EN BUSCA DE LA REGULACIÓN

Memorias Legislativas del Cannabis



ELEMENTA

DDHH

1a Edición, Bogotá, noviembre 2026.
© Elementa DDHH
www.elementaddhh.org

Elementa DDHH

Paula Aguirre Ospina
María Alejandra Saavedra

Diseño editorial y diagramación

Angélica Linares Rodríguez

Forma recomendada para citar

Elementa DDHH (2026). En Busca de la Regulación: Memorias Legislativas del Cannabis. Bogotá, Colombia.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada

Agradecemos a cada una de las personas que han pasado por Elementa y que han participado en el seguimiento legislativo durante los últimos años.

Índice

INTRODUCCIÓN Pág. 09

01 MARCO JURÍDICO DEL CANNABIS EN COLOMBIA Pág. 12

1.1. Marco constitucional Pág. 14

La sentencia C-221 de 1994 y la protección del consumo personal Pág. 14

La línea jurisprudencial posterior Pág. 15

El artículo 49 de la Constitución y el Acto Legislativo 02 de 2009 Pág. 16

1.2. Marco normativo vigente Pág. 18

El régimen penal y policivo Pág. 18

Cannabis para fines medicinales e industriales Pág. 19

Autocultivo y abastecimiento colectivo Pág. 20

El vacío sobre el uso adulto Pág. 21

1.3. Marco institucional Pág. 22

1.4. Marco internacional Pág. 23

El sistema de fiscalización de Naciones Unidas Pág. 23

Márgenes de flexibilidad y tensiones con el derecho interno Pág. 24

Referencias regionales Pág. 25

02 EN BUSCA DE LA REGULACIÓN: INTENTOS DE REGULACIÓN EN EL CONGRESO Pág. 27

2.1. Los primeros intentos (2019-2021) Pág. 28

2.2. La ventana de oportunidad (2022-2023) Pág. 30

2.3. Persistencia y cambio de ciclo (2024-2026) Pág. 32

03 ANÁLISIS DE NARRATIVAS EN LOS DEBATES LEGISLATIVOS Pág. 36

3.1. Panorama general Pág. 39

3.2. Argumentos a favor de la regulación Pág. 40

3.3. Argumentos en contra de la regulación Pág. 42

3.4. Evolución temporal de las narrativas Pág. 44

3.5. Terreno en disputa e implicaciones para el debate legislativo Pág. 47

04 MARCO JURÍDICO DEL CANNABIS EN COLOMBIA Pág. 49

4.1. Balance de una década de incidencia legislativa Pág. 50

Lo que se ha logrado Pág. 50

Lo que no se ha logrado Pág. 52

4.2. Lecciones aprendidas Pág. 54

Desde la pedagogía Pág. 54

Desde el litigio estratégico Pág. 55

Desde la incidencia legislativa Pág. 56

05 RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO DE LA REGULACIÓN Pág. 58

5.1. Lo que nos deja casi una década de intentos Pág. 59

5.2. Recomendaciones para el Congreso de la República Pág. 60

Un solo proyecto, presentado temprano y construido con anticipación Pág. 60

Las garantías desde la primera versión Pág. 60

La reparación como contenido del proyecto Pág. 61

5.3. Recomendaciones para el Gobierno Nacional **Pág. 61**

Definir una posición y sostenerla Pág. 61

Producir la información que el debate necesita Pág. 62

Prevención con base en evidencia Pág. 62

Coherencia en el escenario internacional Pág. 62

5.4. Recomendaciones para la sociedad civil **Pág. 63**

Llegar con la evidencia antes que la oposición Pág. 63

Construir la coalición fuera del recinto Pág. 63

Poner a las personas afectadas en el centro Pág. 64

Abrir los frentes que el Congreso no ha abordado Pág. 64

Cuidar la memoria del proceso Pág. 64

Los compromisos de Elementa Pág. 65

BIBLIOGRAFÍA **Pág. 66**

Libros, artículos e informes **Pág. 67**

Normas y jurisprudencia colombianas **Pág. 71**

Normas y jurisprudencia de otros países **Pág. 75**

Instrumentos y documentos internacionales **Pág. 75**

ANEXOS Pág. 77

Anexo A. Detalle metodológico análisis de texto Pág. 78

Anexo B. Resultado Pág. 81

INTRODUCCIÓN

Desde 2019 se han presentado en el Congreso de la República once proyectos de acto legislativo y seis proyectos de ley para regular el uso adulto del cannabis. Ninguno se convirtió en norma. Varios se archivaron sin haber recibido primer debate, otros murieron por tránsito de legislatura y en una ocasión un proyecto de reforma constitucional llegó al último de los ocho debates que exige la Constitución, para hundirse en la plenaria del Senado por falta de unos pocos votos. Mirada solo desde su resultado, **esta podría ser la historia de un fracaso que se repite**. Este documento propone otra lectura. Cada intento dejó ponencias, votaciones, alianzas y argumentos que, vistos en conjunto, explican por qué la regulación no ha prosperado y permiten pensar en qué condiciones podría hacerlo.

Colombia ha cargado durante décadas con los costos de la prohibición, en vidas, en territorios militarizados, en cárceles ocupadas por personas condenadas por delitos de drogas de menor escala y en comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes señaladas como parte de un problema que no crearon. Al mismo tiempo, **el país cuenta con uno de los marcos más garantistas de la región en materia de uso personal de sustancias psicoactivas, gracias a una jurisprudencia constitucional que desde 1994 reconoce que el Estado no puede castigar a una persona por decisiones que solo le conciernen a ella.** Entre esa protección y la inexistencia de cualquier vía legal para acceder al cannabis queda un vacío que hoy ocupan el mercado ilegal y la discrecionalidad policial. La regulación es, ante todo, una manera de cerrar esa brecha.

Este documento se publica en un momento de transición, pues en agosto de 2026 comenzó un nuevo periodo presidencial y en julio se instaló el Congreso que legislará hasta 2030. Terminando así un gobierno que llevó el fracaso de la guerra contra las drogas a la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó una política nacional de drogas con horizonte a 2033 y acompañó, con distintos grados de compromiso, las iniciativas de regulación del cannabis. Sin embargo, ni siquiera con el respaldo discursivo la reforma logró superar el Senado.

El nuevo escenario político puede traer continuidad, retroceso o una reorganización de prioridades, y lo hará en un entorno internacional poco favorable, marcado en 2025 por la descertificación de Colombia por parte de Estados Unidos -y su continuidad en 2026- y por la decisión, en el sistema de Naciones Unidas, de no reclasificar la hoja de coca. Sistematizar lo aprendido en estos años es necesario para que la próxima discusión no empiece desde cero y para que quienes la retomen, en el Congreso, en el gobierno o en la sociedad civil, cuenten con un registro riguroso de lo que ya se intentó.

En este sentido, ***En Busca de la Regulación*** **tiene por objetivo reconstruir de manera ordenada el camino legislativo de la regulación, desde el marco jurídico que lo condiciona hasta el trámite de cada proyecto y los argumentos que se pusieron en juego en los debates, para que la memoria legislativa sea un insumo más que nos permita construir una regulación adecuada al contexto colombiano, con enfoque de derechos humanos y con medidas de reparación para quienes han soportado los costos de la prohibición.** Lo que implica también un ejercicio de reflexión sobre el papel de la sociedad civil, incluida la propia Elementa, que acompañó este proceso desde sus inicios a través de la pedagogía, la incidencia y el seguimiento al trabajado realizado por congresistas e instituciones del Estado.

El documento se estructura en cinco capítulos, empezando por una descripción del marco jurídico del cannabis en Colombia, en sus dimensiones constitucional, legal, institucional e internacional, y explica por qué la mayoría de los intentos de regulación han tomado la forma de una reforma constitucional. El segundo capítulo hace el recuento histórico y analítico de los proyectos presentados en el Congreso. El tercero analiza las narrativas que circularon en los debates legislativos, a favor y en contra de la regulación, y su evolución en el tiempo. El cuarto presenta el análisis estratégico de Elementa sobre casi una década de incidencia. Y, por último, el quinto recoge lo que dejan estos años de intentos y formula recomendaciones para el Congreso, el Gobierno nacional y la sociedad civil.



MARCO JURÍDICO DEL CANNABIS EN COLOMBIA

01

El cannabis ocupa en el derecho colombiano un lugar contradictorio, pues una persona adulta puede portar hasta veinte gramos de marihuana para su consumo sin que el Estado pueda sancionarla penalmente, y la normativa reconoce el autocultivo de un número limitado de plantas sin necesidad de licencia. El país tiene además un régimen de licencias para producir cannabis con fines médicos, científicos e industriales que atrajo una ola de inversión nacional y extranjera. Pero **no existe ninguna vía legal para que esa misma persona adulta adquiera el cannabis que tiene derecho a consumir.** El consumo está protegido, la producción medicinal está regulada y el acceso para uso adulto sigue en manos del mercado ilegal.

Este capítulo describe las piezas que componen ese marco. Empieza por la Constitución y la jurisprudencia que la ha interpretado, sigue con las normas legales y reglamentarias vigentes, presenta las instituciones que intervienen en la regulación y termina con el régimen internacional de fiscalización y los márgenes que deja a los Estados. El recorrido permite entender por qué la mayoría de los intentos de regulación han tenido que tomar la forma de un acto legislativo y no de una ley ordinaria.

Volver al índice

1.1. MARCO CONSTITUCIONAL

La sentencia C-221 de 1994 y la protección del consumo personal

El texto original de la Constitución de 1991 no se refería a las sustancias psicoactivas, la discusión constitucional sobre el consumo se construyó a partir del derecho al libre desarrollo de la personalidad, consagrado en el artículo 16, que la Corte Constitucional interpretó en la sentencia C-221 de 1994 como un límite al poder punitivo del Estado frente a conductas que solo afectan a quien las realiza[1]. En esa decisión la Corte declaró inexequibles los artículos 51 y 87 de la Ley 30 de 1986, que castigaban con arresto el porte y consumo de la dosis personal y ordenaban el internamiento de las personas consideradas farmacodependientes. **La Corte sostuvo que un Estado respetuoso de la autonomía no puede imponer a las personas un modelo de vida virtuosa ni castigarlas por elecciones que no lesionan derechos ajenos, y que la respuesta legítima frente al consumo problemático está en la educación y la salud, no en la sanción.**

La sentencia dejó vigente la definición de dosis para uso personal del artículo 2 de la Ley 30, que fija para la marihuana un máximo de veinte gramos y para el hachís un máximo de cinco[2]. Desde entonces, esa cifra funciona como referencia para separar el consumo protegido de las conductas que el legislador puede perseguir, aunque la jurisprudencia posterior ha dejado claro que no es un límite absoluto.

---

[1] Corte Constitucional, sentencia C-221 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.
[2] Ley 30 de 1986, artículo 2, literal j.

La línea jurisprudencial posterior

En años posteriores, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia desarrolló la noción de **dosis de aprovisionamiento. Según esta línea, portar una cantidad superior a la dosis personal no constituye por sí mismo un delito cuando se demuestra que la sustancia está destinada al consumo de quien la lleva**, porque lo que el derecho penal protege es la salud pública frente al tráfico y no la salud individual frente a las decisiones propias[3]. La misma Corte ha reconocido la figura de la **dosis compartida, que excluye de la órbita penal el consumo conjunto entre personas cuando no hay ánimo de lucro ni se induce a terceros**. El efecto de estas decisiones es desplazar el criterio de punibilidad desde la cantidad hacia la finalidad del porte.

La Corte Constitucional reafirmó esta orientación en la sentencia C-491 de 2012. La Ley 1453 de 2011 había modificado el artículo 376 del Código Penal y eliminado la mención expresa que excluía la dosis personal del delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. La Corte declaró exequible la norma con la condición de que se entienda que no incluye la penalización del porte o conservación de sustancias para el consumo personal[4]. Más adelante, en la sentencia C-253 de 2019, declaró inexequibles las prohibiciones generales del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que impedían consumir sustancias psicoactivas en el espacio público, por considerarlas desproporcionadas frente al libre desarrollo de la personalidad, y dejó en manos de las autoridades la posibilidad de regular el consumo en lugares concretos cuando haya razones para proteger otros derechos[5].

El Decreto 1844 de 2018 intentó habilitar a la Policía para incautar y destruir sustancias aun cuando la cantidad estuviera dentro de la

---

[3] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia del 9 de marzo de 2016, Radicado 41760.
[4] Corte Constitucional, sentencia C-491 de 2012, que estudió el artículo 376 del Código Penal tal como fue modificado por la Ley 1453 de 2011.
[5] Corte Constitucional, sentencia C-253 de 2019, sobre los artículos 33 y 140 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana).

dosis personal. El Consejo de Estado mantuvo su legalidad, pero bajo una interpretación que limita la incautación a los casos en que se acredite que la sustancia no está destinada al consumo de quien la porta[6]. En la práctica, sin embargo, la distancia entre la regla jurisprudencial y la actuación policial en la calle sigue siendo amplia, y es allí donde se concentran buena parte de las vulneraciones de derechos de las personas que usan cannabis.

El artículo 49 de la Constitución y el Acto Legislativo 02 de 2009

El artículo 49 de la Constitución consagra el derecho a la salud y el deber del Estado de garantizar el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación. En 2009, por iniciativa del gobierno de la época y con el propósito declarado de revertir los efectos de la sentencia C-221, el Congreso aprobó el Acto Legislativo 02, que añadió a ese artículo la siguiente disposición[7]:

> *"El porte y el consumo de sustancia estupefaciente o sicotrópica 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."*

[6] Decreto 1844 de 2018. El Consejo de Estado mantuvo su legalidad bajo una interpretación que restringe la incautación a casos en que se acredite una finalidad distinta al consumo.
[7] Acto Legislativo 02 de 2009, por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.

La reforma no alcanzó el objetivo que perseguían sus promotores. La prohibición que introdujo no tiene una consecuencia penal y las medidas que autoriza son administrativas y requieren el consentimiento de la persona. La jurisprudencia de la Corte Suprema y de la Corte Constitucional siguió afirmando que el consumo personal no puede ser castigado, y la Corte Constitucional aclaró en la sentencia C-882 de 2011 que la prohibición no afecta los usos ancestrales de la hoja de coca por parte de los pueblos indígenas[8]. La protección construida desde 1994 sobrevivió.

