



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚM. 8

**Bogotá, D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)**

**CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**

**Número único de radicación 11001031500020230295700<sup>1</sup>**

**Referencia: PÉRDIDA DE INVESTIDURA**

**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

**TESIS: NO SE CONFIGURA LA VIOLACIÓN AL RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERESES PORQUE NO HAY PRUEBA DE UN INTERÉS PARTICULAR, PREVIO O CONCOMITANTE DE LA CONGRESISTA A LA VOTACIÓN Y RADICACIÓN DE PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO Y LEY, RESPECTIVAMENTE. EL INTERÉS DE LA CONGRESISTA SE FUSIONA CON EL DEL ELECTORADO Y POBLACIÓN EN GENERAL, RAZÓN QUE EXCLUYE LA CONFIGURACIÓN DEL CONFLICTO DE INTERESES. LA MANIFESTACIÓN DE LA ACCIONADA RESPECTO A QUE ES CONSUMIDORA DE CANNABIS, ES EL PRODUCTO DE SU LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PERMANECE REVESTIDA DE INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA.**

#### **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Sala Especial de Decisión núm. 8 procede a resolver, en primera instancia, la solicitud de pérdida de investidura instaurada contra la representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, señora **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO**, elegida para el período constitucional 2022-2026 por la Coalición Pacto Histórico.

---

<sup>1</sup> Este proceso permanece digitalizado en el sistema para la gestión judicial SAMAI, por lo que las providencias, pruebas, memoriales y demás piezas procesales a las que se haga alusión en esta sentencia podrán ser confrontadas de forma virtual.



---

Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

## I.- ANTECEDENTES

**I.1.-** El ciudadano **JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**, actuando en nombre propio, mediante escrito de 2 de junio de 2023, solicitó decretar la pérdida de investidura de la Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia, señora **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO**, elegida por la Coalición Pacto Histórico, al considerar que, en ejercicio del período constitucional 2022-2026, la congresista incurrió en violación del régimen de conflictos de intereses en los términos censurados por los artículos 183, numeral 1, de la Constitución Política, y 296, numeral 3, de la Ley 5ª de 17 de junio de 1992<sup>2</sup>, en concordancia con los artículos 286 de la Ley 5ª, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019<sup>3</sup> y 291 de la Ley 5ª, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003, comoquiera que admitió públicamente el consumo de marihuana de manera regular, durante la audiencia pública de 23 de febrero de 2023 en la que se estudiaba el Proyecto de Ley núm. 246 de 2022, “[...] **Por medio del cual se establece el marco regulatorio para el cannabis de uso adulto, con el fin de promover los derechos humanos, la salud pública y la seguridad de la población colombiana y se dictan otras disposiciones [...]**”, de su coautoría, el que votó sin declararse impedida.

**I.2.-** En apoyo de su pretensión el actor adujo, en síntesis, los siguientes fundamentos de hecho y de derecho de la causal de pérdida de investidura invocada:

---

<sup>2</sup> “[...] Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes [...]”.

<sup>3</sup> “[...] Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones [...]”.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

Señaló que la señora **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO** se desempeña como Representante a la Cámara por el Departamento de Antioquia para el período constitucional 2022-2026, y pertenece a la Comisión Sexta Constitucional que conoce de temas relacionados con “[...] *comunicaciones, tarifas, calamidades públicas, funciones públicas, prestaciones de servicios públicos, medio de comunicación, investigación científica y tecnológica, espectros electromagnéticos, órbita geoestacionaria, sistemas digitales de comunicación e informática, espacio aéreo, obras públicas, transporte, turismo, educación y cultura [...]*”.

Indicó que el 23 de febrero de 2023, en desarrollo de una audiencia pública celebrada en el Congreso de la República sobre la legalización de la flor de cannabis para uso adulto, la accionada afirmó públicamente que consumía marihuana de manera regular, y que ese consumo le encantaba, que no le daba miedo decirlo porque se necesitaba una transformación cultural en este país, además de que el consumo de marihuana no incidía en la calidad ética de las personas, por lo que era necesario desestigmatizar su uso con la finalidad de reivindicar el derecho al disfrute, ocio y fiesta.

