y el 16,8% como de alto riesgo (ODC & MEN, 2022). Una política que responde con la misma herramienta -la sanción- a las tres categorías es una política incapaz de identificar, precisamente, a la que necesita ayuda.

Los riesgos son reales y exigen precaución, no negación. Matéus-Arias y otros (2022), sobre 80.018 adolescentes escolarizados, hallaron una prevalencia de consumo en los últimos treinta días de 4,3%, con prevalencias mayores entre quienes reportaron ideación suicida o autolesión deliberada en el último año. Campo-Arias, Suárez-Colorado y Caballero-Domínguez (2020) identificaron asociación entre consumo alguna vez en la vida y riesgo suicida elevado en adolescentes de Santa Marta, incluso tras ajustar por otras variables. Estos hallazgos no demuestran causalidad, pero sí imponen un deber: el de legislar con enfoque precautorio, con advertencias sobre salud mental, tamizaje, rutas de atención y formación del talento humano en salud. Este proyecto no minimiza el riesgo del cannabis; discute quién está en mejores condiciones de administrarlo, si el Ministerio de Salud o el microtráfico.

6. DE LA EVIDENCIA A LA NORMA: POR QUÉ ESTOS PARÁGRAFOS Y NO OTROS

La literatura internacional converge en un punto que debería ordenar cualquier diseño regulatorio: los factores de riesgo del cannabis son, en su mayoría, modificables. La Agencia de Drogas de la Unión Europea señala que los daños sanitarios y sociales son más probables cuando el uso regular comienza en la adolescencia, cuando aumenta la frecuencia y cuando se consumen productos de alta potencia (EUDA, s. f.). Las guías de uso de menor riesgo recomiendan retrasar el inicio, evitar productos de alta potencia, evitar patrones intensivos y reducir las formas fumadas de administración (Fischer et al., 2022).

Todas esas recomendaciones tienen algo en común: son inexigibles en un mercado clandestino y exigibles en uno regulado. Nadie puede imponerle a un expendedor ilegal un límite de THC, una etiqueta o una prueba de laboratorio. De ahí que el parágrafo 4º eleve a rango constitucional el deber del legislador de fijar límites de concentración de tetrahidrocannabinol, información sobre cannabinoides, etiquetado con advertencias sobre salud mental, embarazo, lactancia, conducción y consumo combinado con alcohol, prohibición de presentaciones atractivas para menores y régimen reforzado para comestibles, extractos y concentrados. No es una cláusula decorativa: es la traducción normativa, punto por punto, de la evidencia del capítulo anterior.

El parágrafo 6º, por su parte, responde a la objeción más razonable que puede hacerse a esta reforma: la de que se legisla sobre un terreno todavía en estudio. La respuesta institucional no es abstenerse, sino someter la regulación a control empírico. Por eso se ordena un sistema de vigilancia epidemiológica y un informe público bienal al Congreso. La reforma queda así abierta a su propia corrección: si los datos la desmienten, el legislador tendrá el deber -y el insumo- de ajustarla.

Finalmente, este proyecto no crea un régimen sanitario paralelo. Se articula con la Resolución número 2100 de 2025 del Ministerio de Salud y Protección Social, que adoptó la Política integral para la prevención, la reducción de riesgos y daños y la atención del consumo de sustancias psicoactivas 2025-2033 y el Sistema Nacional de Atención al consumo de sustancias psicoactivas. Esa política ya existe; lo que no existe es la habilitación constitucional que la haga plenamente operativa sobre el cannabis. Y cuenta, además, con capacidad estatal instalada: la Ley 1787 de 2016 dejó al país una década de aprendizaje en licenciamiento, trazabilidad y coordinación intersectorial que hoy puede reutilizarse.

7. EL DISEÑO IMPORTA MÁS QUE LA DECISIÓN: LECCIONES COMPARADAS

Quien invoque la experiencia internacional debe hacerlo con precisión, porque de ella no se sigue que legalizar produzca automáticamente buenos resultados, sino algo más exigente: que los resultados dependen del diseño.