El Acto Legislativo 02 de 2009 sí produjo, en cambio, un efecto que resulta decisivo para este documento. **Al prohibir expresamente en la Constitución el porte y el consumo fuera de la prescripción médica, convirtió cualquier ley que pretenda crear un mercado legal de cannabis para uso adulto en una norma expuesta a ser declarada inconstitucional.** Por esa razón la mayoría de los intentos de regulación presentados desde entonces han tomado la forma de proyectos de acto legislativo que buscan modificar el artículo 49, con todas las exigencias de trámite que ello implica y que se analizan en los capítulos 2 y 4. Los proyectos de ley ordinaria han tenido que convivir con esta tensión, ya sea limitando su alcance o apostando por interpretaciones que no han llegado a ser puestas a prueba.

[8] Corte Constitucional, sentencia C-882 de 2011.

Volver al índice

1.2. MARCO NORMATIVO VIGENTE

El régimen penal y policivo

La Ley 30 de 1986, conocida como Estatuto Nacional de Estupefacientes, sigue siendo la norma base del sistema. Define las sustancias fiscalizadas y la dosis para uso personal, y limita la producción, fabricación, comercialización y uso de estupefacientes a fines médicos y científicos. El Código Penal complementa este esquema con dos tipos centrales. El artículo 375 sanciona el cultivo, la conservación o la financiación de plantaciones de las que puedan extraerse sustancias que producen dependencia, con penas que se gradúan según el número de plantas. El artículo 376 sanciona el tráfico, la fabricación y el porte de estupefacientes con penas que pueden superar los diez años de prisión, salvo el porte para el consumo personal en los términos fijados por la jurisprudencia.

A este régimen se suma el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que regula el consumo en espacios públicos y las facultades de la Policía. Tras la sentencia C-253 de 2019, las restricciones deben ser específicas y justificadas, y su desarrollo ha quedado en buena medida en manos de las autoridades locales, lo que ha producido regulaciones diferentes en cada ciudad, muchas que no se ajustan al mandato de la Corte Constitucional.

Cannabis para fines medicinales e industriales

La Ley 1787 de 2016, impulsada desde el Senado por Juan Manuel Galán, creó el marco regulatorio para el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados[9]. Su reglamentación, primero mediante el Decreto 613 de 2017 y luego mediante el Decreto 811 de 2021, estableció un sistema de licencias para la producción de semillas, el cultivo de plantas psicoactivas y no psicoactivas y la fabricación de derivados. La frontera entre unas y otras está en el contenido de THC, de manera que se considera cannabis no psicoactivo el que tiene menos del uno por ciento de este compuesto en peso seco. Este criterio habilitó también el desarrollo de un sector de cannabis industrial, orientado a usos como fibras, alimentos y cosméticos. El Decreto 811 de 2021 amplió los usos permitidos y abrió la puerta a la exportación de flor seca, una de las principales demandas del sector.

Aunque la ley incluyó la protección de pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores nacionales, su cumplimiento ha sido limitado. Los costos de licenciamiento, los requisitos técnicos y la dificultad de acceder a mercados han favorecido a empresas con capital suficiente, mientras que muchos cultivadores de territorios con historia de cultivo ilícito no han logrado insertarse en la cadena legal. La experiencia del cannabis medicinal es, por eso, una referencia ineludible para cualquier regulación del uso adulto, principalmente para identificar sus errores y evitar replicarlos.

[9] Ley 1787 de 2016; Decreto 613 de 2017; Decreto 811 de 2021, que sustituyó el régimen reglamentario anterior.

Autocultivo y abastecimiento colectivo

El autocultivo es la otra vía de acceso que el ordenamiento ha dejado abierta. La Ley 30 de 1986 no lo menciona de forma expresa, pero solo convierte el cultivo en conducta penal cuando supera las veinte plantas, umbral a partir del cual se configura el delito del artículo 375 del Código Penal. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia adoptó esta lectura en 2015[10], y la reglamentación del cannabis medicinal la incorporó al definir el autocultivo como "una pluralidad de plantas no superior a veinte unidades (20) de las que pueden extraerse estupefacientes, exclusivamente para uso personal". El Decreto 811 de 2021 retomó esa definición y precisó que el autocultivo está limitado a personas naturales[11].

A partir de ese margen, las personas usuarias han desarrollado formas de organización para cultivar y abastecerse de manera colectiva, por fuera del mercado ilegal. Según la Encuesta Distrital Cannábica de la Secretaría Distrital de Salud, cerca del 20% de la población usuaria de Bogotá se abastece del autocultivo y el 11,3% del cultivo colectivo[12]. Estas prácticas, que en otros países dieron origen a los llamados clubes cannábicos, asociaciones sin ánimo de lucro que producen y distribuyen cannabis en un circuito cerrado entre sus miembros, existen en Colombia sin una norma que las reconozca.

En la sentencia SP228-2023, la Sala de Casación Penal consideró atípico el suministro de sustancias a terceros sin ánimo de lucro cuando no afecta ni pone en riesgo la salud pública, y entendió que ese riesgo se materializa cuando hay posibilidad de un consumo general e indiscriminado o de generar dependencia[13]. Aunque el caso no trataba sobre abastecimiento colectivo, sino sobre una mujer capturada con cocaína que presuntamente iba a entregar a

---

[10] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia SP7600-2015, 17 de junio de 2015.
[11] Decreto 613 de 2017, por el cual se reglamenta la Ley 1787 de 2016; Decreto 811 de 2021.
[12] Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, *Encuesta Distrital Cannábica: caracterización de la comunidad cannábica de Bogotá* (Bogotá: Secretaría Distrital de Salud, 2022).
[13] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia SP228-2023.

su compañero, detenido en una estación de policía, el análisis de Elementa sobre clubes cannábicos sostiene que sus criterios podrían extenderse a modelos de abastecimiento colectivo que respeten el límite de veinte plantas por persona, no tengan ánimo de lucro y mantengan un control estricto de la distribución que demuestre que el cannabis no llega a personas indeterminadas[14].

Sin embargo, estamos ante una protección frágil y mientras no exista una regulación, el abastecimiento colectivo en Colombia dependerá de interpretaciones judiciales que pueden cambiar.

El vacío sobre el uso adulto

El resultado de este conjunto de normas es un régimen que protege el consumo y prohíbe todo lo que lo hace posible. La persona adulta que usa cannabis puede llevarlo consigo y consumirlo en su vida privada, y puede cultivar unas pocas plantas, pero no puede comprarlo en ningún lugar autorizado. Quien quiere acceder debe acudir al mercado ilegal, sin información sobre la calidad o la concentración del producto, sin controles de edad para quienes venden y sin que el Estado reciba un solo peso en impuestos. **La regla de la dosis personal, por su parte, depende en la práctica de la interpretación que cada policía haga de la cantidad y la finalidad, lo que se traduce en requisas, comparendos e incautaciones que recaen con mayor frecuencia sobre jóvenes de barrios populares.**

La ausencia de regulación también tiene efectos más allá de quien consume, pues mantiene la demanda interna de cannabis dentro de economías ilegales vinculadas a grupos armados en algunas regiones, impide diseñar políticas de salud pública basadas en información confiable y deja sin respuesta a quienes fueron criminalizados por conductas que, en un marco regulado, serían legales.

---

[14] Esteban Linares Sanabria y Jorge Forero Neme, *Clubes cannábicos y abastecimiento colectivo: experiencias comparadas y opciones de política para Colombia* (Bogotá: Elementa DDHH, 2025), 27–29.

Volver al índice

1.3. MARCO INSTITUCIONAL

La política sobre cannabis en Colombia está distribuida entre varias entidades con competencias que no siempre se articulan. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de su Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas, formula la política de drogas, otorga las licencias de semillas y de cultivo y ejerce la secretaría técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes. El Ministerio de Salud y Protección Social otorga las licencias de fabricación de derivados y orienta la política de salud pública frente al consumo. El Fondo Nacional de Estupefacientes, adscrito a este ministerio, controla las sustancias fiscalizadas y administra los cupos que Colombia reporta ante la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). El INVIMA otorga los registros sanitarios de los productos terminados y vigila su calidad, y el Instituto Colombiano Agropecuario interviene en el registro de cultivares y el control de semillas.

En cuanto a espacios técnicos con un papel relevante, el Consejo Nacional de Estupefacientes, creado por la Ley 30 de 1986 y presidido por el Ministerio de Justicia, es la instancia que reúne a las entidades del sector y adopta decisiones de política en materia de drogas. El Observatorio de Drogas de Colombia produce la información oficial sobre consumo, oferta y respuesta institucional, insumo indispensable para cualquier evaluación de la regulación. En el plano territorial, las alcaldías y los concejos definen las reglas de consumo en el espacio público, y la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación son las instituciones que en la práctica determinan cómo se aplica la frontera entre el consumo protegido y el delito.

Esta dispersión tiene consecuencias para la regulación del uso adulto. **Ninguna de las entidades existentes tiene hoy el manda-**

to de regular un mercado de cannabis para uso no médico, y los proyectos presentados en el Congreso han oscilado entre asignar esa función a los ministerios de Justicia o de Salud y crear una autoridad especializada. La pregunta sobre qué institución debería liderar la regulación, y con qué enfoque, es una de las decisiones de diseño que la próxima discusión legislativa tendrá que resolver.

1.4. MARCO INTERNACIONAL

El sistema de fiscalización de Naciones Unidas

Colombia es parte de los tres tratados que componen el régimen internacional de fiscalización de drogas. La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada en 1972, obliga a los Estados a limitar exclusivamente a fines médicos y científicos la producción, fabricación, comercio, posesión y uso de las sustancias que fiscaliza, entre ellas el cannabis[15]. El Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 extiende ese esquema a otras sustancias, incluido el THC, y la Convención de 1988 contra el Tráfico Ilícito exige tipificar como delito un amplio conjunto de conductas asociadas al tráfico. Esta última convención contiene, sin embargo, una salvedad importante: la obligación de tipificar la posesión para consumo personal queda sujeta a los principios constitucionales y a los conceptos fundamentales del ordenamiento jurídico de cada Estado[16].

[15] Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972, artículo 4, literal c.
[16] Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas

El sistema de fiscalización funciona a través de dos órganos principales: La Comisión de Estupefacientes (CND), integrada por Estados, decide sobre la inclusión y el cambio de clasificación de las sustancias a partir de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud; y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), órgano técnico, vigila el cumplimiento de los tratados y ha cuestionado de forma reiterada las regulaciones del uso adulto adoptadas por otros países. En diciembre de 2020 la CND retiró el cannabis de la Lista IV de la Convención Única, donde estaba junto a las sustancias consideradas de mayor riesgo y menor valor terapéutico, aunque lo mantuvo en la Lista I[17]. La decisión reconoció su utilidad médica, pero no modificó la obligación de limitar su uso a fines médicos y científicos.

Márgenes de flexibilidad y tensiones con el derecho interno

Regular el uso adulto del cannabis implica, en una lectura estricta, apartarse de lo que exige la Convención Única. Los Estados que lo han hecho han recurrido a distintos argumentos. Uruguay sostuvo que la regulación respondía a obligaciones de derechos humanos y de salud pública que prevalecen sobre los tratados de fiscalización. Canadá reconoció abiertamente que su ley no se ajustaba a las convenciones y la justificó en la protección de la salud y la seguridad de su población. En la doctrina se discuten otras vías, como la modificación de los tratados entre un grupo de Estados conforme al artículo 41 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, o la denuncia y nueva adhesión con reserva, camino que Bolivia siguió entre 2011 y 2013 para proteger el masticado de la hoja de coca.

de 1988, artículo 3, párrafo 2.

[17] Comisión de Estupefacientes, votación del 2 de diciembre de 2020 sobre las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud relativas al cannabis.

El argumento de derechos humanos ha ganado peso en el propio sistema de Naciones Unidas. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha recomendado la despenalización de la posesión para consumo personal y ha invitado a los Estados a considerar modelos de regulación responsable, en línea con las Directrices internacionales sobre derechos humanos y política de drogas[18]. Para Colombia, este argumento tiene un anclaje adicional en el bloque de constitucionalidad, que da rango constitucional a los tratados de derechos humanos, condición que no tienen los tratados de fiscalización de drogas. La tensión entre ambos cuerpos normativos está lejos de resolverse, pero ofrece un margen de interpretación que el país ha empezado a explorar en su política exterior, al promover en la Comisión de Estupefacientes una revisión crítica del régimen internacional.

Referencias regionales

Las experiencias de otros países de la región sirven como referencia para la discusión colombiana, sin que ninguna sea trasladable de manera directa[19]. Uruguay fue el primer país del mundo en regular todo el mercado de cannabis en 2013, con un modelo de fuerte control estatal basado en tres vías de acceso: el autocultivo, los clubes de membresía y la venta en farmacias a personas registradas. En México, la Suprema Corte construyó una jurisprudencia contra la prohibición absoluta del uso adulto y en 2021 emitió una declaratoria general de inconstitucionalidad, sin que el Congreso haya aprobado la ley que debía regular el mercado. En 2024 el Su-

[18] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Desafíos en materia de derechos humanos para abordar y contrarrestar todos los aspectos del problema mundial de las drogas, A/HRC/54/53 (2023); PNUD, OMS, ONUSIDA y otros, Directrices internacionales sobre derechos humanos y política de drogas (2019).

[19] Uruguay, Ley 19.172 de 2013; Canadá, Cannabis Act (2018); México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018 (resuelta en 2021); Brasil, Supremo Tribunal Federal, RE 635.659 (2024).

premo Tribunal Federal de Brasil estableció que el porte de cannabis para consumo personal no constituye delito y fijó un umbral de cantidad para presumir el uso. Fuera de la región, Canadá y un número creciente de estados de Estados Unidos ofrecen modelos de mercado comercial regulado, con debates propios sobre concentración empresarial, publicidad y reparación. El caso colombiano se distingue de las anteriores menciones porque aquí la regulación no puede pensarse al margen de la historia de un país que ha sido escenario central de la guerra contra las drogas y que tiene una deuda con sus víctimas.



EN BUSCA DE LA REGULACIÓN: INTENTOS DE REGULACIÓN EN EL CONGRESO

02

Entre 2019 y 2025 se radicaron en el Congreso de la República diecisiete iniciativas para regular el uso adulto del cannabis, once proyectos de acto legislativo y seis proyectos de ley. El micrositio En Busca de la Regulación[20] presenta cada uno de esos hitos por separado, junto con el contexto de cada año y las acciones de la sociedad civil. Este apartado los presenta en secuencia, para mostrar cómo cada intento condicionó el siguiente y cómo el entorno nacional e internacional abrió y cerró oportunidades.