Sostuvo que, para la fecha de la radicación del presente proceso, el Congreso de la República tramita el Acto Legislativo núm. 02 de 2022, “[...] **por medio del cual se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones [...]**”, que modifica el artículo 49 de la Constitución Política, el cual lleva seis debates aprobados.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

Adujo que el 11 de octubre de 2022, en desarrollo del segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo núm. 02 de 2022, la representante a la Cámara **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO** votó positivamente la ponencia que despenaliza totalmente el consumo de marihuana; y que la accionada no asistió al Congreso de la República los días 26 de abril y 9 de mayo de 2023 por excusa médica, fechas en la que la plenaria de la Cámara de Representantes tenía por objeto agotar el sexto debate del referido Proyecto de Acto Legislativo.

Mencionó que la congresista, como consumidora de flor de cannabis, tiene un interés directo en que el consumo recreativo de éste sea despenalizado, un interés privado en que las prohibiciones del consumo de marihuana y sus derivados no se apliquen a mayores de edad, exonerando a los consumidores de cannabis de una consecuencia penal, administrativa o policiva, actuando así en beneficio propio cuando participa en las votaciones que tienen como objeto despenalizar totalmente el consumo, porte y transporte de marihuana, afectando en toda circunstancia el juicio objetivo de la congresista para apoyar o no la despenalización y regulación de la flor de cannabis.

Refirió que la accionada legisló en provecho propio al votar positivamente, en la plenaria de 11 de octubre de 2022 y sin declararse impedida, la ponencia del Proyecto del Acto Legislativo núm. 02 de 2022, que modifica el artículo 49 de la Constitución Política, sesión para la cual, únicamente, se recibieron los impedimentos de los representantes a la Cámara, señores **NÉSTOR LEONARDO RICO RICO, SARAY ELENA ROBAYO BECHARA,**



---

Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

**DOLCEY TORRES ROMERO y ANA ROGELIA MONSALVE  
ÁLVAREZ.**

Manifestó que desde el 5 de agosto de 2022 la accionada junto a otros congresistas que no mencionó, radicaron a título de autores el Proyecto de Ley núm. 246, "[...] **por medio del cual se establece el marco regulatorio para el cannabis de uso adulto, con el fin de promover los derechos humanos, la salud pública y la seguridad de la población colombiana y se dictan otras disposiciones** [...]", que regula, entre otros, aspectos concernientes a: i) consumo personal, cultivo, producción, abastecimiento, almacenamiento, transformación, comercialización, acceso y uso del cannabis con fines recreativos para mayores de edad; ii) prohibición de que cualquier persona natural o jurídica promocióne el cannabis de uso adulto en medio de difusión masiva; iii) permite que los consumidores de cannabis puedan portar y adquirir en una sola compra hasta 20 gramos de flor de cannabis, 5 miligramos concentrados de cannabis y hasta 3 paquetes de concentrados cannábicos comestibles de 100 miligramos cada uno; iv) sanciones en que puede incurrir si el porte de cannabis supera los límites establecidos en la ley; y v) modifica los artículos 375, 376 y 377 del Código Penal en lo que tiene que ver con la exoneración de consecuencia penales para el estupefaciente de flor de cannabis.

Señaló que si bien el cannabis de uso medicinal y la dosis personal, en las cantidades de aprovisionamiento permitidas, están despenalizadas en la actualidad, no ocurre lo mismo con la



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

tenencia, porte, transporte y almacenamiento de cannabis expresamente prohibidos por la legislación penal colombiana.

Anotó que la congresista acreditó mediante su firma que no estaba incurso en conflicto de intereses como coautora del Proyecto de Ley núm. 246, conforme consta en el Gaceta del Congreso núm. 1315 de 25 de octubre de 2022.

En cuanto a la causal de pérdida de investidura invocada, esto es, violación de régimen de conflicto de intereses, indicó que la Representante a la Cámara **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO** confundió su interés personal con la agenda legislativa que se tramita en el Congreso de la República, al: i) afirmar públicamente de manera voluntaria el 23 de febrero de 2023, su consumo de marihuana de manera regular; ii) radicar de manera previa el Proyecto de Ley núm. 246, que incluye una amplia reglamentación frente a la marihuana y la indicación de derechos de los consumidores; y iii) votar el 11 de octubre de 2022, de manera positiva, la ponencia que da vida jurídica al Acto Legislativo núm. 02 de 2022 sin manifestar en los dos últimos casos su impedimento para participar en los debates y deliberar sobre la despenalización de la flor de cannabis de uso adulto con fines recreativos.

