

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN
Secretaria
Comisión Primera
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Concepto al Proyecto de Acto Legislativo No. 002 de 2022 Cámara -
Regulación del Cannabis para uso adulto

Apreciada Dra. Calderón,

De manera atenta, y como organización de la sociedad civil que trabaja temas relacionados con derechos humanos y política de drogas, procedemos a dar concepto de parte de Elementa DDHH, al proyecto de Acto Legislativo No. 002 de 2022 Cámara “*Por medio de la cual se modifica el artículo 49 de la constitución política de Colombia y se regulariza cannabis de uso adulto*”.

¿Por qué hay que regular el cannabis para uso adulto en Colombia?

Elementa DDHH¹

Colombia ha sido uno de los países que más ha sufrido las políticas prohibicionistas, que prometieron hace 50 años acabar con las drogas y sólo han causado muerte, estigmatización y desigualdad, especialmente en los países productores como Colombia. Abrir la puerta hacia la regulación del uso adulto del cannabis implica plantearse un nuevo enfoque de abordaje de la relación de las sociedades con las drogas. La regulación del cannabis para uso adulto busca aprender de los errores del pasado, reconociendo siempre el derecho al libre desarrollo de la personalidad sin desconocer los eventuales riesgos que todo tipo de sustancia psicoactiva

¹ Elementa DDHH es un equipo multidisciplinario y feminista que trabaja desde un enfoque socio-jurídico y político, para aportar a la construcción y fortalecimiento regional de los derechos humanos a través de nuestras sedes en Colombia y México. Ver más en: www.elementaddhh.org

(como el alcohol o el cigarrillo) pueden causar si no se les brinda la información adecuada a los consumidores y se implementan políticas de prevención y reducción de riesgos y daños que aborden el eventual abuso de las sustancias desde un enfoque de salud pública.

A hoy, el uso adulto del cannabis ha sido regulado en países como Canadá, Holanda y Uruguay, mientras que en Estados Unidos ya es legal en 18 de los 50 Estados. A su vez, esta se ha convertido en una de las industrias de mayor crecimiento de los últimos años, en 2021 esta industria generó \$60.000 millones de dólares en Estados Unidos, 3 veces más que la industria de la cervecería artesanal², mientras ha creado casi 500.000 empleos³, convirtiéndose en uno de los sectores con mayor crecimiento en los últimos años, poniéndose a la par con sectores como el financiero y de la construcción. Para Colombia, por sus condiciones climáticas especiales al ubicarse en el trópico, y por los conocimientos tradicionales que ya se tienen de dichos cultivos, el cannabis recreativo representaría una oportunidad enorme de generación de empleo y riqueza, que ya se han comenzado a ver con la industria del cannabis medicinal⁴, pero, que puede potenciarse y tener efectos positivos en las poblaciones más vulnerables con la regulación del uso adulto, toda vez que el cultivo del cannabis para uso adulto no tiene las limitaciones técnicas y de presupuesto que sí tiene el cannabis para usos medicinales, lo que permitiría que comunidades como las del norte del Cauca, que no han podido participar de los beneficios económicos de la industria del cannabis medicinal, puedan hacer parte del mercado del cannabis de uso adulto.

Además de las razones económicas, la regulación del cannabis también es un paso hacia la construcción de un Estado que reconoce los derechos individuales de sus ciudadanos, que los trata como adultos al brindarles información clara y basada en la evidencia, y no en los prejuicios sobre lo que consumen, pero a la vez que reconoce sus errores al haberle apostado durante años a una “guerra contra las drogas” que dividió a los ciudadanos en “buenos y malos” y afectó profundamente el tejido social.