2.1. Los primeros intentos (2019-2021)

El ciclo comenzó en 2019, un año de elecciones regionales. El Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de ese año registró 796 mil personas consumidoras en el último año, de las cuales 637 mil habían consumido cannabis, y el Informe Mundial sobre las Drogas de la UNODC confirmó que el cannabis era la droga ilegal más usada en el mundo, con 188 millones de personas. En abril, Elementa publicó los Principios para una regulación responsable del uso adulto del cannabis en Colombia, como parte del trabajo de la Coalición Acciones para el Cambio, que desde 2017 reunía a organizaciones dedicadas a visibilizar las consecuencias del modelo prohibicionista y a proponer una política de drogas respetuosa de los derechos humanos.

Pocos meses después llegaron las dos primeras iniciativas. En agosto, los representantes Juan Carlos Losada Vargas y Juan Fernando Reyes Kuri radicaron el **Proyecto de Acto Legislativo 172 de 2019 Cámara**, que buscaba permitir el uso del cannabis con fines recreativos por personas mayores de edad y unificar la normativa sobre su uso científico, con fundamento en los derechos a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad y en la necesidad de reducir la violencia asociada al tráfico ilegal. En septiembre, el senador Armando Benedetti radicó el **Proyecto de Ley 194 de 2019 Senado**, que proponía regular toda la cadena, desde el cultivo has-

[20] https://elementaddhh.org/en-busca-de-la-regulacion/

ta el uso. Ninguno llegó a una votación de fondo. El acto legislativo se archivó por vencimiento del término constitucional y el proyecto de ley, que fue agendado para primer debate en octubre sin llegar a votarse, por tránsito de legislatura[21]. Esto quiere decir que el primer obstáculo de la regulación no fue el rechazo de la mayoría, sino la agenda.

En 2020, mientras el Congreso sesionaba en medio de la pandemia, el escenario internacional dio una señal relevante. En diciembre, la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas retiró el cannabis y su resina de la Lista IV de la Convención Única de 1961 y reconoció así sus propiedades medicinales. En el país, el gobierno insistía en la erradicación forzada y en retomar la aspersión aérea con glifosato. En ese contexto, Losada, Reyes Kuri y Andrés Cristo Bustos radicaron en julio el **Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2020 Cámara**, el primero en plantear de manera expresa la modificación del artículo 49 de la Constitución para eliminar la prohibición introducida en 2009. En agosto, los senadores Gustavo Bolívar Moreno y Luis Fernando Velasco Chaves radicaron el **Proyecto de Ley 189 de 2020 Senado**, que justificaba la regulación en la necesidad de proteger a la población de los riesgos de salud pública y seguridad asociados al mercado ilegal. Ese mismo mes, Elementa participó en la primera mesa técnica sobre la regulación del uso adulto convocada en el marco de la iniciativa de Reyes Kuri y Losada.

El Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2020 fue el primero en someterse a votación en una plenaria. En su segundo debate, la plenaria de la Cámara lo negó con 52 votos a favor y 91 en contra. **El Proyecto de Ley 189 de 2020** alcanzó a ser agendado para segundo debate en abril de 2021, pero terminó archivado por tránsito de legislatura.

---

[21] El archivo por vencimiento del término constitucional se aplica a los actos legislativos que no completaron los debates dentro de los periodos que exige el artículo 375 de la Constitución. El archivo por tránsito de legislatura se aplica a los proyectos de ley que no surtieron su trámite dentro de los plazos de los artículos 162 de la Constitución y 190 de la Ley 5ª de 1992.

En 2021 la regulación avanzó en varios estados de Estados Unidos y en algunos países de Europa. En Colombia, el gobierno mantuvo un enfoque prohibicionista centrado en la erradicación forzosa y, al mismo tiempo, expidió el Decreto 811, que autorizó la exportación de flor seca de cannabis con fines medicinales. La paradoja era evidente, pues mientras el Estado abría la puerta a un mercado medicinal orientado a la exportación, mantenía cerrada la del uso adulto en el propio país. En julio, Losada y Reyes Kuri volvieron a intentarlo con el **Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2021 Cámara**, de contenido muy similar al de 2019. La plenaria de la Cámara lo negó de nuevo en segundo debate, esta vez con 47 votos a favor y 70 en contra. La regulación seguía perdiendo, pero la distancia se había reducido de 39 a 23 votos.

2.2. La ventana de oportunidad (2022-2023)

El año 2022 marcó un punto de inflexión. En el primer semestre se sancionó la Ley de Seguridad Ciudadana, con un enfoque punitivo frente al consumo y el porte de drogas, en medio de un aumento de la violencia en buena parte del país. Ese mismo año se publicó el informe final de la Comisión de la Verdad. Las elecciones de Congreso y de Presidencia cambiaron el panorama, y en el segundo semestre la necesidad de transformaciones estructurales en la política de drogas entró en la agenda pública, con la propuesta de un modelo centrado en garantizar los derechos de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico.

El nuevo Congreso respondió con la mayor concentración de iniciativas de todo el periodo. En apenas tres meses se radicaron cinco. Losada presentó el **Proyecto de Acto Legislativo 033 de 2022 Senado – 002 de 2022 Cámara**, que proponía modificar el artículo 49 para eliminar la prohibición del porte y consumo para mayores de edad y permitir la regulación de los usos recreativo, médico, científico e industrial con un enfoque de salud pública, prevención

y reducción de riesgos. El representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa radicó el **Proyecto de Acto Legislativo 066 de 2022 Cámara**, que además del artículo 49 reformaba los artículos 287 y 317 para asignar a municipios y departamentos tributos sobre la cadena del cannabis, destinados a salud, educación y agricultura. Bolívar volvió con el **Proyecto de Ley 108 de 2022 Senado**, orientado a evitar los efectos del comercio ilegal sobre los derechos humanos, la paz y el medio ambiente. El senador Humberto de la Calle Lombana presentó el **Proyecto de Acto Legislativo 031 de 2022 Senado**, que fijaba un plazo de un año para que el Gobierno radicara una ley de reglamentación con enfoque restaurador, preventivo y de salud pública. Y el representante Jorge Alejandro Ocampo Giraldo radicó el **Proyecto de Ley 246 de 2022 Cámara**, el más detallado en la regulación de la cadena, que incluía la exportación, el empaquetado y la publicidad, junto con políticas de cuidado y bienestar para las personas usuarias.

La abundancia de propuestas no se tradujo en avances paralelos. El impulso legislativo se concentró en el proyecto de Losada, mientras que el de Ardila se acumuló al de Losada por la similitud en el objeto, el de De la Calle y el de Bolívar nunca fueron agendados y el de Ocampo, aunque aprobó su primer debate, terminó archivado por tránsito de legislatura. En octubre, Elementa envió al Congreso un concepto sobre el Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2022 en el que proponía ampliar su enfoque de derechos humanos.

El 2023 estuvo marcado por transformaciones en el discurso sobre drogas. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos denunció el fracaso de la guerra contra las drogas y propuso un giro hacia enfoques de salud pública y derechos humanos, y el gobierno colombiano presentó la Política Nacional de Drogas 2023–2033, Sembrando vida, desterramos el narcotráfico, centrada en el desarrollo sostenible, la reducción de la producción de cocaína y la protección ambiental. En febrero, Elementa participó en la audiencia pública celebrada en Medellín sobre el proyecto de Losada radicado el año anterior y presentó ante la Comisión Primera de la Cámara su concepto sobre el Proyecto de Ley 246

de 2022, en el que pedía incorporar un enfoque interseccional, diferencial, de género y de reparación para las víctimas de la guerra contra las drogas. En marzo también publicamos, con apoyo de FESCOL, el dossier Dosis de información sobre Regulación de uso adulto de cannabis, dirigido a congresistas y entidades del Ejecutivo, y en abril la Coalición Acciones para el Cambio envió al Congreso un comunicado conjunto con recomendaciones sobre el proyecto.

El Proyecto de Acto Legislativo 033 de 2022 Senado – 002 de 2022 Cámara llegó al octavo y último debate en la plenaria del Senado y es lo más cerca que ha estado Colombia de regular el uso adulto del cannabis. La votación terminó con 46 votos a favor y 44 en contra, pero la reforma no alcanzó el umbral exigido por la ley y se hundió (a pesar de que tuvo más votos a favor que en contra). Pocos momentos resumen mejor el peso de las reglas de procedimiento y de las ausencias en este proceso.

En julio de 2023, Ardila y Losada radicaron juntos el **Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2023 Cámara – 17 de 2023 Senado**, que retomaba la regulación del uso por mayores de edad con fundamento en la igualdad, el libre desarrollo de la personalidad y una estrategia distinta contra el tráfico ilegal. El proyecto superó los primeros debates, pero la plenaria del Senado lo negó en el cuarto, al cierre de la primera vuelta, con 47 votos en contra.

2.3. Persistencia y cambio de ciclo (2024-2026)

En 2024, la Comisión de Estupefacientes aprobó en su 67º periodo de sesiones una resolución liderada por Estados Unidos que reconocía la reducción de riesgos y daños como estrategia frente a la crisis de opioides. El Informe Mundial sobre las Drogas de la UNODC reportó 292 millones de personas consumidoras de sustancias psicoactivas en el mundo, con el cannabis a la cabeza (228 millones). En Colombia no se había realizado un nuevo estudio de consumo desde 2019, el Ministerio de Salud propuso modificar la regu-

lación del cannabis medicinal sin llegar a una versión definitiva del decreto, y el SIMCI registró un aumento del 10% en las hectáreas de coca, que llegaron a 253 mil en 2023, además del crecimiento de los cultivos de cannabis en el Cauca.

Los proyectos de ese año muestran un cambio en el lenguaje. El **Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2024 Cámara**, radicado por Losada en julio, ya no hablaba de uso recreativo sino de uso controlado por personas adultas, y ponía en primer plano la prevención del consumo en menores de edad y la educación sobre los riesgos. Fue aprobado en primer debate, pero se archivó por vencimiento del término constitucional sin surtir el segundo. En agosto, Ocampo radicó el Proyecto de Ley 248 de 2024 Cámara, que establecía como prioridad la protección de los menores y proponía medidas contra las economías ilegales y para la inserción en el mercado de poblaciones afectadas por el conflicto armado. Se archivó por tránsito de legislatura. En octubre, Elementa intervino en la audiencia pública sobre el Proyecto de Acto Legislativo 013 de 2024.

El 2025 estuvo marcado por la decisión de Estados Unidos de descertificar de forma condicionada a Colombia en la lucha contra las drogas, por primera vez en más de dos décadas, aunque con una exención por razones de interés nacional que permitió mantener la cooperación. La decisión hizo visibles las tensiones entre los gobiernos de Gustavo Petro y Donald Trump y puso en el centro del debate público la efectividad de la erradicación forzada frente a las apuestas de la Política Nacional de Drogas. En Viena, el 68º periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes mantuvo la tensión entre la reducción de daños y las posturas punitivas.

Losada radicó en marzo el **Proyecto de Acto Legislativo 566 de 2025 Cámara**, que ampliaba la fundamentación a los derechos a la intimidad, la salud y la igualdad y no discriminación, y que se archivó por vencimiento del término constitucional. En julio presentó el **Proyecto de Acto Legislativo 003 de 2025 Cámara**, que añadía la

idea de un mercado de alto valor aprovechable por departamentos, distritos y municipios. Fue aprobado en primer debate, pero también se archivó por vencimiento del término. Ese mismo día, Ocampo radicó el **Proyecto de Ley 023 de 2025 Cámara**, que propone un marco para la cadena productiva y el acceso a la planta, con prioridad en la protección de niñas, niños y adolescentes y con medidas para incluir a pequeños productores, en especial cultivadores preexistentes indígenas y campesinos de territorios victimizados por la violencia. Aprobado en primer debate, es la única de las diecisiete iniciativas que sigue en trámite a la fecha de publicación del presente documento.

El 2026 comenzó con la noticia de que la hoja de coca no sería reclasificada ni retirada de las listas de fiscalización, lo que frustró las expectativas del proceso de revisión crítica impulsado por Bolivia y Colombia, y reafirmó la vigencia del régimen construido desde la Convención Única de 1961. En el plano nacional, las elecciones legislativas y presidenciales abrieron un escenario de incertidumbre sobre el rumbo de la política de drogas, entre la continuidad del enfoque de derechos humanos y desarrollo del gobierno saliente y un giro hacia posturas más prohibicionistas, en un contexto de fuerte presión internacional y de relevo en las fuerzas políticas que han protagonizado el debate sobre la regulación. A pesar de este panorama, los esfuerzos han persistido y durante los primeros días del Congreso posesionado el 20 de julio de 2026, fue radicada otra iniciativa de reforma constitucional[22].

Vista en conjunto, la línea de tiempo deja tres rasgos que el apartado 2.3 analiza con más detalle. El primero es la persistencia de un grupo reducido de promotores. Losada fue autor o coautor de ocho de los once actos legislativos, Ardila de tres y Ocampo de tres de los seis proyectos de ley. El segundo es la transformación del contenido, que pasó del uso recreativo y el libre desarrollo de la

[22] Proyecto de Acto Legislativo No. 017 de 2026, "por medio de cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones", https://www.camara.gov.co/regulacion-cannabis.

personalidad a un lenguaje de uso adulto controlado, protección de menores de edad, beneficios territoriales e inclusión de pequeños productores. El tercero es el peso del procedimiento. Doce de los diecisiete proyectos se archivaron por vencimiento del término constitucional o por tránsito de legislatura, sin que una mayoría votara en su contra. Solo cuatro fueron negados en votación, y uno de ellos con más votos a favor que en contra.



ANÁLISIS DE NARRATIVAS EN LOS DEBATES LEGISLATIVOS

03

Entender las razones por las que se han frustrado los reiterados intentos de regulación del cannabis de uso adulto en Colombia es parte fundamental de entender el estado actual de la política de drogas en el país y las posibilidades reales de transformarla. Si bien gran parte de los proyectos se hundieron por razones procedimentales, como se evidenció en la sección anterior, vale la pena evaluar los motivos que llevaron a las y los congresistas a apoyar o rechazar la regulación en los debates que sí se dieron.

Este capítulo analiza las intervenciones de las y los congresistas registradas en las Gacetas del Congreso entre 2019 y 2024, con el fin de identificar los argumentos que se han invocado para estar a favor o en contra de regular, el peso que cada uno ha tenido y su evolución en el tiempo. El análisis combina dos herramientas. La primera es una técnica de aprendizaje automatizada conocida como modelo de tópicos (*topic modelling*)[23], que identifica los grupos de palabras que tienden a aparecer juntos en las intervenciones y que, leídos en conjunto, corresponden a los grandes temas de la discusión. A diferencia de una clasificación basada en categorías definidas previamente, este método permite que sean los propios debates los que muestren de qué se ha hablado. La segunda es una codificación de cada intervención que registra la postura de quien habla (a favor, en contra o condicionada), y los argumentos con los que la sostiene[24].