Agregó que según la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>4</sup>, los requisitos para decretar la pérdida de investidura por conflicto de

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 17 de octubre de 2000, expediente núm. 11106, consejero ponente Mario Alario Méndez; Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 14 de marzo de 2007, número único de radicación 68001-23-15-000-2006-00003-01, consejero ponente Camilo Arciniegas Andrade; y Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 21 de octubre de 2010, número único de radicación 11001-03-06-000-2010-00112-00, consejero ponente Augusto Hernández Becerra.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

intereses son: i) que exista un interés directo, particular y actual, bien sea económico o moral; ii) que el congresista no manifieste su impedimento, a pesar de existir un interés directo en la decisión que se va a tomar; iii) que el Congresista no sea retirado del asunto por recusación; iv) tiene que haber participado en los debates y/o haber votado; y v) que la participación del funcionario se haya producido en relación con el trámite de las leyes u otro asunto de su conocimiento, los cuales estima cumplidos por parte de la congresista por cuanto:

**I.2.1.-** Si bien la accionada puede de manera libre consumir cannabis en atención a las garantías establecidas en la sentencia C-221 de 1994, la determinación de hacer público el consumo tiene una connotación distinta por la trascendencia de las decisiones que debe tomar en el curso de su competencia funcional, pues “[...] *consumir cannabis de manera regular puede nublar el juicio objetivo de las ventajas y desventajas de la planta. La experiencia subjetiva del consumidor regular de cannabis guía su juicio, del cual puede extrapolar en sus vivencias personales e individuales a la hora de plasmar su voto en un proyecto que tenga como fin, la legalización de lo que consume, lo que la llevará ciertamente a defender en cualquier lugar, el consumo de la planta de cannabis, y abogar en efecto, por la abolición de medidas penales o administrativas que tiendan a restringir el consumo de marihuana en mayores de edad [...]*”.

**I.2.2.-** En el caso de la congresista existe un interés directo como consumidora de flor de cannabis en la despenalización y legalización total de la marihuana por sus condiciones individuales



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

de consumo, razón por la que considera que las previsiones legislativas establecidas en el Acto Legislativo núm. 02 de 2022 y el Proyecto de Ley núm. 246, tienen como destinatario principal a los consumidores de cannabis y, por lo mismo, a la accionada, quien puede resultar privilegiada con las decisiones que en ese sentido adopte el Congreso de la República.

**I.2.3.-** La accionada no hizo manifestación alguna para declararse impedida para participar en: i) los debates de la plenaria de la Cámara de Representantes del 11 de octubre de 2012, en relación con el Acto Legislativo núm. 02 de 2022, que tenía como fin deliberar sobre la despenalización de la flor de la marihuana, sesiones de las cuales no fue retirada pues no fue recusada, ni ii) en la presentación del Proyecto de Ley 246, del cual es coautora.

Concluyó que la participación de la Representante a la Cámara **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO** en los hechos denunciados en la solicitud tiene relación directa con el trámite de un acto legislativo y un proyecto de ley en los que intervino en virtud de su vinculación al Congreso de la República.

**I.3.-** La congresista, a través de apoderado, presentó escrito de contestación de la solicitud con el que se opuso a la pretensión de desinvestidura, para lo cual aseguró que, contrario a lo aseverado por el solicitante, si bien en la audiencia en la que manifestó que sí era consumidora de marihuana, "*[...] esta no ha sido difundida en el contexto en el que se expuso el tema, ni los límites permitidos [...]*".





---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

Indicó que es cierto que para el momento de la presentación de la solicitud de pérdida de investidura el Acto Legislativo núm. 02 de 2022 estaba en trámite; y que también lo es que para la fecha de la radicación del escrito de contestación ya se había archivado, toda vez que en el octavo debate no alcanzó la mayoría de los votos necesarios en la Plenaria del Senado, por lo que, eventualmente, habría carencia de objeto.