Canadá reguló en 2018 con tres objetivos declarados -mantener el cannabis fuera del alcance de la juventud, retirarle ganancias al mercado criminal y proteger la salud pública mediante acceso legal para adultos (Department of Justice Canada, 2021)-. La Encuesta Canadiense de Cannabis 2024 reportó que el 72% de quienes consumieron en los últimos doce meses compró usualmente en fuentes legales, frente a un 3% que reportó fuentes ilegales (Health Canada). El mercado criminal no desapareció, pero fue desplazado, que es exactamente lo que una política pública puede prometer con seriedad.

Uruguay es el caso más pertinente para América Latina por tratarse de un modelo no comercial y de alto control estatal. Rivera-Aguirre y otros (2022), comparando encuestas repetidas a estudiantes de secundaria en Uruguay y Chile entre 2007 y 2018, concluyeron que la legalización recreativa no se asoció con aumentos generales del consumo de último año o de último mes, ni con incrementos sostenidos del uso riesgoso o frecuente entre jóvenes. La catástrofe anunciada no se produjo.

La conclusión que Colombia debe extraer no es “copiemos a Uruguay” ni “copiemos a Canadá”, sino la más incómoda de las tres: que el desenlace sanitario depende del grado de control estatal, de las restricciones comerciales, del régimen de licencias, de la fiscalización y de la inversión en prevención.

Un modelo mal diseñado puede producir un oligopolio con publicidad agresiva y productos de alta potencia; uno bien diseñado puede reducir el mercado ilegal sin aumentar el consumo juvenil. Este acto legislativo no importa un modelo: fija en la Constitución los principios que obligarán al legislador a construir el modelo colombiano.

8. LA RENTA: A QUIÉN LE PERTENECE Y EN QUÉ DEBE GASTARSE

Hay una pregunta que el prohibicionismo nunca respondió y que esta reforma responde de frente: el dinero del cannabis existe, se produce todos los días, y hoy lo administra íntegramente la criminalidad. La discusión no es si habrá renta, sino quién la cobra.

La magnitud de lo que está en juego puede estimarse. Entre 2018 y 2024, las ventas de cannabis medicinal y recreativo en Canadá sumaron 28,7 mil millones de dólares canadienses -el 86,6% correspondiente a uso recreativo-; la industria aportó 76,5 mil millones al PIB, cerca del 0,4% anual; generó un promedio de 22.900 empleos por año; y produjo un recaudo tributario de 29,6 mil millones, aproximadamente el 0,4% del total recaudado en el período.

Pero la cifra decisiva no es cuánto se recauda, sino en qué se gasta. En los Estados Unidos, los estados que regularon destinaron buena parte del recaudo a fines sanitarios y educativos: California orienta el 60% a prevención, intervención temprana y tratamiento; Maine el 50% a salud y reducción de daños; Nueva York el 40% a escuelas públicas y el 20 % a tratamiento; Illinois el 20% a prevención y salud mental; Oregón el 40% a escuelas y el 20% a salud mental, prevención y tratamiento; Virginia el 40% a primera infancia, el 25% a prevención y tratamiento y el 30% a comunidades afectadas por el consumo problemático.

Mientras tanto, el país desaprovecha lo que ya tiene. Fedesarrollo calculó 45 hectáreas de cannabis medicinal en 2019; el ICA registró 51 en 2023 (31,7 no psicoactivas y 19,4 psicoactivas): cuatro años de estancamiento. Las licencias de cultivo expedidas por el Ministerio de Justicia cayeron de 802 en 2020 a 19 en 2024 y 20 en 2025, prueba de un modelo que repartió papeles sin abrir mercado. Las exportaciones de cannabis medicinal pasaron de más de US\$5 millones en 2020 a US\$10,8 millones en 2023, con destino principal en Brasil (32%), Australia (25%) y Alemania (14%), pero apenas representan el 0,02% de las exportaciones del país. Las proyecciones señalan el tamaño de lo perdido: el estudio de Econcept -Echeverry, Santa María y González- estimó una media de 21.000 empleos anuales y un recaudo superior a un billón de pesos; Fedesarrollo calculó que pasar de 45 a 1.500 hectáreas generaría cerca de 26.000 empleos agrícolas, 41.000 empleos totales, exportaciones por US\$2,2 mil millones y un recaudo de renta cercano a \$560 mil millones.