El modelo identificó 15 tópicos, que asociamos con las categorías de argumentos con las que codificamos cada intervención[25]. Los tópicos sustantivos se reparten en siete grupos que cubren nueve de esas once categorías: i) salud pública y daño comparado, centrada en la comparación de los daños del cannabis con los del alcohol y el tabaco; ii) menores y salud mental, sobre la niñez y los efectos del cannabis en la salud individual; iii) moral y familia, que incluye la preocupación por el expendio en los barrios; iv)

---

[23] Maarten Grootendorst, "BERTopic: Neural Topic Modeling with a Class-Based TF-IDF Procedure," arXiv (2022), https://doi.org/10.48550/arXiv.2203.05794.

[24] Ver Anexo A.

[25] Ver Anexo B.

diseño de la regulación, con las discusiones sobre el consumo en entornos escolares y en el espacio público; v) libertad y derechos, y argumentos jurídicos, que recogen la tensión entre el libre desarrollo de la personalidad y el enfoque preventivo del artículo 49 de la Constitución; vi) política de drogas y mercados ilegales, y seguridad y orden público, que enmarca el narcotráfico, la violencia y el fracaso de la guerra contra las drogas, y vii) economía, sobre el mercado legal y la experiencia del cannabis medicinal. Las otras dos categorías, poblaciones afectadas por la prohibición y experiencia internacional, no forman un tópico propio y aparecen solo en la codificación. Dos tópicos más responden a coyunturas concretas: la destinación de los tributos a municipios y departamentos, que aparece casi exclusivamente en 2022 por el articulado que se estaba discutiendo, y la prevención del consumo, concentrada en los debates de 2020. Los tópicos restantes recogen el trámite parlamentario y el posicionamiento político en general.

Al cruzar los argumentos con la postura de quien habla, encontramos que cada lado en el espectro de la regulación tiene sus propios temas. La comparación con el alcohol y el tabaco, el narcotráfico y la guerra contra las drogas, y los tributos son temas de quienes defienden la regulación. La niñez y la familia, los efectos en la salud y el enfoque preventivo son temas de quienes la rechazan. Sin embargo, algunos otros temas los invocan ambos lados, pero con conclusiones opuestas. El caso más llamativo es el de entornos escolares en donde, aunque la protección de la infancia es el eje de la oposición, la mayoría de las intervenciones provienen de congresistas que defienden la regulación y proponen restringir el consumo en esos espacios. Sobre ese terreno compartido volveremos al final del capítulo.

En las secciones siguientes, el análisis se organiza a partir de la codificación de las intervenciones, que identifica la postura de cada congresista y los argumentos con los que la sostiene. Primero presentamos un panorama general de las posturas; luego, los argumentos para regular y para no regular; después, la evolución de esas narrativas en el tiempo; y, por último, el terreno en disputa

y sus implicaciones para el debate legislativo sobre regulación del cannabis de uso adulto.

3.1. Panorama general

Para cada congresista contamos una sola postura por debate para que nadie pese más por intervenir varias veces y clasificamos como condicionada una postura si la persona apoya la regulación si se cumplen ciertas garantías, o si expresa una duda explícita sin decidirse. Encontramos que de las 218 posturas expresadas en los debates, 138 son a favor de la regulación (63%), 70 en contra (32%) y 10 son condicionadas (5%).

Tabla 2. Evolución anual por postura

AÑO	A FAVOR	EN CONTRA	CONDICIONADA
2019	5	8	0
2020	34	21	1
2021	10	5	3
2022	54	22	4
2023	25	10	2
2024	10	4	0
TOTAL	138	70	10

Elaboración propia a partir de la sistematización de las gacetas del congreso.

Aunque las intervenciones a favor de la regulación son mayoría, esta no se ha traducido en votos, pues no todos los congresistas

toman la palabra en el recinto, pero sí terminan ejerciendo su derecho al voto. Con esto es posible afirmar que la dinámica política y los argumentos de la oposición pesan más de lo que su número de intervenciones sugiere, pero entenderlos es tan importante como entender los del lado a favor.

3.2. Argumentos a favor de la regulación

El argumento más usado para regular es el **fracaso de la lucha contra las drogas** en Colombia, que aparece en 7 de cada 10 intervenciones a favor[26]. Este eje sostiene que, aunque la prohibición ha sido la norma, no ha demostrado reducir el consumo y, en cambio, ha entregado el mercado a organizaciones criminales. La regulación se presenta entonces como una herramienta contra el crimen y no como una renuncia a combatirlo. La literatura respalda este argumento al evidenciar los altos costos y la baja eficacia de la estrategia represiva en el país[27], y estimar los posibles impactos de la legalización del cannabis en las rentas y violencia al crimen organizado[28].

El **libre desarrollo de la personalidad** es el argumento fundacional de la búsqueda de la regulación, no solo en Colombia. Aparece en cerca de la mitad de las intervenciones a favor, casi siempre acompañado de argumentos jurídicos. Las y los congresistas se apoyan en la jurisprudencia como fuente principal, en especial en la sentencia C-221 de 1994 y la sentencia C-491 de 2012. Varios congresistas describen la regulación como la forma de superar la incoherencia de que el consumo sea un derecho protegido, pero que

---

[26] Los porcentajes de argumentos se calculan sobre las intervenciones que expresan una postura y ofrecen al menos un argumento. Una intervención puede contener varios argumentos, por lo que los porcentajes no suman 100%.

[27] Daniel Mejía, "Plan Colombia: An Analysis of Effectiveness and Costs" (Brookings Institution, 2015); Daniel Mejía, Pascual Restrepo, y Sandra V. Rozo, "On the Effects of Enforcement on Illegal Markets: Evidence from a Quasi-Experiment in Colombia," The World Bank Economic Review 31, no. 2 (2017): 570–94.

[28] Elena Gavrilova, Takuma Kamada, y Floris Zoutman, "Is Legal Pot Crippling Mexican Drug Trafficking Organisations?," The Economic Journal 129, no. 617 (2019): 375–407, https://doi.org/10.1111/ecoj.12521.

la única forma que tienen los consumidores para materializarlo sea acudiendo al mercado criminal. Congresistas que desaprueban el consumo han decidido votar a favor de la regulación para garantizar este derecho[29].

La **reducción de riesgos y daños** casi nunca se nombra de forma explícita en los debates. Lo que sí aparece es la **comparación con sustancias legales**, presente en cerca de la mitad de las intervenciones a favor. Se argumenta que el cannabis es menos dañino que el alcohol y el tabaco, afirmación que respaldan los análisis comparativos de daños más citados[30]. A esto se suma la ausencia de muertes por sobredosis de cannabis, la mala calidad del producto que se vende en la calle como consecuencia de la ilegalidad[31], así como la necesidad de tratar el consumo como un tema de salud y no como uno penal.

Más de un tercio de las intervenciones a favor recurre a argumentos económicos que giran en torno al **tamaño del mercado legal en otros países, del empleo rural por hectárea cultivada y el recaudo para salud, educación y prevención**. Desde 2022, este argumento se vincula con los territorios y con la posibilidad de que los municipios donde se ha cultivado cannabis para el mercado ilícito capten una riqueza legal. La evidencia internacional confirma que el recaudo es el efecto económico más claro de la regulación, mientras que los efectos sobre el empleo y el crecimiento son más modestos[32]. Para Colombia, la discusión sobre el destino de los impuestos ya cuenta con propuestas concretas[33].

Por último, las intervenciones a favor mencionan con frecuencia a los sujetos de la regulación: **campesinado, comunidades indí-**

---

[29] Ejemplo de ello es el Senador Alfredo Deluque, quien en 2023 explicó: "Yo no estoy de acuerdo, pero tengo que garantizarle el derecho a los que sí están de acuerdo".

[30] David J. Nutt, Leslie A. King, y Lawrence D. Phillips, "Drug Harms in the UK: A Multicriteria Decision Analysis," The Lancet 376, no. 9752 (2010): 1558–65, https://doi.org/10.1016/S0140-6736(10)61462-6.

[31] Health Canada, Cannabis Data Gathering Program: A Comparison of Legal and Illegal Dried Cannabis Products (2025).

[32] Angela Dills, Sietse Goffard, Jeffrey Miron, y Erin Partin, The Effect of State Marijuana Legalizations: 2021 Update, Policy Analysis no. 908 (Washington, DC: Cato Institute, 2021).

[33] Alejandro Rodríguez Llach, Luis Felipe Cruz, e Isabel Pereira, Principios fiscales cannábicos: elementos para el debate regulatorio en Colombia (Bogotá: Dejusticia, 2022).

genas y afrodescendientes, mujeres encarceladas por delitos menores de drogas y consumidores criminalizados. En particular, suelen mencionar las cosmovisiones indígenas que reconocen la planta como sagrada y la sobrerrepresentación de mujeres encarceladas por delitos de drogas[34]. Esta dimensión, sin embargo, se queda en el diagnóstico. Las poblaciones afectadas aparecen como víctimas de la prohibición o como beneficiarias de la regulación, pero casi nunca como sujetos de reparación. Ningún proyecto hasta el momento planteó revisar condenas ni eliminar antecedentes penales, a pesar de que la evidencia sostiene que esta medida tiene beneficios cuantificables[35].

3.3. Argumentos en contra de la regulación

El lado contrario a la regulación concentra su discurso en un núcleo central: **el riesgo para niños, niñas y adolescentes**, presente en el 85% de las intervenciones en contra. Este argumento combina la protección de la infancia con advertencias sobre adicción, salud mental y efecto en la salud física. La literatura, aunque respalda que el consumo temprano y frecuente conlleva riesgos[36], no respalda con claridad que la legalización aumente el consumo adolescente[37], donde se tienen que concentrar los esfuerzos de la contraparte.

La idea de que el **cannabis es la puerta de entrada a otras drogas** forma parte de este núcleo. Aparece en una de cada cinco inter-

---

[34] Los estudios disponibles documentan que entre el 42% y el 48% de las mujeres presas en Colombia lo estaban por delitos de drogas, en su mayoría sin vínculos significativos con las redes de tráfico (Uprimny y Guzmán, 2010), y que el encarcelamiento femenino creció en 429% entre 1991 y 2018 (Sánchez-Mejía et al., 2018).

[35] Beau Kilmer, Jonathan P. Caulkins, Megan Kilborn, Michelle Priest, y Kirsten M. Warren, "Cannabis Legalization and Social Equity: Some Opportunities, Puzzles, and Trade-Offs," Boston University Law Review 101 (2021): 1003–40; J. J. Prescott y Sonja B. Starr, "Expungement of Criminal Convictions: An Empirical Study," Harvard Law Review 133 (2020): 2460–555.

[36] Nora D. Volkow, Ruben D. Baler, Wilson M. Compton, y Susan R. B. Weiss, "Adverse Health Effects of Marijuana Use", New England Journal of Medicine 370, no. 23 (2014): 2219–27.

[37] Hannah Laqueur et al., "The Impact of Cannabis Legalization in Uruguay on Adolescent Cannabis Use," International Journal of Drug Policy 80 (Junio 2020): 102748, https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2020.102748.

venciones en contra, a menudo acompañada de relatos amarillistas de jóvenes que empezaron con el cannabis y terminaron en la calle. Aunque hay evidencia de la asociación entre el consumo de cannabis y el de otras sustancias[38], existen explicaciones alternativas. Entre esas se encuentra la vulnerabilidad común a distintas sustancias[39] y el mercado compartido, según el cual cuando el cannabis se compra en los mismos lugares que otras drogas es la ilegalidad la que crea la "puerta"[40].

Dentro de esta misma lógica, casi la mitad de las intervenciones en contra apela a la **familia y a los valores fundamentales**. Algunas lo hacen desde la experiencia personal, mientras que otras plantean un rechazo a la "constitucionalización de un vicio"[41]. Este tipo de argumentos es característico de las llamadas políticas morales, en las que el desacuerdo es sobre principios y la evidencia empírica persuade poco[42].

En materia de **seguridad y orden público**, presente en casi la mitad de las intervenciones en contra, la oposición invierte el argumento del narcotráfico. Sostienen que la regulación no acabaría con el mercado ilegal y que, en cambio, facilitaría el microtráfico; lo que funda preocupaciones sobre el consumo en parques y alrededor de colegios y las dudas sobre la capacidad del Estado para controlar un mercado nuevo. Sin embargo, la evidencia internacional muestra que, en el caso de Canadá, aunque en un principio el mercado ilegal persistía, para 2022 el 78% del gasto en cannabis ya pasaba por el canal legal[43].

---

[38] National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids: The Current State of Evidence and Recommendations for Research (Washington, DC: National Academies Press, 2017), https://doi.org/10.17226/24625.

[39] Michael M. Vanyukov et al., "Common Liability to Addiction and 'Gateway Hypothesis', Drug and Alcohol Dependence" 123, suppl. 1 (2012): S3–S17, https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2011.12.018.

[40] Robert J. MacCoun, "What Can We Learn from the Dutch Cannabis Coffeeshop System?," Addiction 106 (2011): 1899.

[41] Intervención de la Senadora María Fernanda Cabal en el debate del Proyecto de Acto Legislativo 017 de 2023 -Senado- y 001 de 2023 -Cámara-.

[42] Christoph Knill, "The Study of Morality Policy," Journal of European Public Policy 20, no. 3 (2013): 309–17.

[43] David Hammond, Daniel Hong, Samantha Rundle, Maryam Iraniparast, Beau Kilmer, y Elle Wadsworth, "Transitions to Legal Cannabis Markets: Legal Market Capture of Cannabis Expenditures in Canada Following Federal Cannabis Legalization," International Journal of Drug Policy 142 (2025): 104828, https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2025.104828.

Dos argumentos ganaron peso en el periodo más reciente, ambos fundamentados en la experiencia internacional. El primero es el **costo para el sistema de salud**. Se afirmó, por ejemplo, que por cada dólar que recauda Colorado, se van 4,75 dólares en los servicios de salud[44]. El segundo es sobre los **fracasos de la regulación**, en donde es ampliamente usado el informe de la JIFE para 2022 que establece que la legalización no ha logrado disuadir a los jóvenes del consumo y los mercados ilícitos persisten en Canadá, Uruguay y California[45]. Esta representa una lectura parcial del informe, pues el mismo reconoce que la evidencia sobre el consumo juvenil es mixta, y su cifra sobre el aumento de admisiones por trastornos psicóticos asociados al cannabis corresponde al nivel mundial entre 2000 y 2018, por lo que no puede atribuirse a la legalización. Además, algunos especialistas han criticado que el informe presente la reducción del mercado ilegal como un fracaso de la regulación[46].