Sostuvo que sí presentó el Proyecto de Ley núm. 246 de 2022, pero que este no tenía como objeto regular el consumo personal de marihuana, por cuanto ya está permitido por el sistema jurídico colombiano, sino *"[...] crear un marco regulatorio para la semilla, el cultivo, transporte, almacenamiento, procesamiento, transformación, exportación, empaquetado, publicidad, venta, porte y consumo de flor de cannabis y sus derivados de uso adulto; así mismo la incorporación de políticas de cuidado, derechos humanos y bienestar como componente esencial para la protección del usuario [...]"*.

Con relación a la causal de pérdida de investidura invocada por el accionante, señaló que no incurrió en una violación al régimen de conflicto de intereses puesto que *"[...] no buscó legislar con interés directo, particular y concreto [...]"*; y que si bien el actor fundamenta el conflicto de intereses en las declaraciones que dio sobre su consumo de marihuana, éste no tuvo en cuenta que el consumo y el objeto de regulación del proyecto son dos cosas distintas, pues el consumo y porte de dosis mínima no está prohibido en Colombia, pero su comercialización aún permanece



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

proscrita, asunto medular frente al cual el legislador quiere regular e imponer límites.

Añadió que no se declaró impedida para votar el Proyecto de Acto Legislativo núm. 02 de 2022, mientras que sus compañeros representantes a la Cámara **NÉSTOR LEONARDO RICO RICO, DOLCEY TORRES ROMERO, SARAY ELENA ROBAYO BECHARA, y ANA ROGELIA MONSALVE ÁLVAREZ** sí lo hicieron. Los dos primeros, por tener parientes con negocios y emprendimientos relacionados con la producción de cannabis para el uso medicinal, asuntos incluidos en el Proyecto de Acto Legislativo, y manifestaciones que conciernen a la regulación de la venta y distribución de cannabis que podría generar un beneficio económico.

Agregó que, en su caso, la mera mención del consumo no penalizado no genera un interés directo, particular actual, requisito último respecto del cual el Consejo de Estado<sup>5</sup> ha sostenido que *"[...] si el interés se confunde con el que asiste a todas las personas o a la comunidad en general, en igualdad de condiciones, no existe conflicto, pues en tal caso estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio [...]"*, razón por la cual considera que actuó dentro del marco del interés general, pues la regulación de la comercialización del cannabis no le genera ningún beneficio económico personal directo ni a sus familiares.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 14 de marzo de 2007, número único de radiación 68001-23-15-000-2006-00003-01, consejero ponente Camilo Arciniegas Andrade.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

Manifestó que no se le debe sancionar con la desinvestidura por participar en el Proyecto de Acto Legislativo, por cuanto, conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>6</sup>: i) las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independiente de su condición o no de parlamentarios; ii) no se pueden confundir los intereses políticos, inevitables en el ámbito parlamentario, cuando se trata de reformar la Constitución, en el cual concurren los intereses generales frente a los meramente privados; y iii) en eventos excepcionales, se puede dar el caso de que una reforma constitucional genere un conflicto de intereses para ciertos congresistas porque los beneficios o perjuicios que de ella se derivan pueden ser de naturaleza directa, inmediata y extraordinaria.

Para concluir, sostuvo que el carácter de las normas que se pretenden modificar en el Proyecto de Acto Legislativo discutido es abierto y general, sin pretender un beneficio para ella o sus familiares, pues se orienta a la regulación de un mercado que existe, a la captación de recursos actualmente cooptados por grupos ilegales y al beneficio del Estado a partir de la tributación e implementación de políticas públicas de prevención y mitigación.

## **II.- AUDIENCIA PÚBLICA**

El 29 de enero del año en curso, la Sala Especial de Decisión núm. 8 de esta Corporación, celebró la audiencia pública prevista en el

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 19 de octubre 2005, Ms.Ps. Manuel José Cepeda, Espinos, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

artículo 12 de la Ley 1881 de 15 de enero de 2018<sup>7</sup>, la cual contó con la presencia del actor, la señora Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado y el apoderado de la Representante a la Cámara **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO**, quien no se hizo presente.