Ahora bien, la renta no es virtuosa por ser legal. Los estudios sobre economías locales advierten que

los efectos positivos no son automáticos: dependen de restringir la integración vertical para evitar la concentración de rentas, de un registro de licencias que priorice a los cultivadores actuales y a los territorios de sustitución, de condiciones comerciales y acceso preferente al mercado para pequeños cultivadores, del fortalecimiento asociativo y cooperativo que les permita incidir sobre los precios, y de financiación pública, crédito barato e infraestructura de comercialización asociativa. Sin esas medidas, la regularización se limitaría a trasladar una renta ilegal de manos del narcotráfico a las de un oligopolio legal, y los campesinos que hoy cultivan bajo coacción armada quedarían fuera del mercado que ellos mismos sostienen. Ese es, exactamente, el mandato del párrafo 5°.

9. EL COSTO DE NO HACER NADA

El régimen vigente tiene un precio, y está cuantificado.

El Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes revisó sistemáticamente diecinueve estudios sobre países que regularon o descriminalizaron el cannabis. Catorce sugieren una reducción del crimen o no muestran impacto alguno: nueve encuentran que la regulación del cannabis medicinal reduce la criminalidad o no la afecta, y siete reportan lo mismo para la despenalización, descriminalización y regulación del cannabis recreativo. Cinco de seis estudios indican una disminución de los arrestos. Todos los estudios revisados sobre tasas de esclarecimiento coinciden en que la regulación no obstaculiza la capacidad de resolver crímenes y en ocasiones la mejora. Las conclusiones son tres: liberar recursos policiales permite reasignarlos a delitos de mayor impacto; trasladar bienes del mercado negro a la economía formal reduce las rentas ilegales y la violencia asociada; y la caída del precio puede disminuir los delitos contra el patrimonio.

El costo directo es todavía más elocuente. Según Gutiérrez y Tobón (2017), citados por el CESED, una detención consume en promedio 9,5 horas de una patrulla de dos agentes, el traslado unas cuatro horas y la judicialización 5,5 horas. Entre 2001 y 2015, el gasto público asociado a detenciones por porte, fabricación y tráfico de estupefacientes ascendió a \$10,6 billones de pesos, cerca de \$133.620 por incidente.

Ese es el precio de perseguir una conducta que la Corte Constitucional declaró protegida hace treinta años. No es un costo de la seguridad: es un costo sustraído a la seguridad.

10. TRAYECTORIA LEGISLATIVA

La iniciativa se inscribe en una discusión que el Congreso ha dado siete veces. El Proyecto de Acto Legislativo número 172 de 2019 Cámara fue aprobado en Comisión Primera y archivado por vencimiento de términos (artículos 224 y 225 de la Ley 5ª de 1992). El PAL 006 de 2020 fue aprobado en comisión y archivado en plenaria por falta de mayorías. La radicación de julio de 2021 corrió la misma suerte en plenaria de Cámara el 17 de noviembre de ese año. El PAL 002 de 2022 Cámara alcanzó el punto más

alto de esta discusión: fue debatido y aprobado en siete debates, y solo en el segundo debate de segunda vuelta en el Senado fue archivado por no alcanzar las mayorías constitucionales. El PAL 01 de 2023 Cámara, acumulado con el PAL 35 de 2023, se archivó en el último debate de la primera vuelta. El PAL 13 de 2024 Cámara fue aprobado en Comisión Primera el 3 de septiembre de 2024 y archivado por agotamiento de los tiempos legislativos. Finalmente, el PAL 566 de 2025 Cámara y el PAL 003 de 2025 Senado reiteraron la iniciativa.