3.4. Evolución temporal de las narrativas

Para evaluar la evolución temporal, agrupamos las intervenciones en dos periodos, 2019–2021 y 2022–2024, que corresponden a los cuatrienios legislativos y de gobierno 2018–2022 y 2022–2026. Los resultados muestran que las y los congresistas a favor de la regulación cambiaron de estrategia, mientras que los opositores cambiaron de herramientas (ver Figura 1).

---

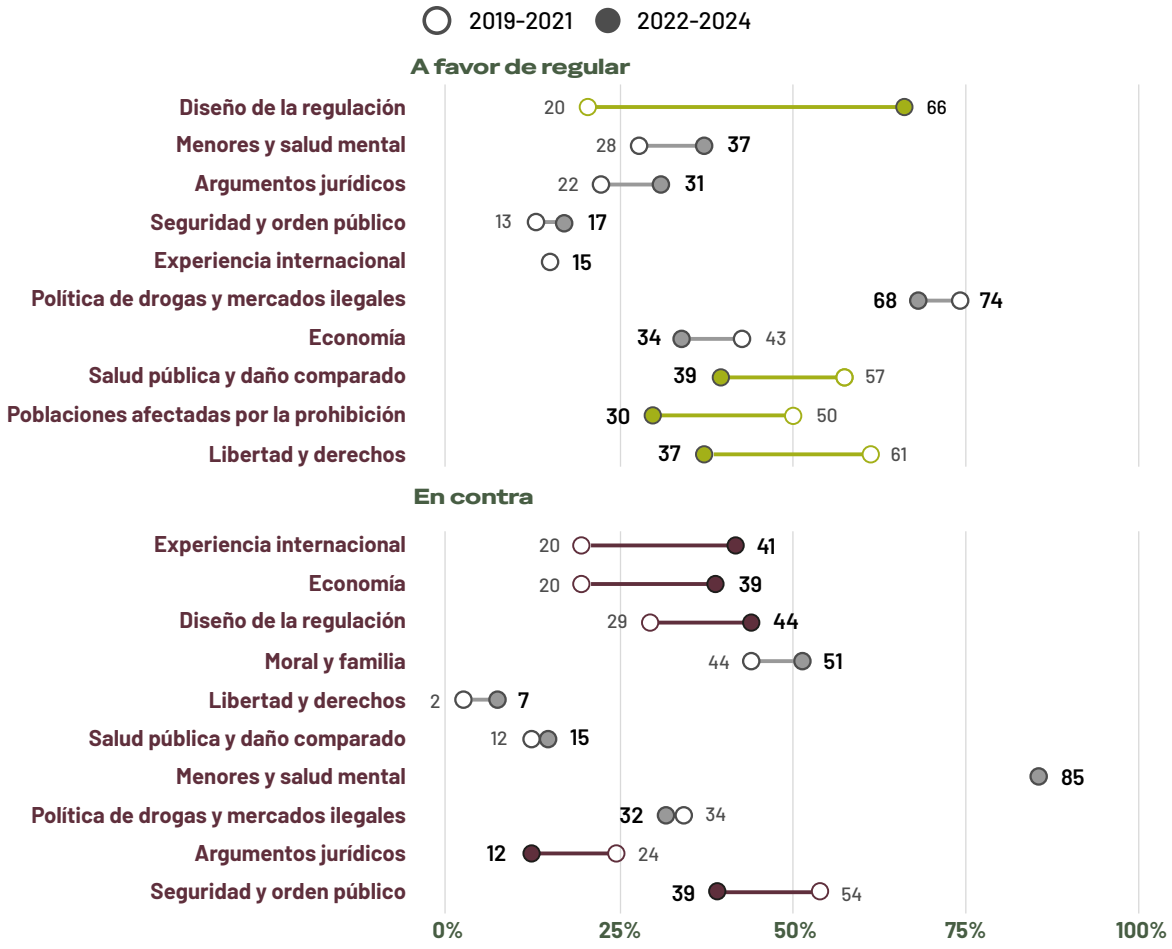
[44] La cifra parece derivar de un informe de 2018 del Centennial Institute, de la Colorado Christian University, que estimó un costo de 4,50 dólares por cada dólar recaudado (no logramos ubicar el origen de la cifra de 4,75). El informe no fue revisado por pares y fue criticado por no aislar el efecto de la legalización ni contar con una línea base previa. Los análisis costo-beneficio revisados por pares encuentran, en cambio, beneficios netos (Čihák, Dušek y Běláčková, 2025).

[45] El informe de la JIFE para 2022 estima que la oferta ilegal representa cerca del 40% del mercado en Canadá, casi el 50% en Uruguay y el 75% en California. Estas cifras son más altas que las estimaciones independientes más recientes para Canadá (cerca del 22% del gasto en 2022, según Hammond et al., 2025) y California (cerca del 60%, según ERA Economics, 2024), y similares para Uruguay, donde el 51% de los usuarios accedía al cannabis por vías legales en 2023 según el regulador.

[46] David Bewley-Taylor, The INCB Report for 2022, Regulated Cannabis Markets and International Legal Tensions: A Missed Opportunity (Londres: International Drug Policy Consortium y Global Drug Policy Observatory, 2023).

Por el lado a favor, el fracaso de la guerra contra las drogas se mantuvo como argumento de fondo en ambos periodos, pero el diseño de la regulación pasó de ser un argumento secundario a ser el principal (de 20% a 66%). Las y los promotores dejaron de defender por qué regular y se concentraron en demostrar que es posible hacerlo con garantías, como la restricción del consumo en ciertos espacios, la prohibición de publicidad y la prevención financiada con impuestos. Por esta razón, perdieron peso las intervenciones sobre la libertad individual (de 61% a 37%), el daño comparado (de 57% a 39%) y las referencias a las poblaciones afectadas (de 50% a 30%).

Figura 1. Evolución de los argumentos por postura



Elaboración propia a partir de la sistematización de las gacetas del congreso.

El lado en contra de la regulación conservó intacto su núcleo refiriéndose a la protección de las infancias con una aparición consistente en el 85% de sus intervenciones en los dos periodos. Lo que cambió fue el respaldo. Ganaron peso las referencias a otros países (de 20% a 41%), los costos económicos (de 20% a 39%) y la discusión sobre cómo regular (de 29% a 44%). Por su parte, perdieron peso la seguridad (de 54% a 39%) y las objeciones jurídicas a reformar la Constitución (de 24% a 12%).

Tabla 3. Uso de evidencia sobre el total de intervenciones

	2019-2021	2022-2024
A favor	23 de 54 (43%)	23 de 94 (25%)
En contra	13 de 41 (32%)	21 de 41 (51%)

Elaboración propia a partir de la sistematización de las gacetas del congreso.

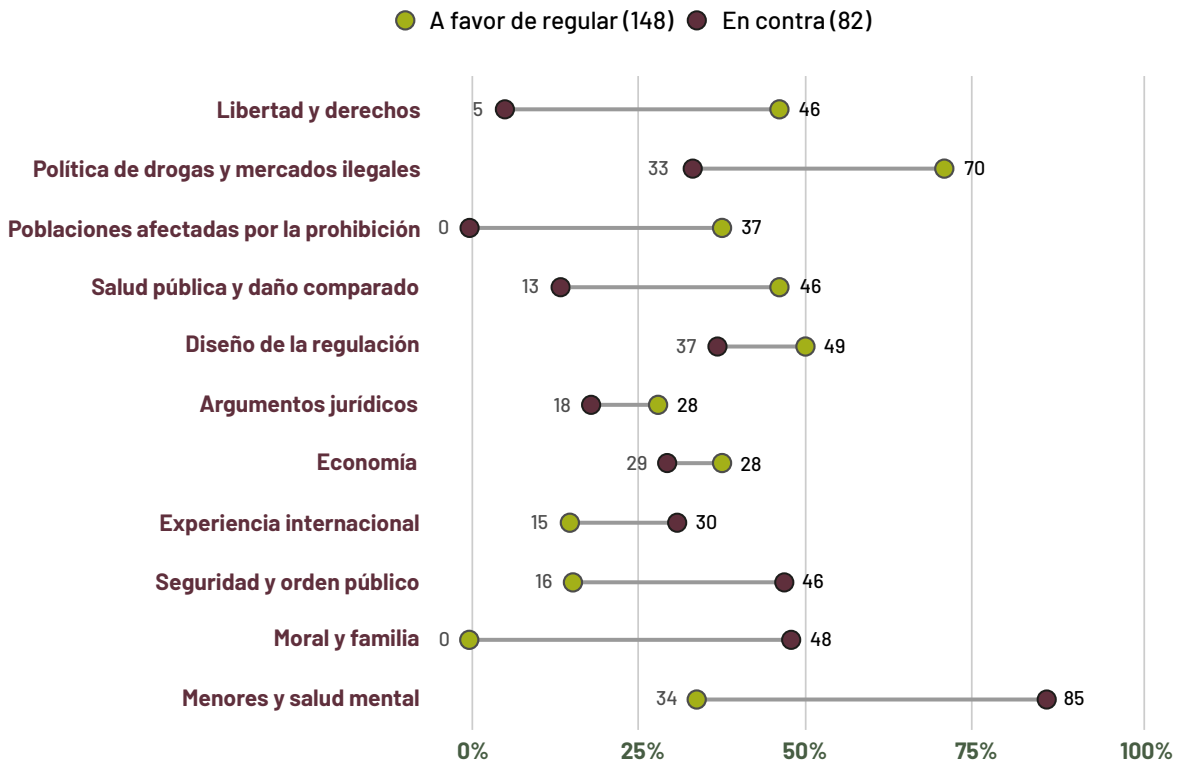
El uso de evidencia en general[47] explica gran parte del cambio de herramientas de la oposición (ver Tabla 2). En el primer periodo, el lado a favor citaba cifras, estudios o fuentes institucionales con más frecuencia que el lado en contra. En el segundo periodo, la relación se invirtió con 51% de las intervenciones en contra sustentadas en evidencia, frente al 25% de las intervenciones a favor. El descenso en el lado a favor de la regulación coincide con su giro hacia el diseño, un terreno en donde se trata de convencer al opositor con propuestas. Por su parte, el ascenso en el lado en contra se apoya en un repertorio propio, como el informe JIFE y las cifras de costo en Colorado, cuyas interpretaciones son discutidas[48].

[47] Incluyen no sólo informes internacionales, sino también cifras nacionales del DANE y Sentencias.
[48] Véase notas 23 y 24.

3.5. Terreno en disputa e implicaciones para el debate legislativo

Ambos lados en el debate sobre la regulación del cannabis de uso adulto en Colombia discuten mucho de los mismos temas, pero con conclusiones opuestas. La Figura 2 muestra con qué frecuencia cada lado usa cada argumento. El diseño de la regulación, la economía y los argumentos jurídicos aparecen con frecuencia similar en ambos lados. En los extremos están los argumentos propios de cada uno. La libertad y las poblaciones afectadas, del lado a favor; la moral y la familia, del lado en contra. La protección de menores es el caso intermedio: es el núcleo de la oposición, pero también aparece en un tercio de las intervenciones a favor.

Figura 2. Argumentos por postura



Elaboración propia a partir de la sistematización de las gacetas del congreso.

Estos terrenos compartidos son, además, donde se producen los cambios de opinión. **Los cambios hacia la regulación que identificamos tienen un patrón común, pues se dieron cuando los proyectos incorporaron desde su inicio o en el proceso legislativo garantías concretas sobre prevención, protección de menores y publicidad**. Incluso algunos de los opositores más constantes condicionaron su posición a estas garantías.

Esto no significa que la regulación sea solo un problema técnico. **Los argumentos morales y de familia** que pesan en las intervenciones en contra, difícilmente se logran desplazar con evidencia, pero sí indica que el debate tiene un margen de maniobra que se encuentra en el diseño.



ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE ELEMENTA

04

Los capítulos anteriores describen el marco jurídico, el trámite de los proyectos y los argumentos que circularon en los debates. Este capítulo cambia de lugar de enunciación. Aquí hablamos desde Elementa, como **organización que ha seguido y acompañado la discusión sobre la regulación del cannabis desde sus primeros pasos y participó en ella a través de la pedagogía, la incidencia y el seguimiento** al trabajo realizado por congresistas e instituciones. El propósito es hacer un balance honesto de esa participación, que reconozca lo que funciona sin convertirse en un inventario de logros y que nombre con la misma claridad lo que no ha funcionado.

El balance abarca todos los intentos de regulación en el Congreso y se apoya en los hallazgos de los capítulos 2 y 3, además de la experiencia del equipo. Las cifras sobre los debates provienen del análisis de las intervenciones registradas en las Gacetas del Congreso entre 2019 y 2024, que es el periodo en el que los proyectos efectivamente se discutieron. Las recomendaciones del capítulo final parten de este balance.

4.1. Balance de una década de incidencia legislativa

Lo que se ha logrado

El avance más visible de estos años es también el más difícil de medir. La regulación del cannabis **pasó de ser un tema marginal, planteado por pocos congresistas y recibido con burla o incomodidad, a ser una discusión que el Congreso tramitó con seriedad**, que llegó hasta el último debate de una reforma constitucional en la plenaria del Senado y que obligó a los partidos a fijar posición en público. Desde 2020, la regulación es mayoritaria entre las y los congresistas que toman la palabra en los debates. Ese desplazamiento no se explica por la acción de un solo actor. En él han coincidido congresistas dispuestos a asumir el costo político de presentar y defender los proyectos, cambios en la conversación

regional e internacional sobre drogas y el trabajo sostenido de organizaciones de la sociedad civil que produjeron información, acompañaron los debates y tradujeron discusiones técnicas para públicos amplios.

Un segundo avance está en el contenido de los proyectos y en la forma de defenderlos. Entre los periodos 2019–2021 y 2022–2024, aumentó en las intervenciones a favor argumentos relacionados con el diseño de la regulación. Quienes estaban a favor dejaron de concentrarse en justificar por qué regular y se dedicaron a mostrar que era posible hacerlo con garantías, como la restricción del consumo en entornos escolares, la prohibición de la publicidad y la financiación de la prevención con los impuestos del mercado regulado. Ese giro tuvo efectos medibles. Los cambios de postura hacia la regulación que identificó el capítulo 3 ocurrieron cuando los proyectos incorporaron garantías de este tipo, incluso algunos de los opositores más constantes condicionaron su voto a ellas. El diálogo constante y la retroalimentación que distintas organizaciones, entre ellas Elementa, ofrecieron a los equipos legislativos contribuyó a esa maduración.