Las intervenciones se realizaron en el orden legalmente establecido, así:

### **II.1.- INTERVENCIÓN DEL ACTOR**

El solicitante, **JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**, insistió en que se configuró la causal de conflicto de intereses, toda vez que la Representante a la Cámara confundió su interés personal con la agenda legislativa que se tramita en el Congreso de la República, al: i) afirmar públicamente, de manera voluntaria, el 23 de febrero de 2023, su consumo de marihuana de manera regular, cuestión que le "*encantaba*"; ii) radicar de manera previa el Proyecto de Ley núm. 246, que incluye una amplia reglamentación frente a la marihuana y la indicación de derechos de los consumidores; y iii) votar el 11 de octubre de 2022, de manera positiva, la ponencia que da vida jurídica al Acto Legislativo núm. 02 de 2022 sin manifestar, en los dos últimos casos, su impedimento para participar en los debates y deliberar sobre la "despenalización" de la flor de cannabis de uso adulto con fines recreativos.

Recordó que, para la fecha de la radicación del presente proceso, el Congreso de la República tramitaba el Acto Legislativo núm. 02 de

---

<sup>7</sup> "[...] Por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas, se consagra la doble instancia, el término de caducidad, entre otras disposiciones [...]"



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

2022, “[...] por medio del cual se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones [...]”, que modifica el artículo 49 de la Constitución Política, el cual llevaba seis debates aprobados.

Manifestó que desde el 5 de agosto de 2022, la accionada junto a otros congresistas, radicaron a título de autores el Proyecto de Ley núm. 246, “[...] por medio del cual se establece el marco regulatorio para el cannabis de uso adulto , con el fin de promover los derechos humanos, la salud pública y la seguridad de la población colombiana y se dictan otras disposiciones [...]”, que regulaba, entre otros, aspectos concernientes a: i) consumo personal, cultivo, producción, abastecimiento, almacenamiento, transformación, comercialización, acceso y uso del cannabis con fines recreativos para mayores de edad; ii) prohibición de que cualquier persona natural o jurídica promocióne el cannabis de uso adulto en medio de difusión masiva; iii) permite que los consumidores de cannabis puedan portar y adquirir en una sola compra hasta 20 gramos de flor de cannabis, 5 miligramos concentrados de cannabis y hasta 3 paquetes de concentrados cannábicos comestibles de 100 miligramos cada uno; iv) sanciones en que puede incurrir si el porte de cannabis supera los límites establecidos en la ley; y v) modificaba los artículos 375, 376 y 377 del Código Penal en lo que tiene que ver con la exoneración de consecuencia penales para el estupefaciente de flor de cannabis.

Con fundamento en este marco temporal sostuvo que la accionada incurrió en un conflicto de intereses de contenido moral, toda vez que consumir cannabis de manera regular puede anular el juicio



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

objetivo en torno a las ventajas y desventajas de la planta, muy estigmatizada por demás y, en cambio, la experiencia subjetiva de ella como consumidora de cannabis es la que guía su juicio para tomar una decisión en torno a esta; y que, a la hora de plasmar su voto en torno al nuevo tratamiento de la marihuana, lo haría de forma parcializada propendiendo por su legalización y despenalización total.

## **II.2.- INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La señora Procuradora Séptima Delegada ante el Consejo de Estado solicitó no declarar la pérdida de investidura de la accionada, por cuanto no se *'consumó la causal alegada'*, esto es el desconocimiento de los artículos 183, numeral 1, de la Constitución Política y 296, numeral 3, de la Ley 5ª.

Efectuó un repaso por asuntos como la interpretación y aplicación de las causales de pérdida de investidura para los congresistas, en especial la de conflicto de intereses, así como del porte de estupefacientes y la llamada dosis personal que desde el ámbito constitucional no está prohibida, del porte de estupefacientes como un problema de salud pública frente a otros actores de protección especial como niños e indígenas, la revisión de la autoridad competente en materia de la regulación de drogas ilícitas y los derechos en tensión.

Indicó que está acreditado que la Representante a la Cámara aceptó en una audiencia pública ser consumidora de marihuana; votó positivamente el Proyecto de Acto Legislativo núm. 002 de



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

2022 Cámara, “[...] Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones [...]”; presentó, en conjunto con otros parlamentarios, el Proyecto de Ley núm. 246 de 2022 titulado “[...] Por medio del cual se establece el marco regulatorio para el cannabis de uso adulto, con el fin de promover los derechos humanos, la salud pública y la seguridad de la población colombiana y se dictan otras disposiciones [...]”; y no se declaró impedida para presentar el Proyecto de Ley y/o votar el Proyecto de Acto Legislativo en materia de regulación del consumo del cannabis, pese a su condición de consumidora de estupefacientes.