Mitos de la Regulación del cannabis de uso adulto

Para enfrentar varios de los mitos que existen sobre el cannabis, es una buena tarea comparar estos mitos con el alcohol y el tabaco, que, aunque son drogas distintas, son el ejemplo más claro que tenemos de cómo se pueden regular las sustancias psicoactivas, y de qué se debe

² La República. *El cannabis recreativo ahora genera más millones que la cerveza artesanal en EE.UU.* 2022. Tomado de: <https://www.larepublica.co/consumo/el-cannabis-recreativo-ahora-genera-mas-millones-que-la-cerveza-artesanal-en-ee-uu-3342855>

³ Forbes. *New Cannabis Jobs Report Reveals Marijuana Industry's Explosive Employment Growth.* 2022. Tomado de: <https://www.forbes.com/sites/ajherrington/2022/02/23/new-cannabis-jobs-report-reveals-marijuana-industrys-explosive-employment-growth/?sh=39ae22e423f2>

⁴ Portafolio. *¿Por qué el auge del cultivo de marihuana legal en Colombia?* Tomado de: <https://www.portafolio.co/negocios/por-que-el-auge-del-cultivo-de-marihuana-legal-en-colombia-527893>

mejorar en su regulación. A continuación, desmentimos algunos de los mitos más usuales respecto a la regulación del Cannabis:

- **El Cannabis es la puerta de entrada a otras drogas más fuertes:** Según las Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas publicada por el DANE en 2020, actualmente el cannabis ocupa el tercer lugar dentro de las sustancias con mayor prevalencia en adultos y adolescentes, con un 8.3%, mientras que el alcohol con un 84% y el tabaco un 33.3% son las sustancias más usadas por adolescentes y adultos en Colombia. Es decir, el puesto de las drogas más populares se comparte entre sustancias reguladas y una no regulada, lo cual evidenciaría que la regulación no tiene nada que ver con la preferencia de las poblaciones jóvenes por dichas sustancias, ya que la prohibición tampoco ha logrado incidir en la posibilidad de adquirirlas, pues según el mismo estudio del DANE, el 54% de la población ha indicado que le resultaría fácil conseguir cannabis.

Ahora bien, el consumo tanto de cannabis como de alcohol en edades tempranas ha demostrado que puede tener efectos muy perjudiciales en la salud a corto, mediano y largo plazo, siendo, por ejemplo, más proclive al consumo problemático un alguien que haya iniciado su consumo en edades tempranas que uno que haya comenzado en edades más avanzadas⁵. Por esta razón, es importante que el Estado aplique medidas de prevención eficientes, basadas en la evidencia y no en la estigmatización, donde se informe a los menores de edad sobre los peligros del consumo temprano, pero no donde se estigmatice al consumidor, pues este tipo de políticas han demostrado ser ineficaces y crear más problemas sociales que los que resuelve.

Ahora bien, respecto a que el cannabis sea la puerta de entrada a otras drogas más fuertes, diversos estudios han demostrado como esto de la “puerta de entrada” depende más que de la sustancia, de la edad de inicio de consumo, el entorno social y las condiciones personales de salud mental y emocional. De hecho, en muchos casos la “puerta de entrada” a otras drogas no es el cannabis sino las drogas legales como el alcohol y el tabaco, mientras que la prohibición del cannabis no ha demostrado poder contener el consumo de marihuana en edades tempranas, y, por el contrario, ha permitido que el mercado se expanda sin ningún tipo de regulación respecto a las edades de consumo o las altas cantidades de THC⁶.

⁵ Meenakshi S. Subbaraman, William C. Kerr. *Subgroup trends in alcohol and cannabis co-use and related harms during the rollout of recreational cannabis legalization in Washington state*. International Journal of Drug Policy, Volume 75, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2019.07.003>

⁶ Beckett, Katherine y Herbert, Steve. *The consequences and costs of marijuana prohibition*. Tomado de: <https://faculty.washington.edu/kbeckett/The%20Consequences%20and%20Costs%20of%20Marijuana%20Prohibition.pdf>