Ninguna de esas derrotas fue argumentativa: fueron derrotas de calendario y de aritmética. En paralelo, el Proyecto de Ley número 248 de 2024 Cámara desarrolló el andamiaje legal del mercado -licencias y ventanilla única, autocultivo, clubes cannábicos, dispensarios, trazabilidad, laboratorios de analítica, prohibiciones, equidad social y esquema impositivo-, con lo cual el país cuenta ya con el diseño legal de la regulación. Lo que falta es la habilitación constitucional que hoy lo bloquea. De ahí el párrafo transitorio 3, que impone al Congreso el deber de expedir esa ley dentro de las dos legislaturas siguientes: la reforma no se agota en el permiso, se completa en la regulación.

11. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto consta de dos artículos.

- **Artículo 1º.** Modifica el artículo 49 de la Constitución Política. Conserva íntegramente los incisos vigentes sobre salud y saneamiento ambiental y exceptúa de la prohibición general de porte y consumo, respecto del cannabis y sus derivados, a las personas mayores de edad, así como a las actividades de producción, transformación, distribución, venta y comercialización con fines de uso adulto, siempre que medien las licencias o autorizaciones de la autoridad competente y sin perjuicio del autocultivo autorizado por la ley. Prohíbe la promoción, la publicidad y el patrocinio, salvo las campañas de prevención y las piezas informativas y educativas en medios restringidos dirigidas a mayores de edad.
- **Parágrafo 1º.** Prohíbe consumo y comercialización en entornos educativos, espacios deportivos, parques, centros de atención a la primera infancia y demás ambientes donde está prohibido el consumo de tabaco.
- **Parágrafo 2º.** Ordena medidas de control y protección integral de la niñez, la adolescencia y las madres gestantes y lactantes; sanciona el suministro a menores; consagra el consentimiento informado y proscribe la criminalización, la internación forzada y el trato discriminatorio del consumidor; y fija los deberes de promoción, prevención, detección temprana, atención y reducción de riesgos y daños.
- **Parágrafo 3º.** Obliga al Sistema General de Seguridad Social en Salud y a sus prestadores a aplicar lo dispuesto en el artículo.

- **Parágrafo 4º.** Constitucionaliza los estándares de calidad, inocuidad y trazabilidad: límites de THC, información sobre cannabinoides, etiquetado con advertencias, prohibición de presentaciones atractivas para menores y régimen reforzado para comestibles, extractos y concentrados.
- **Parágrafo 5º.** Establece el enfoque diferencial y afirmativo para comunidades étnicas, campesinas y pequeños cultivadores, con atención a los territorios de cultivos de uso ilícito, el conflicto armado y los programas de sustitución, e impone al legislador prevenir la concentración del mercado y la integración vertical excluyente.
- **Parágrafo 6º.** Crea el deber de vigilancia epidemiológica y evaluación, con informe público bienal al Congreso.
- **Parágrafo transitorio 1º.** Concede seis meses al Ministerio de Salud y Protección Social para formular e implementar la política pública de prevención y atención, armonizada con la política integral vigente y acompañada de una estrategia educativa nacional.
- **Artículo 2º.** Difiere la vigencia por seis meses contados desde la promulgación, para permitir la reglamentación y el alistamiento institucional.

12. COMPETENCIA DEL CONGRESO

El Congreso de la República es competente para tramitar la presente iniciativa en ejercicio de la función constituyente derivada, de conformidad con las siguientes disposiciones.

12.1 Fundamento constitucional

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. (...)”.

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...)”.

Artículo 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo”.

Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo periodo la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero”.

La presente iniciativa es suscrita por más de diez miembros del Congreso de la República, con lo cual satisface el requisito de iniciativa previsto en el artículo 375 superior, y se somete al trámite de dos períodos ordinarios y consecutivos allí establecido.

12.2 Fundamento legal

Artículo 2°. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia”. (Ley 3ª de 1992).

Artículo 6°. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple: 1. Función CONSTITUYENTE, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos. (...)” (Ley 5ª de 1992).