El tercer avance es defensivo y por eso suele pasar inadvertido. Mientras la discusión legislativa avanzaba y retrocedía, la protección constitucional del consumo personal se mantuvo e incluso se amplió. Los intentos de restringirla por vía reglamentaria o administrativa encontraron límites en los tribunales, y en esos procesos las intervenciones y alertas de la sociedad civil tuvieron un peso importante.

Por último, estos años dejaron herramientas que antes no existían. El seguimiento sistemático de los proyectos, el registro de cómo votó cada congresista y la reconstrucción de la línea de tiempo que hoy presenta el micrositio permiten que la ciudadanía sepa quién se opuso a la regulación y en qué momento, y que quienes retomen la discusión no dependan de la memoria de unas pocas personas. La rendición de cuentas sobre el voto es una forma de incidencia que seguirá siendo útil sin importar quién gobierne.

Estos resultados tienen algunas explicaciones comunes. La continuidad del trabajo durante más de una legislatura permitió acumular conocimiento y relaciones que no se improvisan. La articulación con otras organizaciones evitó duplicar esfuerzos y dio más peso a las intervenciones conjuntas. Y la combinación de estrategias permitió actuar en varios frentes a la vez, de modo que cuando uno se cerraba, como ocurrió con cada hundimiento en el Congreso, los demás seguían abiertos.

Lo que no se ha logrado

El objetivo central no se ha cumplido. Colombia no tiene una regulación del uso adulto del cannabis y el mercado sigue siendo ilegal. Sería fácil atribuir ese resultado a la oposición de los sectores conservadores, que existe y ha sido decisiva, pero la explicación es más compleja y obliga a revisar también nuestras propias decisiones.

El primer factor es institucional. Como se vio en el capítulo 2, la mayoría de los proyectos se hundieron por razones de procedimiento antes de que sus contenidos llegaran a votarse. El artículo 375 de la Constitución exige que un acto legislativo se apruebe en dos periodos ordinarios y consecutivos, en ocho debates, y que en la segunda vuelta obtenga el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara. Esta última regla pesó en cada votación, porque en la segunda vuelta la ausencia de un congresista equivale en la práctica a un voto en contra. Quien no quiere oponerse en público puede hundir la reforma con solo no estar en el recinto. A esto se suma la presión del calendario, porque cualquier retraso en las ponencias o en la agenda de las plenarias puede hacer que un proyecto muera por tránsito de legislatura.

El capítulo 3 muestra la otra cara de esta regla. La regulación reunió el 63% de las posturas expresadas en los debates, pero esa mayoría no se tradujo en votos, porque buena parte de quienes deciden nunca toma la palabra. Las razones de quienes votan en silencio no quedan consignadas en ninguna gaceta, y por eso son las más difíciles de conocer y de responder.

El segundo factor es político. La regulación no logró convertirse en una prioridad del gobierno en los momentos en que esa prioridad habría marcado la diferencia, en parte porque el capital político del Ejecutivo se concentró en otras reformas. La dependencia de un número reducido de congresistas que lideraron la iniciativa hizo que la discusión quedara asociada a sus nombres y a sus partidos, lo que facilitó a otras bancadas desmarcarse. Y la falta de disciplina de bancada permitió que partidos que se declaraban a favor no garantizaran los votos de todas y todos sus integrantes.

El tercer factor está en la conversación pública. Los argumentos a favor ganaron espacio en el recinto, pero no lograron desactivar el núcleo de la oposición. La protección de niñas, niños y adolescentes aparece en la gran mayoría de las intervenciones en contra y se mantuvo intacta en todo el periodo. Casi la mitad de esas intervenciones apela además a la familia y a los valores, un tipo de argumento en el que el desacuerdo es de principios y la evidencia persuade poco. Frente a ese núcleo, la estrategia que dio resultados no fue refutarlo sino incorporar sus preocupaciones al diseño, y esa estrategia llegó tarde.

Hay un terreno que perdimos y que nos interpela de manera directa. Entre 2019 y 2021, quienes defendían la regulación sustentaban sus intervenciones en cifras, estudios o fuentes institucionales con más frecuencia que quienes se oponían. Entre 2022 y 2024 la relación se invirtió, y la oposición pasó a apoyarse en evidencia en más de la mitad de sus intervenciones mientras el lado a favor lo hacía en una cuarta parte. La oposición construyó un repertorio propio a partir de la experiencia internacional, con el informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de 2022 y las cifras sobre costos en salud en Colorado, cuya interpretación es discutible pero que circularon sin una respuesta documentada equivalente. Producir esa respuesta es una de las funciones que la sociedad civil se atribuye, y en estos años no logramos que nuestra evidencia llegara al recinto en el momento en que se necesitaba.

El enfoque de reparación, que para Elementa es el corazón de una regulación justa, no pasó del diagnóstico. Campesinado, pueblos indígenas y afrodescendientes, mujeres encarceladas y personas usuarias aparecen en los debates como víctimas de la prohibición o como beneficiarias de un mercado futuro, pero casi nunca como sujetos de reparación, y ningún proyecto propuso revisar condenas ni eliminar antecedentes penales. Su lugar en la conversación se redujo además a medida que el debate se concentró en el diseño, de la mitad de las intervenciones a favor en el primer periodo a menos de un tercio en el segundo.

El último factor tiene que ver con nuestras propias limitaciones como sociedad civil. Buena parte del trabajo se concentró en Bogotá y en el Congreso, con menos presencia en las regiones y una relación todavía débil con las organizaciones de cultivadores, de personas usuarias y de comunidades étnicas que serían las principales destinatarias de una regulación con enfoque reparador. Nuestra acción fue con frecuencia reactiva, ajustada a los tiempos del trámite legislativo y no a una estrategia propia de largo plazo. Y nuestros esfuerzos se dirigieron más a quienes debatían que a quienes votaban sin intervenir, que fueron quienes terminaron definiendo el resultado.

4.2. Lecciones aprendidas

Desde la pedagogía

La primera lección es que la información técnica no cambia votos por sí sola. Las y los congresistas responden a la evidencia cuando ella dialoga con las preocupaciones de sus electores y con los costos políticos que perciben, y responden mejor a historias concretas que a cifras aisladas. Esto nos obliga a pensar la pedagogía como un trabajo de mediano plazo que empieza mucho antes de que un proyecto se radique y que se dirige a la opinión pública, a

las bancadas y a quienes asesoran a las y los congresistas en las unidades de trabajo legislativo, que preparan las intervenciones y recomiendan el sentido del voto. Ese trabajo es la única vía para llegar a quienes votan sin intervenir.

La segunda lección es que la evidencia hay que disputarla, no solo producirla. La experiencia internacional, que en los primeros debates era un argumento a favor de la regulación, se convirtió en una herramienta de la oposición. Un estudio publicado no alcanza si no llega al recinto en forma de respuesta preparada, oportuna y fácil de citar frente a los datos que la oposición ya tiene identificados. Esto incluye lo que ha pasado con el consumo adolescente y con el mercado ilegal en los países que regularon, y estimaciones propias para Colombia.

La tercera lección tiene que ver con las palabras. Hablar de uso adulto en lugar de uso recreativo, de regulación en lugar de legalización y de reparación en lugar de beneficio económico no es un asunto cosmético, porque cada término activa marcos distintos en quien escucha. El análisis de los debates muestra, por ejemplo, que la reducción de riesgos y daños casi nunca se nombra de forma explícita, aunque su contenido esté presente en la comparación con el alcohol y el tabaco. También aprendimos que es necesario tomarse en serio los miedos de quienes se oponen, en especial los de madres y padres, y responderlos con propuestas concretas en lugar de descalificarlos.

Desde el litigio estratégico

El litigio ha sido la herramienta más eficaz para proteger derechos ya reconocidos, pero tiene límites claros como motor de la regulación. Los tribunales pueden impedir que se castigue el consumo, pero no pueden crear un mercado legal, definir un sistema de licencias ni diseñar medidas de reparación. Esa tarea corresponde al Congreso. La experiencia mexicana muestra además que una sucesión de decisiones judiciales favorables puede coexistir durante años con la inacción legislativa.

Las decisiones judiciales han fijado el piso desde el cual se discute, y los debates lo confirman, porque las y los congresistas a favor de la regulación se apoyan en la jurisprudencia como su principal fuente cuando invocan el libre desarrollo de la personalidad. Las objeciones jurídicas a reformar la Constitución, por su parte, perdieron peso en las intervenciones en contra. Hacia adelante, el litigio puede abrir los frentes que la discusión legislativa no ha abordado, empezando por la situación de las personas condenadas por conductas relacionadas con el cannabis, un tema que ningún proyecto ha incluido, y los abusos en la aplicación de las normas de policía.

Desde la incidencia legislativa

Un buen texto legislativo es condición necesaria, pero no suficiente. Varios de los proyectos que seguimos tenían una calidad técnica razonable y aun así se hundieron, porque la redacción no puede sustituir la construcción de una coalición. La asesoría técnica rinde más cuando se integra a una estrategia política que define con quién se negocia, qué se está dispuesto a ceder y en qué momento del trámite conviene hacerlo.

Aprendimos también que conviene anticipar las objeciones e incorporarlas al texto desde el comienzo. Las reglas sobre edad mínima, publicidad, entornos escolares y financiación de la prevención se fueron agregando en respuesta a críticas que se repetían en cada debate, y el capítulo 3 muestra que fueron precisamente esas garantías las que movieron votos. Su inclusión desde la primera versión habría ahorrado tiempo y apoyos. Lo mismo vale para la reparación, que solo llegará a los textos si se redacta como un conjunto de medidas concretas y no como una declaración de principios que puede abordarse más adelante.

El capítulo 3 cerró con cinco implicaciones para los próximos debates. Este balance muestra que en tres de ellas Elementa tiene una responsabilidad directa, que es recuperar el terreno de la evidencia, llevar la justicia reparativa del diagnóstico a la propuesta y

llegar a quienes votan sin intervenir. Las tres requieren un trabajo más largo, más territorial y más articulado del que hasta ahora hemos podido sostener, y muestran que el próximo intento tendrá más posibilidades si llega al Congreso con una coalición ya construida y no con la esperanza de construirla durante el trámite.



RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO DE LA REGULACIÓN

05

Este capítulo cierra el documento con los propósitos de recoger en pocas líneas lo que nos deja el seguimiento a los intentos de regulación, y de traducir ese aprendizaje en recomendaciones para el periodo legislativo y de gobierno 2026–2030. Las recomendaciones se organizan según a quién van dirigidas, el Congreso de la República, el Gobierno Nacional y la Sociedad Civil, porque cada uno tiene herramientas distintas y porque la regulación solo será posible si los tres se mueven en la misma dirección.

5.1. Lo que nos deja casi una década de intentos

Colombia protege el consumo de cannabis y prohíbe todo lo que lo hace posible. La jurisprudencia construida desde 1994 impide castigar a una persona adulta por consumir, pero el Acto Legislativo 02 de 2009 cerró la puerta a cualquier ley que cree un mercado legal sin pasar antes por una reforma constitucional. Ese diseño explica por qué la mayoría de los diecisiete proyectos presentados fueron actos legislativos, con todas las exigencias de un trámite de ocho debates y mayorías absolutas en segunda vuelta, y por qué la mayoría se hundió por razones de procedimiento antes de que su contenido llegara a votarse.

Desde 2020 el sí a la regulación es la posición mayoritaria entre las y los congresistas que toman la palabra, y los proyectos maduraron hasta incorporar garantías que movieron votos y que llevaron a un proyecto de reforma constitucional hasta el último debate en el Senado. **Lo que faltó fueron votos en el momento decisivo, y esos votos estaban en manos de congresistas que no intervinieron y cuyas razones no conocemos**. Faltó también una respuesta documentada a la evidencia que la oposición aprendió a usar, y faltó que la reparación de quienes han cargado con los costos de la prohibición pasara del discurso a los textos.

De ahí se desprende la idea que orienta las siguientes recomendaciones, pues el margen de maniobra para la próxima regulación

está en el diseño, en la evidencia y en la reparación, y depende menos de ganar el debate en el recinto que de llegar a él con una coalición construida de antemano. Un cuatrienio que empieza ofrece justamente ese tiempo, siempre que se use desde el inicio.

5.2. Recomendaciones para el Congreso de la República

Un solo proyecto, presentado temprano y construido con anticipación

Un acto legislativo necesita dos periodos ordinarios consecutivos, y el último año de un cuatrienio está marcado por la campaña electoral. Si la regulación vuelve a intentarse en este periodo, el proyecto debería radicarse en la primera o, a más tardar, en la segunda legislatura, para que un retraso en las ponencias o en la agenda de las plenarias no lo condene de antemano por tránsito de legislatura. Recomendamos además que las y los congresistas interesados se pongan de acuerdo en un solo texto, en lugar de presentar iniciativas paralelas o sucesivas con contenidos distintos. La proliferación de proyectos dispersa los apoyos y alimenta la idea de que ni siquiera sus promotores saben lo que quieren regular.

La autoría también importa y un proyecto respaldado desde la radicación por congresistas de varias bancadas, incluidas algunas que no se identifican con la izquierda ni con el liberalismo, es más difícil de encasillar y reduce el incentivo de otros partidos para desmarcarse.

Las garantías desde la primera versión

El análisis de los debates muestra que las posturas cambiaron cuando los proyectos incluyeron garantías concretas. Recomendamos que el próximo texto incorpore desde su primera versión una edad mínima, la prohibición de la publicidad, restricciones al con-

sumo en entornos escolares y espacios donde haya niñas, niños y adolescentes, controles de calidad y etiquetado y una destinación específica de los impuestos a la prevención y el tratamiento. Estas reglas no deberían presentarse como concesiones a la oposición, sino como parte de lo que significa regular con un enfoque de salud pública.

La reparación como contenido del proyecto

Ningún proyecto presentado hasta ahora incluyó medidas para revisar las condenas o eliminar los antecedentes penales de personas criminalizadas por conductas que serían legales en un mercado regulado. Recomendamos que el próximo texto lo haga, junto con otras medidas que den contenido a la idea de reparación, como la prioridad en el acceso a licencias para campesinado, pueblos indígenas y afrodescendientes y personas afectadas por la prohibición, la destinación de una parte del recaudo a los territorios que han soportado la guerra contra las drogas y la articulación con los programas de sustitución de cultivos y con las políticas para reducir el encarcelamiento por delitos menores de drogas.