- **La regulación del cannabis traerá un incremento en el consumo:** Washington y Colorado fueron dos de los Estados que aprobaron el uso adulto del Cannabis en 2012, por lo tanto son de los que se tienen cifras más acertadas, en las cuáles si bien se ha evidenciado que desde la regulación ha existido un leve incremento en el consumo no problemático de cannabis, de hecho el consumo problemático de alcohol y otras drogas ha disminuido sustancialmente, y hechos complejos relacionados al alcohol como los casos de violencia intrafamiliar y los problemas financieros por consumo se han reducido sustancialmente, quizás porque el cannabis se ha convertido en un sustituto con menor impacto para los consumidores problemáticos de alcohol⁷ y otras drogas como los opioides⁸.
- **La regulación incrementará las muertes por sobredosis en jóvenes:** No sólo las muertes por sobredosis de cannabis no existen, sino que, en estudios realizados por el Ministerio de Justicia, se reconoció que la sustancia más común en los estudios de mortalidad asociada al consumo de sustancias era el alcohol, con una presencia en más del 80% de los casos. De hecho, la regulación del cannabis permitirá que se regule el tipo de marihuana al que van a acceder los consumidores, y se controle su calidad, niveles de THC y demás, permitiendo así reducir los riesgos que tiene todo consumo no regulado⁹.
- **Se están incluyendo las drogas en la Constitución:** En el año 2009, el Congreso de la República aprobó el acto legislativo 002 de 2009, el cual incluyó en el artículo 49 de la constitución colombiana, que consagra el derecho a la salud como un derecho fundamental en el Estado colombiano, una prohibición expresa al porte y consumo de cualquier Sustancia Psicoactiva, salvo prescripción médica. Este acto legislativo de 2009 fue el que incluyó al debate de las drogas en la constitución política, error que este acto legislativo busca solucionar parcialmente incluyendo una excepción para el cannabis de uso adulto.

¿Qué se puede mejorar del Proyecto de Acto Legislativo?

⁷ Meenakshi S. Subbaraman, William C. Kerr. *Subgroup trends in alcohol and cannabis co-use and related harms during the rollout of recreational cannabis legalization in Washington state*. International Journal of Drug Policy, Volume 75, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2019.07.003>

⁸ UPMC. *Legalized Marijuana Linked to Decline in Opioid Emergencies*. 2021. Tomado de: <https://www.upmc.com/media/news/071221-drake-cannabisrcl> y Health Economic Letter. *Recreational cannabis laws and opioid-related emergency department visit rates*. 2021. Tomado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/hec.4377>

⁹ <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Consumo/Estudios/Nacionales/informe%20de%20resultados.pdf>

Aunque el proyecto de ley cuenta con el apoyo de gran parte de la sociedad civil que reconoce la necesidad de abrir la puerta a la regulación del cannabis para uso adulto para así poder abordar su consumo desde un enfoque de respeto de los derechos humanos, algunos acápite del Proyecto de Acto Legislativo consideramos que deberían replantearse por limitar los derechos humanos de la población consumidora o por estar cargados de prejuicios y perspectivas incompletas sobre el consumo de cannabis. Estos apartados son los siguientes:

1. *“La Ley restringirá el porte y consumo del cannabis y sus derivados en entornos escolares y podrá limitar el porte y consumo de cannabis y sus derivados en espacios públicos, zonas comunes, entre otros.”* Aunque comprendemos el interés de evitar que se consuma o porte cannabis cerca de entornos escolares, para evitar así el inicio del consumo en edades tempranas, la realidad ha demostrado que este tipo de normas, como el decreto 1844 de 2018, no son conducentes para este fin, pues su eficacia en la reducción del consumo de menores de edad jamás ha sido probada, mientras que sí han servido para que las autoridades de policía persigan a los ciudadanos y los intimiden con multas exorbitantes, más cuando se incluyen disposiciones tan generales como “espacios públicos” o “zonas comunes”, lo que implicaría que el simple porte de cannabis pueda sancionarse con multa prácticamente en cualquier lugar, limitando gravemente los derechos de los ciudadanía, pero también deteriorando la relación de esta con los oficiales de policía, quienes podrán abusar de la generalidad de estas normas para abrir una puerta más hacia la corrupción policial. Adicionalmente, estas disposiciones que buscan sancionar el solo porte de cannabis, cuando no se está generando algún tipo de afectación a los derechos de terceros, van en contravía de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencias como la C-253 de 2019, donde ya ha indicado que este tipo de medidas no son idóneas para el fin que persiguen, y significan una limitación desproporcionada al derecho al libre desarrollo de la personalidad y una afectación a la dignidad humana de la población usuaria de cannabis. Asimismo, lo ha reconocido el Consejo de Estado cuando ha declarado la nulidad de este tipo de estipulaciones, salvo para los casos en que se demuestre que la posesión o consumo está afectando derechos de terceros¹⁰.
2. La Prevención como eje transversal a todo el artículo 49: *“y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y **sus efectos nocivos** en favor de la recuperación de los enfermos dependientes o adictos”*. Aunque entendemos que este apartado viene del Acto Legislativo 2 de 2009, consideramos que este puede ser el momento para 1) repensar el lenguaje de este apartado, buscando no estigmatizar a las personas con un consumo