Adicionalmente, los artículos 221 y siguientes de la Ley 5ª de 1992 regulan el trámite de los proyectos de acto legislativo, y los artículos 224 y 225 *ibidem* fijan las reglas de la segunda vuelta y del archivo por vencimiento de términos, invocadas en el Capítulo IX de esta exposición.

Por tratarse de una reforma al artículo 49 de la Constitución Política, que versa sobre derechos fundamentales y organización del Estado, el conocimiento en primer debate corresponde a la Comisión Primera Constitucional Permanente, conforme a la distribución de competencias del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992.

13. CONFLICTO DE INTERÉS

Conforme al artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, corresponde al autor del proyecto señalar las circunstancias que podrían generar conflicto de interés en su discusión y votación. La misma ley define el beneficio particular como aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones en favor del congresista, de las que no gozan los demás ciudadanos; el beneficio actual como el que se configura en las circunstancias presentes al momento de la decisión; y el beneficio directo como el que se produce respecto del congresista, su cónyuge o compañero permanente, o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Precisa, además, que no hay conflicto de interés cuando el congresista participa, discute o vota un proyecto que otorga beneficios o cargos de carácter general, esto es, cuando su interés coincide con el de los electores.

En consecuencia, no se advierten circunstancias que generen conflicto de interés para los integrantes del Congreso frente a esta iniciativa, por tratarse de una reforma constitucional general, abstracta e impersonal. Ello no obsta para que el congresista que estime encontrarse incurso en alguna causal manifieste el respectivo impedimento.

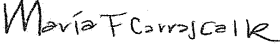
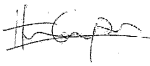
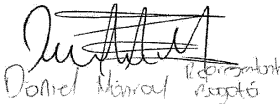
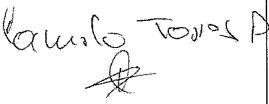
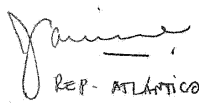
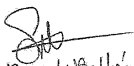
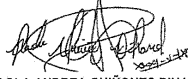
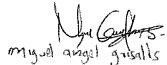
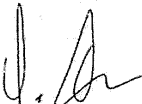
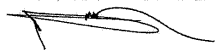
14. CONCLUSIÓN

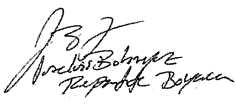
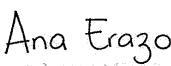
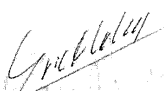
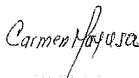
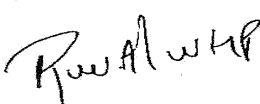
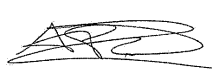
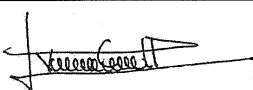
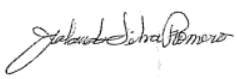
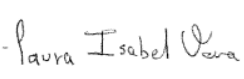
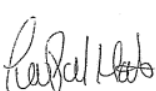
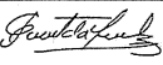
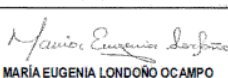
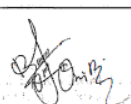
Colombia lleva cuatro décadas pagando el precio de una política que prometió proteger la salud y terminó protegiendo el negocio. Los datos permiten afirmar tres cosas sin retórica. Bajo prohibición, el consumo entre jóvenes se duplicó y el acceso de los menores no encontró barrera alguna. Donde hubo regulación con control estatal, la demanda se desplazó a canales legales sin producir el aumento catastrófico que se anuncia. Y el costo de perseguir una conducta que la Corte Constitucional amparó hace treinta años es cuantificable, elevado y sustraído a tareas de seguridad que sí importan.

Esta reforma no pide entusiasmo por una sustancia. Pide seriedad institucional. Le devuelve al adulto una decisión que siempre le perteneció; al Estado, la potestad de vigilar un mercado que hoy le es ajeno; a los territorios, una renta que hoy financia la violencia que los sangra; y a la niñez, la protección que la prohibición jamás pudo darle.

Prohibir fue la manera más costosa de no gobernar. Es hora de gobernar.