5.3. Recomendaciones para el Gobierno Nacional

Definir una posición y sostenerla

La experiencia del cuatrienio anterior muestra que un discurso favorable no basta si la regulación no figura entre las prioridades legislativas del gobierno en los momentos decisivos. Cualquiera que sea la orientación, recomendamos que defina con claridad su posición frente a la regulación del uso adulto y que, si la apoya, la incluya en su agenda legislativa con respaldo de los ministerios de Justicia, Salud e Interior y con un trabajo de coordinación con las bancadas de gobierno.

Producir la información que el debate necesita

Una parte importante de la evidencia que se usó en los debates vino de otros países y fue interpretada de maneras opuestas. Colombia necesita datos propios. Recomendamos que el Ministerio de Justicia, a través del Observatorio de Drogas de Colombia, y el Ministerio de Salud produzcan y publiquen de forma periódica información sobre consumo de cannabis en población adolescente y adulta, sobre el tamaño y la dinámica del mercado ilegal y sobre las capturas, procesos y condenas por conductas relacionadas con el cannabis, desagregada por edad, sexo, territorio y pertenencia étnica. Sin esa información es imposible evaluar detalladamente algunos de los efectos de la prohibición o de una eventual regulación.

Prevención con base en evidencia

La preocupación por niñas, niños y adolescentes es el núcleo de la oposición a la regulación y es también una preocupación legítima. El gobierno puede responder a ella sin esperar al Congreso, con programas de prevención y de atención al consumo problemático que estén basados en evidencia, que se evalúen y que no reproduzcan mensajes de miedo que la población joven no reconoce como ciertos. Una política de prevención creíble fortalece cualquier regulación futura.

Coherencia en el escenario internacional

Colombia ha promovido en los últimos años una revisión crítica del régimen internacional de fiscalización. Recomendamos que el Ejecutivo mantenga una posición coherente entre lo que defiende en Naciones Unidas y lo que impulsa en el país, y que explore los márgenes de interpretación que ofrecen los tratados y el derecho internacional de los derechos humanos, de manera que una futura regulación nacional cuente con una estrategia internacional preparada y no tenga que construirla sobre la marcha.

5.4. Recomendaciones para la sociedad civil

Estas recomendaciones están dirigidas a las organizaciones, la academia y los colectivos que trabajan por una política de drogas con enfoque de derechos y evidencia.

Llegar con la evidencia antes que la oposición

La inversión en el uso de evidencia durante los últimos debates es la principal alerta de este documento para la sociedad civil. Recomendamos preparar, antes de que se radique el próximo proyecto, respuestas documentadas sobre los argumentos que la oposición ya tiene identificados, como el informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de 2022, las cifras sobre costos en salud en Colorado, el consumo adolescente en los países que regularon y la persistencia de los mercados ilegales, junto con estimaciones propias para Colombia. Esas respuestas deben estar en un formato que un equipo legislativo pueda usar en un debate, breve, citable y disponible a tiempo.

Construir la coalición fuera del recinto

Si las decisiones las toman congresistas que no intervienen, el trabajo tiene que llegar a ellos por otras vías. Recomendamos dirigir la incidencia a las bancadas, a las unidades de trabajo legislativo y a las regiones de origen de las y los congresistas indecisos, y construir alianzas con actores que hasta ahora han estado poco presentes en la discusión, como organizaciones de madres y padres, profesionales de la salud, autoridades locales y gremios. Una coalición amplia es la mejor protección frente a la estrategia de la ausencia.

Poner a las personas afectadas en el centro

La reparación no llegará a los textos si quienes deberían ser reparados no participan en su construcción. Recomendamos fortalecer el trabajo con organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes, de mujeres privadas de la libertad y de personas usuarias, para que sus propuestas lleguen al Congreso con su propia voz y no solo como ejemplos en las intervenciones de otros.

Abrir los frentes que el Congreso no ha abordado

El litigio estratégico no puede crear un mercado regulado, pero puede abrir caminos que el debate legislativo ha dejado de lado. Recomendamos explorar acciones relacionadas con la situación de las personas condenadas por conductas de menor escala relacionadas con el cannabis, con los abusos en la aplicación de las normas de policía y con el cumplimiento de las obligaciones del Estado frente a pequeños cultivadores en el régimen medicinal.

Cuidar la memoria del proceso

La rotación en el Congreso hace que la memoria de la regulación dependa en buena medida de la sociedad civil. Recomendamos mantener el seguimiento sistemático de los proyectos y de las votaciones, compartir esa información con los equipos que llegan y coordinar entre organizaciones para hablar con una sola voz en los momentos decisivos.

Los compromisos de Elementa

A partir de este balance, Elementa se compromete a mantener actualizado el micrositio En Busca de la Regulación como herramienta de seguimiento y rendición de cuentas, a producir y difundir evidencia en formatos útiles para el debate legislativo y a fortalecer el trabajo territorial con las poblaciones afectadas por la prohibición.

Cerca de una década de intentos no produjo una regulación, pero sí dejó un camino recorrido, un registro de lo que funcionó y de lo que no, y una conversación que el país ya no puede ignorar. La próxima vez que el Congreso discuta la regulación del cannabis no empezará desde cero. Que llegue más preparado depende de lo que hagamos desde ahora.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, artículos e informes

Bewley-Taylor, David. *The INCB Report for 2022, Regulated Cannabis Markets and International Legal Tensions: A Missed Opportunity*. Londres: International Drug Policy Consortium y Global Drug Policy Observatory, 2023.

Centennial Institute. Economic and Social Costs of Legalized Marijuana. Lakewood, CO: Colorado Christian University, 2018. https://centennial.ccu.edu/?p=23375.

Čihák, Jakub, Libor Dušek, and Vendula Běláčková. "Ex-Ante Analysis of the Costs and Benefits of Legalizing Cannabis Markets in the Czech Republic." Journal of Benefit-Cost Analysis 16, no. 1 (2025): 52–78. https://doi.org/10.1017/bca.2024.45.

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. *Hay futuro si hay verdad: informe final*. Bogotá: Comisión de la Verdad, 2022.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENCSPA) 2019*. Bogotá: DANE, 2020.

Dills, Angela, Sietse Goffard, Jeffrey Miron y Erin Partin. *The Effect of State Marijuana Legalizations: 2021 Update*. Policy Analysis 908. Washington, DC: Cato Institute, 2021.

Elementa DDHH. *Dosis de información: regulación de uso adulto del cannabis*. Bogotá: Elementa DDHH y FESCOL, 2023. https://elementaddhh.org/regulacion-de-uso-adulto-del-cannabis/.

Elementa DDHH. *Principios para una regulación responsable del uso adulto del cannabis en Colombia*. Bogotá: Elementa DDHH, 2019. https://elementaddhh.org/principios-para-una-regulacion-responsable-del-uso-adulto-del-cannabis-en-colombia/.

ERA Economics. California Cannabis Market Outlook: 2024 Report. Informe preparado para el Department of Cannabis Control de California. 2025. https://cannabis.ca.gov/wp-content/uploads/sites/2/2025/03/California-Cannabis-Market-Outlook-Executive-Summary-FNL.pdf.

Gavrilova, Evelina, Takuma Kamada y Floris Zoutman. "Is Legal Pot Crippling Mexican Drug Trafficking Organisations? The Effect of Medical Marijuana Laws on US Crime." *The Economic Journal* 129, n.º 617 (2019): 375–407. https://doi.org/10.1111/ecoj.12521.

Gilardi, Fabrizio, Meysam Alizadeh y Maël Kubli. "ChatGPT Outperforms Crowd Workers for Text-Annotation Tasks." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 120, n.º 30 (2023): e2305016120. https://doi.org/10.1073/pnas.2305016120.

Grootendorst, Maarten. "BERTopic: Neural Topic Modeling with a Class-Based TF-IDF Procedure." arXiv, 2022. https://doi.org/10.48550/arXiv.2203.05794.

Hammond, David, Daniel Hong, Samantha Rundle, Maryam Iraniparast, Beau Kilmer y Elle Wadsworth. "Transitions to Legal Cannabis Markets: Legal Market Capture of Cannabis Expenditures in Canada Following Federal Cannabis Legalization." *International Journal of Drug Policy* 142 (2025): 104828. https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2025.104828.

Health Canada. *Cannabis Data Gathering Program: A Comparison of Legal and Illegal Dried Cannabis Products*. Ottawa: Health Canada, 2025.

Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA). *Mercado regulado del cannabis*. Informe XVII. Montevideo: IRCCA, 2023. https://ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2024/08/Mercado-regulado-del-cannabis-31_23_2023_compressed-1_compressed.pdf.

Kilmer, Beau, Jonathan P. Caulkins, Megan Kilborn, Michelle Priest y Kirsten M. Warren. "Cannabis Legalization and Social Equity: Some Opportunities, Puzzles, and Trade-Offs." *Boston University Law Review* 101 (2021): 1003–40.

Knill, Christoph. "The Study of Morality Policy: Analytical Implications from a Public Policy Perspective." *Journal of European Public Policy* 20, n.º 3 (2013): 309–17.

Laqueur, Hannah, Ariadne Rivera-Aguirre, Aaron Shev, Alvaro Castillo-Carniglia, Kara E. Rudolph, Jessica Ramirez, Silvia S. Martins y Magdalena Cerdá. "The Impact of Cannabis Legalization in Uruguay on Adolescent Cannabis Use." *International Journal of Drug Policy* 80 (2020): 102748. https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2020.102748.

Linares Sanabria, Esteban, y Jorge Forero Neme. *Clubes cannábicos y abastecimiento colectivo: experiencias comparadas y opciones de política para Colombia*. Documento de trabajo. Bogotá: Elementa DDHH, 2025.

MacCoun, Robert J. "What Can We Learn from the Dutch Cannabis Coffeeshop System?" *Addiction* 106, n.º 11 (2011): 1899–1910.

Mejía, Daniel. *Plan Colombia: An Analysis of Effectiveness and Costs*. Washington, DC: Brookings Institution, 2015.

Mejía, Daniel, Pascual Restrepo y Sandra V. Rozo. "On the Effects of Enforcement on Illegal Markets: Evidence from a Quasi-Experiment in Colombia." *The World Bank Economic Review* 31, n.º 2 (2017): 570–94.

Ministerio de Justicia y del Derecho. *Sembrando vida, desterramos el narcotráfico: Política Nacional de Drogas 2023–2033*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023.

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. *The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids: The Current State of Evidence and Recommendations for Research*. Washington, DC: National Academies Press, 2017. https://doi.org/10.17226/24625.

Nutt, David J., Leslie A. King y Lawrence D. Phillips. "Drug Harms in the UK: A Multicriteria Decision Analysis." *The Lancet* 376, n.º 9752 (2010): 1558–65. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(10)61462-6.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *Informe Mundial sobre las Drogas 2019*. Viena: UNODC, 2019.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *Informe Mundial sobre las Drogas 2024*. Viena: UNODC, 2024.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Gobierno de Colombia. *Colombia: monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2023*. Bogotá: UNODC y SIMCI, 2024.

Prescott, J. J., y Sonja B. Starr. "Expungement of Criminal Convictions: An Empirical Study." *Harvard Law Review* 133, n.º 8 (2020): 2460–555.

Rodríguez Llach, Alejandro, Luis Felipe Cruz e Isabel Pereira. *Principios fiscales cannábicos: elementos para el debate regulatorio en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2022.

Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. *Encuesta Distrital Cannábica: caracterización de la comunidad cannábica de Bogotá*. Bogotá: Secretaría Distrital de Salud, 2022.

Törnberg, Petter. "Large Language Models Outperform Expert Coders and Supervised Classifiers at Annotating Political Social Media Messages." *Social Science Computer Review* 43, n.º 6 (2025): 1181–95. https://doi.org/10.1177/08944393241286471.

Uprimny Yepes, Rodrigo, y Diana Esther Guzmán. "Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia." En *Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Ámsterdam y Washington, DC: Transnational Institute y WOLA, 2010.

Vanyukov, Michael M., Ralph E. Tarter, Galina P. Kirillova, Levent Kirisci, Maureen D. Reynolds, Mary Jeanne Kreek, Kevin P. Conway,

et al. "Common Liability to Addiction and 'Gateway Hypothesis': Theoretical, Empirical and Evolutionary Perspective." *Drug and Alcohol Dependence* 123, supl. 1 (2012): S3–S17. https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2011.12.018.

Volkow, Nora D., Ruben D. Baler, Wilson M. Compton y Susan R. B. Weiss. "Adverse Health Effects of Marijuana Use." *New England Journal of Medicine* 370, n.º 23 (2014): 2219–27.

Ziems, Caleb, William Held, Omar Shaikh, Jiaao Chen, Zhehao Zhang y Diyi Yang. "Can Large Language Models Transform Computational Social Science?" *Computational Linguistics* 50, n.º 1 (2024): 237–91. https://doi.org/10.1162/coli_a_00502.

Normas y jurisprudencia colombianas

Colombia. *Constitución Política de Colombia*. 1991.

Colombia. Congreso de la República. Acto Legislativo 02 de 2009, por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.

Colombia. Congreso de la República. Ley 30 de 1986, por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones.

Colombia. Congreso de la República. Ley 599 de 2000, por la cual se expide el Código Penal.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1453 de 2011, por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1787 de 2016, por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009.

Colombia. Congreso de la República. Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

Colombia. Congreso de la República. Ley 2197 de 2022, por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones.

Colombia. Cámara de Representantes. Comisión Primera Constitucional Permanente. "Acta número 16 de 2019 (24 de septiembre de 2019)." Gaceta del Congreso XXVIII, n.º 1088 (31 de octubre de 2019).

Colombia. Cámara de Representantes. Comisión Primera Constitucional Permanente. "Acta número 12 de 2020 (8 de septiembre de 2020)." Gaceta del Congreso XXIX, n.º 916 (15 de septiembre de 2020).

Colombia. Cámara de Representantes. Comisión Primera Constitucional Permanente. "Acta número 14 de 2020 (15 de septiembre de 2020)." Gaceta del Congreso XXIX, n.º 1370 (2 de octubre de 2020).

Colombia. Cámara de Representantes. Comisión Primera Constitucional Permanente. "Acta número 09 de 2021 (18 de agosto de 2021)." Gaceta del Congreso XXX, n.º 1503 (21 de octubre de 2021).

Colombia. Cámara de Representantes. Comisión Primera Constitucional Permanente. "Acta número 10 de 2021 (24 de agosto de 2021)." Gaceta del Congreso XXX, n.º 1446 (11 de octubre de 2021).

Colombia. Cámara de Representantes. Comisión Primera Constitucional Permanente. "Acta número 09 de 2022 (7 de septiembre de 2022)." Gaceta del Congreso XXXI, n.º 1230 (11 de octubre de 2022).