Sostuvo que no se advierte un beneficio actual y directo, personal o familiar de la accionada, porque si bien se deduce de la manifestación autónoma de la parlamentaria, objeto de desinvestidura, que es consumidora activa de cannabis, lo cierto es que la prueba idónea pasa por un análisis químico con resultados positivos; y que se debe relativizar la mención, por cuanto no se tiene claridad sobre la forma del consumo, esto es, si lo hace bajo la condición del alcaloide o alguna de las presentaciones comerciales de libre acceso.

Acotó que el interés debe ser real y no hipotético, estocástico o eventual, lo cual ocurre en el presente caso pues la manifestación de consumo de alcaloide por parte de la accionada fue muy posterior al voto en el Acto Legislativo y la presentación del Proyecto de Ley. Y que lo contrario conllevaría a que las mujeres no podrían presentar proyectos de ley ni votar sobre la regulación de



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

sus bienes de primera necesidad o de las normas que incrementen derechos y garantías para el género femenino; los representantes que son víctimas del conflicto tendrían restringido legislar sobre el tema que los llevó a la Cámara baja; los indígenas y afrodescendientes no tendrían libertad propositiva y decisional en el seno legislativo sobre lo que atañe a sus pueblos e inclusive, el Congreso en pleno no podría pronunciarse sobre las regulaciones en materia de cargas tributarias.

Señaló que no se advierte la existencia de un interés directo, particular y actual de la accionada en los asuntos que originaron la solicitud *sub examine*, no se concibe un interés de índole personal por fuera de los cánones generales de la sociedad y tampoco la rivalidad entre lo particular y lo general, lo que pone de manifiesto la no configuración de los elementos objetivos de la causal de pérdida de investidura, violación del régimen de conflicto de intereses de orden moral, en lo que hace a la actuación de la Representante a la Cámara.

### **II.3.- INTERVENCIÓN DE LA CONGRESISTA**

El apoderado de la Representante a la Cámara, **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO**, puso de presente que en el plenario no existe prueba alguna que demuestre que votó el Acto Legislativo 02 de 2022 y dijo ratificarse, en su integridad, en los argumentos de la contestación de la solicitud de pérdida de investidura.

Señaló que ser consumidora de cannabis es un asunto de su resorte íntimo y personal por lo que no puede ser debatido en sede judicial,





---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

menos aún si el trámite del Acto Legislativo 02 de 2022 fue archivado antes de cualquier intervención suya. Y que en ella no recaerá interés directo, actual y personal alguno, pues, de concluirlo, se estaría llegando al extremo de considerar que las mujeres y los miembros de la comunidad LGBTI no podrían votar proyectos de ley o de actos legislativos que procuren ampliar sus derechos.

Agregó que si bien presentó el Proyecto de Ley núm. 246 de 2022, junto con otros congresistas, lo cierto es que jamás lo votó a su favor tal como lo certificó la Cámara de Representantes; que, sumado a ello, el solo hecho de presentar un proyecto de ley no configura una violación, por sí mismo, del régimen de conflicto de intereses, máxime si se tiene en cuenta que el consumo personal ya estaba permitido desde antes por lo que ese proyecto buscaba crear un marco regulatorio para la semilla, cultivo, transporte, almacenamiento, procesamiento, transformación, exportación, empaquetado, publicidad, venta, porte y consumo de flor de cannabis y sus derivados de uso adulto, así como la incorporación de políticas de cuidado, Derechos Humanos y bienestar como componente social para protección del usuario.

### **III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

#### **III.1.- De la competencia**

La Sala Especial de Decisión núm. 8 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación es competente para conocer, en primera instancia, de las solicitudes de pérdida de investidura de los congresistas, en virtud de lo previsto en los artículos 184 y 237,



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

numeral 5, de la Constitución Política; 37, numeral 7, de la Ley 270 de 1996; 2º de la Ley 1881 de 2018; y en el Acuerdo 011 de 31 de enero de 2018, expedido por la Sala Plena de este Tribunal.