¹⁰ <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30039827>

problemático para que su relación con la sociedad no sea hostil como lo ha sido hasta ahora; y 2) se incluyan no sólo políticas de prevención (que han sido poco efectivas en poblaciones mayores de edad) sino también políticas de reducción de riesgos y daños para todo tipo de consumidores. Acá consideramos importante resaltar que, si bien la prevención continúa siendo una herramienta útil para evitar el consumo problemático, décadas de implementación de estas medidas nos ha demostrado que debemos buscar otras alternativas que han demostrado ser más eficientes, como las políticas de reducción de riesgos y daños. Incluir esto en el artículo 49 permitirá que el Estado comience a formular políticas más eficaces para atender los consumos problemáticos de drogas sin estar atado únicamente a las políticas de prevención, sino yendo más allá. Para esto también sería de gran utilidad incluir la aclaración de que los tratamientos para abordar el consumo problemático proporcionados por el Estado no pueden tener la abstinencia como un requisito, pues esto ha demostrado ser una barrera de entrada o permanencia por la cual las campañas de tratamiento del consumo problemático no han tenido la eficiencia esperada.

¿Qué viene después?

La modificación del acto legislativo es el primer paso obligado, el cual por su naturaleza debe abarcar apenas lo esencial. La regulación del cannabis es un proceso complejo que deberá ser profundizado posteriormente por un proyecto de ley que aborde más a fondo temas como los impuestos, la inclusión en el mercado de los pequeños y medianos cultivadores, así como los grupos que se han visto más afectados por el prohibicionismo y las comunidades étnicas desde un enfoque diferencial. Sin embargo, todos estos temas, así como los requisitos para el otorgamiento de licencias, deberán ser abordados en normativas posteriores como leyes, decretos y resoluciones, así como ha venido pasando con el cannabis para usos medicinales, industriales, científicos y alimenticios.

Bibliografía recomendada sobre regulación y política de drogas en Colombia:

- Elementa DDHH (2022). “Radiografía de política de drogas en Colombia 2018-2022”. <https://elementaddhh.org/radiografia-politica-de-drogas-en-colombia-2018-2022/>
- Cruz Olivera, Luis Felipe y Pereira Arana, Isabel. *Laberintos de prohibición y regulación. Los grises de la marihuana en Colombia*. Dejusticia. 2021.





<https://www.dejusticia.org/publication/laberintos-de-prohibicion-y-regulacion-los-grises-de-la-marihuana-en-colombia/>

- Coalición Acciones para el Cambio. Elementa DDHH y Dejusticia. *Principios para una regulación responsable del uso adulto del Cannabis en Colombia*. <https://www.elementa.co/wp-content/uploads/2019/11/Principios-para-una-regulaci%C3%B3n-responsable-del-uso-adulto-del-cannabis-en-Colombia-digital.pdf>
- Rodríguez-Llach, Alejandro; Cruz Olivera, Luis Felipe, Pereira Arana, Isabel. *Principios Fiscales Cannabicos: Elementos para el debate regulatorio en Colombia*. Dejusticia. 2022.