Cordialmente,

 MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 Daniel Manuel Rodríguez Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 Carlos Torres P. Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 ANDREA CAMILA VARGAS DE LA HOZ REPRESENTANTE POR ATLÁNTICO.	 Yaima REP. ATLÁNTICO
 Laura Daniela Beltrán Palomares Representante por Bogotá	 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 CARLOS EDUARDO ARIZABALETA CORRAL Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico	 PAOLA ANDREA QUINONES D'HARO Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 Miguel Ángel Giraldo Soria Representante por Quindío	 JAIRO LEÓN VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 Yeison Sua Representante a la Cámara Pacto Histórico	 FERNANDO ARIAS CARDONA Representante a la Cámara por Risaralda Pacto Histórico

 ANA LEIDY ERAZO RUIZ. Representante Cámara Valle del Cauca. Pacto Histórico.	 Ana Erazo ANA LEIDY ERAZO RUIZ. Representante Cámara Valle del Cauca. Pacto Histórico.
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara - Nariño Pacto Histórico	 MARÍA DEL CARMEN MAYUSA DE CRUZ Representante a la Cámara - Meta Pacto Histórico
 MIGUEL ANGEL RUBIO BRAVO Representante a la Cámara del Putumayo Pacto Histórico	 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA Representante a la Cámara por Tolima Pacto Histórico	 LUZ MIRYAN MONCAYO Representante a la Cámara por Cauca Pacto Histórico
 ALEXANDRA PINEDA ORTÍZ Representante a la Cámara por Cesar Pacto Histórico	 LUZ VERONICA ESTRADA HOLGUIN Representante a la cámara por Antioquia Pacto histórico
 YOLANDA SILVA ROMERO Representante a la Cámara por Santander Pacto Histórico	 LAURA ISABEL VERA ZAPATA Representante a la Cámara Valle del Cauca Pacto Histórico
 LOURDES MATEUS Representante a la cámara por el Huila Pacto Histórico	 MARCO EMILIO HINCAPIÉ RAMÍREZ Representante a la Cámara por el Tolima Pacto Histórico
 HERNÁN MURIEL PÉREZ Representante a la cámara por Antioquia Pacto Histórico	 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico
 MARÍA EUGENIA LONDOÑO OCAMPO Senadora de la República Pacto Histórico	 ÓSCAR DAVID BENAVIDES ANGULO Representante a la Cámara Cúmul Especial Afro
 KEVIN GÓMEZ PAZ SENADOR	

15. REFERENCIAS

Campo-Arias, A., Suárez-Colorado, Y. P., & Caballero-Domínguez, C. C. (2020). Asociación entre el consumo de cannabis y el riesgo de suicidio en adolescentes escolarizados de Santa Marta, Colombia. *Biomédica*, 40(3), 569-577. <https://doi.org/10.7705/biomedica.4988>.

Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas. (2023). Regulación del cannabis de uso adulto en Colombia. Universidad de los Andes.

<https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2023/10/Regulacion-del-cannabis-de-uso-adulto-en-colo-mbia.pdf>.

Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas. (2024). Cannabis regulado y seguridad: ¿qué dice la evidencia? (Documento Temático número 46). Universidad de los Andes.

https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2024/04/Cannabis-y-seguridad_VF2.pdf.

Congreso de la República de Colombia. (1992, 6 de julio). Ley 5ª de 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. *Diario Oficial* número 40.483.

Congreso de la República de Colombia. (2016, 6 de julio). Ley 1787 de 2016. Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo número 02 de 2009. *Diario Oficial* número 49.926. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80394>.

Congreso de la República de Colombia. (2019, 19 de noviembre). Ley 2003 de 2019. Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992. *Diario Oficial* número 51.148.

Consejo de Estado, Sección Primera. (2020, 30 de abril). Sentencia rads. 2018-00387-00 y 2018-00399-00.

Corte Constitucional de Colombia. (1994, 5 de mayo). Sentencia C-221 de 1994 (C. Gaviria Díaz, M. P.).

Corte Constitucional de Colombia. (2019, 6 de junio). Sentencia C-253 de 2019 (D. Fajardo Rivera, M. P.).