### **III.2.- Problema jurídico**

En los precisos términos de la solicitud de pérdida de investidura, le corresponde a la Sala establecer si la Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, señora **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO**, durante el ejercicio de su período constitucional 2022-2026, incurrió en violación del régimen de conflicto de intereses en los términos censurados por los artículos 183, numeral 1, de la Constitución Política, y 296, numeral 3, de la Ley 5ª de 17 de junio de 1992<sup>8</sup>, en concordancia con los artículos 286 de la Ley 5ª, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 y 291 de la Ley 5ª, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003, al haber: i) admitido públicamente el consumo de cannabis de manera regular durante la audiencia pública de 23 de febrero de 2023, ii) decidido votar el 11 de octubre de 2022, sin declararse impedida, el Proyecto de Acto Legislativo núm. 002 de 2022 Cámara, “[...] *Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones [...]*”, y iii) radicar el 20 de octubre de 2022, en calidad de coautora, el Proyecto de Ley núm. 246 de 2022 “[...] *Por medio del cual se regula el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones [...]*”.

---

<sup>8</sup> “[...] Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes [...]”.



---

Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

### **III.3.- De la violación del régimen de conflicto de intereses como causal de desinvestidura de congresistas**

La violación del régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura, está provista de normas del orden constitucional y legal que trazan un marco conceptual como referencia inicial y dejan ver cuáles serían, en principio, sus elementos configurativos, sin perjuicio del desarrollo jurisprudencial al que esta figura se ha visto sometida en la Corporación y con el que se ha elaborado el derrotero a seguir en el estudio de su existencia y configuración final.

El artículo 182 de la Constitución Política esboza un primer lineamiento, así:

“[...] **Artículo 182.** Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara **las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.** La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En desarrollo de esa facultad constitucional, la Ley 5ª de 1992 en su Sección IV determinó los aspectos relevantes del conflicto de intereses de los congresistas, entre otras, fijando las condiciones de su aplicación:

“[...] **Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:>** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) <Literal INEXEQUIBLE>

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

**PARÁGRAFO 1o.** Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

**PARÁGRAFO 2o.** Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

**PARÁGRAFO 3o.** Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992 [...]”.

Esto en consonancia con lo consignado como deber del congresista en su artículo 268.6 de la misma compilación normativa:

“[...] **Artículo 268. Deberes.** Son deberes de los Congresistas:  
(...)

6. Poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración [...]”.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación se ha pronunciado en múltiples ocasiones frente al alcance y contenido de la causal en comento y su incursión en sede judicial; la sentencia de 12 de abril de 2011 (Expediente núm. 2010-01325 (PI), consejero ponente doctor Enrique Gil Botero), precisamente recogió en gran medida las diferentes providencias que lo han hecho, de la cual se transcriben algunos apartes:

“[...] Ahora bien, no obstante la generalidad del alcance que tienen los arts. 182 y 183.1 de la CP., poseen un contenido mínimo clarificador, que es importante destacar a continuación antes de abordar el caso concreto:



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

i) El conflicto de interés puede ser de orden económico o moral, de manera que en estos dos conceptos se deben enmarcar todas las circunstancias reprochables desde el punto de vista del interés en su concreción. Sin embargo, la indeterminación de los mismos sigue caracterizando la institución.

ii) La consecuencia inmediata de estar incurso en ellos es que se le prohíbe al congresista participar de la deliberación y decisión del tema puesto a consideración del Congreso.

En este sentido, la Sala Plena consideró en la sentencia del 11 de mayo de 2009 –exp. P.I. 2009 00043-: “La Carta Política impone a los congresistas el deber de poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de orden moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La Ley 5ª de 1992 -Sección IV-, reguló lo relativo a la aplicación, declaración, comunicación y efectos del impedimento y la recusación y el artículo 286 reitera el deber que tienen de declararse impedidos ‘... de participar en los debates y votaciones respectivas...’.”

iii) El conflicto de intereses afecta la posibilidad de participar en toda clase de actuaciones y decisiones donde, en principio, debería actuar el congresista, es decir, que está inhibido “para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.” Esto significa que no puede intervenir en la deliberación ni en la votación de proyectos de ley, de actuaciones judiciales, ni en la adopción de otras decisiones administrativas, electorales o políticas, siempre que lo afecten.