Colombia. Cámara de Representantes. Comisión Primera Constitucional Permanente. "Acta número 17 de 2022 (4 de octubre de 2022)." Gaceta del Congreso XXXI, n.º 1504 (24 de noviembre de 2022).

Colombia. Cámara de Representantes. Comisión Primera Constitucional Permanente. "Acta número 40 de 2023 (28 de marzo de 2023)." Gaceta del Congreso XXXII, n.º 583 (31 de mayo de 2023).

Colombia. Cámara de Representantes. Comisión Primera Constitucional Permanente. "Acta número 08 de 2023 (29 de agosto de 2023)." Gaceta del Congreso XXXII, n.º 1219 (7 de septiembre de 2023).

Colombia. Cámara de Representantes. Comisión Primera Constitucional Permanente. "Acta número 09 de 2024 (3 de septiembre de 2024)." Gaceta del Congreso XXXIII, n.º 1530 (23 de septiembre de 2024).

Colombia. Cámara de Representantes. Plenaria. "Acta de plenaria número 20, sesión del 11 de octubre de 2022." Gaceta del Congreso XXXI, n.º 1555 (1.º de diciembre de 2022).

Colombia. Cámara de Representantes. Plenaria. "Acta de plenaria número 092, sesión del 9 de octubre de 2023." Gaceta del Congreso XXXIII, n.º 312 (22 de marzo de 2024).

Colombia. Senado de la República. Comisión Primera Constitucional Permanente. "Acta ordinaria número 28 de 2020 (25 de noviembre de 2020)." Gaceta del Congreso XXX, n.º 110 (8 de marzo de 2021).

Colombia. Senado de la República. Comisión Primera Constitucional Permanente. "Acta número 26 de 2022 (22 de noviembre de 2022)." Gaceta del Congreso XXXII, n.º 48 (16 de febrero de 2023).

Colombia. Senado de la República. Comisión Primera Constitucional Permanente. "Acta número 52 de 2023 (6 de junio de 2023)." Gaceta del Congreso XXXII, n.º 837 (6 de julio de 2023).

Colombia. Senado de la República. Comisión Primera Constitucional Permanente. "Acta número 22 de 2023 (22 de noviembre de 2023)." Gaceta del Congreso XXXIII, n.º 62 (8 de febrero de 2024).

Colombia. Senado de la República. Plenaria. "Acta número 35 de 2023, sesión del 12 de diciembre de 2023." Gaceta del Congreso XXXIII, n.º 698 (29 de mayo de 2024).

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 613 de 2017, por el cual se reglamenta la Ley 1787 de 2016 y se subroga el Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, en relación con el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1844 de 2018, por medio del cual se adiciona el capítulo 9 del título 8 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1070 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa", para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 811 de 2021, por el cual se sustituye el Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación con el acceso seguro e informado al uso del cannabis y de la planta de cannabis.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-221 de 1994.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-882 de 2011.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491 de 2012.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-253 de 2019.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia SP7600-2015, 17 de junio de 2015.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia SP2940-2016.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia SP025-2019.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia SP106-2020.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia SP228-2023.

Normas y jurisprudencia de otros países

Alemania. Gesetz zum Umgang mit Konsumcannabis (Konsumcannabisgesetz – KCanG). BGBl. 2024 I Nr. 109.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 635.659. 2024.

Canadá. Cannabis Act. S.C. 2018, c. 16.

España. Tribunal Supremo, Sala de lo Penal. Sentencia 484/2015, 7 de septiembre de 2015.

Malta. Authority on the Responsible Use of Cannabis Act. Act LXVI of 2021.

México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2018. 2021.

Uruguay. Ley 19.172, Regulación y control del cannabis. 2013.

Instrumentos y documentos internacionales

Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas. Votación sobre las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud relativas al cannabis y sustancias conexas. 63.º periodo de sesiones, 2 de diciembre de 2020.

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Viena, 1988.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Viena, 1969.

Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972.

Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas. Viena, 1971.

International Centre on Human Rights and Drug Policy, ONUSIDA, OMS y PNUD. *Directrices internacionales sobre derechos humanos y política de drogas*. 2019.

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2022*. Nueva York: Naciones Unidas, 2023.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Desafíos en materia de derechos humanos para abordar y contrarrestar todos los aspectos del problema mundial de las drogas*. A/HRC/54/53. Ginebra: Naciones Unidas, 2023.

ANEXOS

Anexo A. Detalle metodológico análisis de texto

A.1. Construcción de la base de datos

El corpus fue construido a partir de las Gacetas del Congreso que transcriben los debates de los diferentes proyectos de ley. En particular, se recopilaron las 17 gacetas correspondientes a los debates que surtieron las ocho iniciativas, entre proyectos de ley y de acto legislativo orientados a regular el cannabis de uso adulto entre 2019 y 2024. Dado que las gacetas se publican en formato PDF, el texto fue extraído y se eliminaron los encabezados y pies de página que se repetían en cada hoja, como el número de la gaceta, la fecha y la paginación.

Una misma sesión en el Congreso suele ocuparse de varios asuntos, por lo tanto, fue necesario delimitar la parte de cada gaceta dedicada a la iniciativa sobre cannabis. Para ello, se ubicó la mención del número del proyecto en el orden del día y en el desarrollo de la sesión, y se marcó el inicio y el fin de cada tramo de discusión relevante. Cuando el debate se interrumpió por asuntos de procedimiento y luego se retomó, se unieron las intervenciones que estaban en diferentes gacetas.

Las intervenciones individuales se identificaron con expresiones regulares construidas a partir de las fórmulas con las que las gacetas anuncian el uso de la palabra como "Intervención del honorable Representante …", "Continúa la intervención de …" o el nombre del orador seguido de dos puntos. De tal forma, cada intervención quedó registrada como una fila de la base de datos con un identificador único, el nombre de quien interviene, la iniciativa, el año, el número de debate y el texto completo.

Para proceder con el análisis de texto, se aplicó una limpieza al texto. Se retiraron los marcadores de página, los registros de votación y de verificación del quórum, y las palabras protocolarias (eg. gracias, señor, presidente, partido). Las intervenciones que des-

pués de la limpieza tenían menos de 20 palabras se descartaron, al tratarse en su mayoría de intervenciones de trámite. La base final contiene 375 intervenciones completas de 100 congresistas que intervinieron en los debates.

A .2. Modelo de tópicos

Los fragmentos se dividieron en 1080 segmentos de hasta 384 unidades de texto, respetando las oraciones. Cada segmento se agrupó con BERTopic. Para que los temas reflejen argumentos y no el asunto general, se eliminaron palabras omnipresentes como cannabis, marihuana o droga, los nombres de los congresistas, y el vocabulario de trámite.

El modelo identificó 15 tópicos. El 42% de los segmentos no se asignó a ninguno al ser fragmentos que mezclan varios temas o son fragmentos de trámite. La estabilidad se midió repitiendo el modelo con 10 semillas aleatorias. En 9 de ellas, hubo coincidencias altas.

ESTABILIDAD	TEMAS
Robustos	Trámite; daño comparado con alcohol y tabaco; descentralización de tributos; niños, familia y expendio; entornos escolares; efectos en el cerebro; libre desarrollo y Constitución.
Moderados	Narcotráfico y violencia; analogías con la ley seca; mercado y cannabis medicinal; prevención; guerra contra las drogas.
Frágiles	Artículo 49 y enfoque preventivo; uso recreativo y salud individual; posicionamiento político.

Los temas y las categorías de la codificación coinciden en lo sustantivo en donde cada tema robusto tiene una categoría correspondiente, salvo el tema de “trámite”. Esa coincidencia entre método automático y revisión manual respalda la validez de ambas.

A.3. Codificación de posturas y argumentos

La codificación de las intervenciones se hizo en dos etapas. En la primera, un modelo de lenguaje de gran escala (Claude, de Anthropic) leyó cada fragmento completo y le asignó códigos siguiendo un libro de códigos definido por el equipo de investigación. En la segunda, la investigadora revisó manualmente una muestra de esa codificación, priorizando los casos de menor confianza, y corrigió los errores encontrados (véase el Anexo A.4). Este procedimiento, en el que un modelo de lenguaje propone la codificación y una persona la revisa, ha mostrado un desempeño comparable o superior al de codificadores humanos en tareas de anotación de textos políticos, siempre que se valide para cada tarea específica[49].

Cada fragmento recibió cinco códigos:

- Postura: a favor, en contra, condicionada o sin postura;
- Confianza: alta, media o baja, según qué tan explícita fuera la postura en el fragmento;
- Cita textual: el fragmento del texto que sustenta la postura asignada;
- Evidencia: si la intervención cita cifras, estudios, fuentes institucionales o casos documentados;
- Argumentos: una o varias etiquetas que describen las razones invocadas.

Las etiquetas de argumentos se agruparon luego en 11 categorías analíticas, mediante una tabla de correspondencia explícita entre cada etiqueta y su categoría. Esas son las categorías que reporta el

[49] Fabrizio Gilardi, Meysam Alizadeh y Maël Kubli, "ChatGPT Outperforms Crowd Workers for Text-Annotation Tasks," Proceedings of the National Academy of Sciences 120, no. 30 (2023), https://doi.org/10.1073/pnas.2305016120; Petter Törnberg, "Large Language Models Outperform Expert Coders and Supervised Classifiers at Annotating Political Social Media Messages," Social Science Computer Review 43, no. 6 (2025): 1181–95, https://doi.org/10.1177/08944393241286471; Caleb Ziems et al., "Can Large Language Models Transform Computational Social Science?," Computational Linguistics 50, no. 1 (2024): 237–91, https://doi.org/10.1162/coli_a_00502.

documento. La postura de una intervención, y la de un congresista en un debate, se obtuvo a partir de sus fragmentos. Los fragmentos de trámite no cuentan para la postura, y cuando hay posturas distintas prevalece la mayoritaria.

La codificación distingue entre expresar una postura y argumentarla. Un fragmento como "apoyaré la ponencia de archivo" cuenta para la postura, pero no para los argumentos.

A.4. Validación

La revisión manual cubrió 132 fragmentos que correspondían a nivel de confianza baja o media, todos los condicionados y una muestra aleatoria del 15% de los de confianza alta. La revisión corrigió la postura de 4 fragmentos, pasó otros 10 a sin postura por ser de trámite y marcó 36 como sin argumento, cuando las y los congresistas solo anunciaban su voto.

En la votación de 2021 en la Comisión Primera de la Cámara, el voto de los 14 congresistas que habían intervenido es coherente con la postura codificada, lo que respalda la validez de la codificación. Además, se revisaron todos los congresistas con posturas distintas en el tiempo. En todos los casos se trata de cambios reales a lo largo de los debates, y no de errores de codificación.

Anexo B. Resultado

B.1. Tópicos identificados por el modelo

TOPIC ID	PALABRAS CLAVE
0	inscrito, moción, suficiente, constancia, muchísima, excusa, cara, vuelta, suficiente ilustración, micrófono, positivo, cambio, silencio, ilustración, cerrar

1	alcohol, sobredosis, muerte, tabaco, dato, evidencia, matar, morir, estudio, muerto, mundo, sustancia, cocaína, droga, daño
2	fumar, alcohol, cigarrillo, joven, epoca, consumo marihuana, licor, contrabando, rape, perseguir, vender, trago, kennedy, nariz, fumar tabaco
3	narcotráfico, violencia, coca, guerra, guerra droga, equivocado, mafia, droga, lucha, prohibicionismo, lavado, mundo, internacional, paso, penalización
4	municipio, territorial, departamento, recurso, impuesto, distrito, entidad territorial, descentralización, entidad, fijar, recaudar, concejo, municipio departamento, cannábico, recaudo
5	consumo marihuana, campesino, venta distribucion, paro, paro ético, legalizar, orgulloso, solución, sentir, legalización, negocio, medellin, distribución, estuviésemos, tarima
6	padre familia, familia, padre, jíbaro, conejillo, manos niño, edad, parque, colegio, video, hijo, proteger niño, directora, fiel, conejillo indio
7	cannabis medicinal, medicinal, mercado, empleo, económico, comunidad, hectárea, uruguay, legalización cannabis, revista, canadá, recreativo, armado, exportación, cultivado
8	entorno, espacio, escolar, espacio público, entorno escolar, parque, establecimiento, educativo, regular, zona común, porte consumo, cannabis derivado, porte, zona, derivado
9	prevención, joven, referir riesgo, referir, programa, prevenir, promocion prevencion, acción, adiccion, evitar, droga, riesgo, programa prevención, peligroso, elemento fundamental
10	cerebro, efecto, cannabis recreativo, estupefaciente, consumo cannabis, thc, recreativo, componente, receptor, contingente, manifestar, mental, científico, humanidad, unidas
11	preventivo, medida, reiterar, constitución, spa, consumo recreativo, consumo sustancia, consumo spa, contrario, modificar constitución, sustancia psicoactiva, inconveniente, sustancia, psicoactiva, modificar
12	guerra, lucha droga, lucha, droga, fallido, ofensiva, guerra droga, fracasar, invertir, demostrar fracaso, global, costar, enriquecer, nixon, control estatal

12	constitución, determinación, creencia prejuicio, tomar determinación, obligación, tesis, ciudadanía, creencia, prejuicio, libre personalidad, personalidad, ejercicio, libre, contradicción, consagrar
14	recreativo marihuana, salud dimensionar, dimensionar, fumar marihuana, fumar, problema salud, recreativo, físicamente, deterioro, policía soldado, desarrollo personalidad, preocupar, personalidad, libre desarrollo, soldado

B.2. Correspondencia entre tópicos, temas y categorías de argumentos

TOPIC ID	CATEGORÍA CODIFICACIÓN	TEMA
1,2	Salud pública y daño comparado	i) Daño comparado con alcohol y tabaco
6	Menores y salud mental; Moral y familia	ii) Niñez, familia y expendio
8	Diseño de la regulación	iii) Entornos escolares y espacio público
10, 14	Menores y salud mental	iv) Efectos en la salud individual
13, 11	Libertad y derechos; argumentos jurídicos	v) Constitución: libre desarrollo de la personalidad vs. art. 49
3, 12	Política de drogas; Seguridad	vi) Narcotráfico y guerra contra las drogas
7	Economía	vii) Mercado legal y cannabis medicinal
4	Economía; Diseño de la regulación	Coyuntural: tributos a territorios
9	Diseño de la regulación	Coyuntural: prevención
0	Procedimental	Procedimental

EN BUSCA DE LA REGULACIÓN

Memorias Legislativas del Cannabis

www.elementaddhh.org

ELEMENTA
DDHH