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2016, 9 de marzo). Sentencia SP-2940 de 2016.

Deloitte Canada. (2024). Six years of legalization: The economic and social impact of Canada’s cannabis sector. Deloitte.

Department of Justice Canada. (2021). Cannabis legalization and regulation. Government of Canada. <https://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/>.

Echeverry, J. C., Santa María, M., & González, T. (s. f.). Potencial de la industria del cannabis en Colombia. Econcept.

European Union Drugs Agency. (s. f.). Cannabis: Health and social responses. Recuperado el 8 de julio de 2026, de https://www.euda.europa.eu/publications/mini-guides/cannabis-health-and-social-responses_en

Fedesarrollo. (2019). La industria del cannabis medicinal en Colombia.

Fischer, B., Robinson, T., Bullen, C., Curran, V., Jutras-Aswad, D., Medina-Mora, M. E., Pacula, R. L., Rehm, J., Room, R., van den Brink, W., & Hall, W. (2022). Lower-risk cannabis use guidelines for reducing health harms from non-medical cannabis use: A comprehensive evidence and recommendations update. *International Journal of Drug Policy*, 99, 103381. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103381>.

González-Zipa, L. M., Pérez-Espitia, D. A., Reyes-Fernández, P. A., Roa-Cubaque, M. A., & Martínez-Torres, J. (2022). Accesibilidad al consumo de marihuana en escolarizados colombianos. *Revista Investigación en Salud Universidad de Boyacá*, 9(2), 27-43. <https://revistasdigitales.uniboyaca.edu.co/index.php/rs/article/view/752/710>.

Gutiérrez, E., & Tobón, S. (2017). Recursos policiales y lucha contra las drogas en Colombia.

Health Canada. (2026). Canadian Cannabis Survey 2024: Summary. Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medication/cannabis/research-data/canadian-canna-bis-survey-2024-summary.html>.

Instituto Colombiano Agropecuario. (2023). Registro de áreas cultivadas de cannabis.

Matéus-Arias, O. E., Martínez-Torres, J., Annicharico-Lobo, J. H., Rangel-Navia, H. J., & Rivera-Capacho, E. E. (2022). Prevalencia y factores asociados al consumo de marihuana en adolescentes escolarizados de Colombia, en el 2016. *Revista Médica de Risaralda*, 28(2). <https://doi.org/10.22517/25395203.25023>.

Ministerio de Justicia y del Derecho–Observatorio de Drogas de Colombia, & Ministerio de Educación Nacional. (2022). Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en población escolar 2022. Observatorio de Drogas de Colombia. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Estudio%20nacional%20escola-res.pdf>.

Ministerio de Justicia y del Derecho–Observatorio de Drogas de Colombia, & Ministerio de Educación Nacional. (2023). Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en población universitaria 2023. Observatorio de Drogas de Colombia.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2025). Licencias de cannabis otorgadas por el Ministerio

de Justicia y del Derecho [Conjunto de datos]. Datos Abiertos Colombia.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2025). Resolución número 2100 de 2025, por la cual se adopta la Política integral para la prevención, la reducción de riesgos y daños y la atención del consumo de sustancias psicoactivas, lícitas e ilícitas 2025-2033 y el Sistema Nacional de Atención al consumo de sustancias psicoactivas. <https://minsalud.gov.co/Normatividad-Nuevo/Resolucion%20No%202100%20de%202025.pdf>.

ProColombia. (2023). Exportaciones de cannabis medicinal, 2020-2023.

Rivera-Aguirre, A., Castillo-Carniglia, A., Laqueur, H. S., Rudolph, K. E., Martins, S. S., Ramírez, J., Queirolo, R., & Cerdá, M. (2022). Does recreational cannabis legalization change cannabis use patterns? Evidence from secondary school students in Uruguay. *Addiction*, 117(11), 2866-2877. <https://doi.org/10.1111/add.15913>.

Tax Policy Center. (s. f.). How do state and local cannabis (marijuana) taxes work? Urban Institute & Brookings Institution.