De este criterio ha sido la Sala Plena en muchas ocasiones. Entre ellas lo ha aplicado a la elección de funcionarios a su cargo, en cuyo caso ha analizado si en el evento concreto se presenta un conflicto de intereses del congresista demandado que participó en la correspondiente elección: “Para la Sala, la situación de conflicto de interés que puede presentarse en un asunto o materia de conocimiento de los congresistas, no se circunscribe únicamente a los relacionados con su labor legislativa, pues como antes lo ha precisado la Sala Plena<sup>9</sup>, los miembros del Congreso tienen otras funciones de naturaleza administrativa, electoral, judicial, de control político y fiscal, atribuidas por la Constitución y la ley. Por esta razón, ha dicho la Sala<sup>10</sup>, que la situación de conflicto debe analizarse en cada caso específico, para determinar si las particulares circunstancias del congresista, su cónyuge o

---

<sup>9</sup> Sentencia de 10 de noviembre de 2001, Exp. PI-0130, C.P. Dr. German Rodríguez Villamizar.

<sup>10</sup> Sentencia de 17 de octubre de 2000, Exp. AC-11116, C.P. Dr. Mario Alario Méndez.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

compañero o compañera permanente, o sus parientes, o socios, se contraponen con el interés comprometido en el asunto o materia en el que intervenga.” -sentencia del 10 de noviembre de 2009. Rad. 11001-03-15-000-2008-01180-00(PI)-2008-01367. CP. Martha Teresa Briceño-

En el mismo sentido manifestó: “Que el impedimento puede darse por la participación o votación en una decisión o asunto de que conozca el Congreso de la República, sea que se trate de deliberaciones y votaciones relacionadas con proyectos de ley o actos legislativos, o se trate de una decisión trascendental. En efecto, es inequívoco el artículo 291 al señalar que el congresista debe declararse impedido cuando observe que existe un conflicto de intereses para conocer y participar ‘sobre determinado proyecto o decisión trascendental’.

“Por tanto, el impedimento no solo puede darse cuando se trate del ejercicio de las funciones puramente legislativas del Congreso sino cuando se trate de las otras funciones de ese órgano como las funciones de control político, las administrativas, las judiciales y las electorales.

“La Sala no desconoce que el conflicto de intereses podría darse de forma contundente cuando se trata de la intervención de los congresistas en el proceso de formación de normas jurídicas que luego vendrían a favorecerlos de forma particular y concreta, como cuando se dictan normas relativas al régimen del derecho penal estando el congresista sometido efectivamente a una investigación penal, cosa que no sucede en este caso. Este tema fue tratado por la Sala de Consulta del Consejo de Estado en el concepto del 15 de mayo de 2008<sup>11</sup>, y así se concluyó en ese dictamen.” -sentencia del 23 marzo de 2010, rad. 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI). CP. Hugo Fernando Bastidas-

---

<sup>11</sup> “¿Debe un congresista declararse impedido de participar en los debates y votaciones respecto del proyecto de Acto Legislativo números 047 de 2007 Cámara y 014 de 2007 Senado, porque la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal le ha abierto una investigación preliminar por actos relacionados con la llamada “parapolítica”?

De acuerdo con los fundamentos normativos y los hechos analizados en el presente concepto, la Sala considera recomendable que proceda a declarar su impedimento ante la respectiva Corporación, para que sea ésta la que decida sobre el mismo.

En caso de hacerlo y de votar el congresista favorablemente el mencionado proyecto de Acto legislativo, qué consecuencias podrían sobrevenirle en materia disciplinaria y pérdida de investidura?

De acuerdo con lo expuesto en este concepto, en caso de que el congresista no declare su impedimento ante la Corporación y de alguna manera participe en el debate y votación del proyecto, además de la posibilidad de que pueda ser recusado, dicha participación podría dar lugar a que se le iniciara una investigación disciplinaria y se configurara una causal para un eventual proceso de pérdida de investidura.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

En forma concluyente también ha expresado que “Para que se estructure la violación del régimen del conflicto de intereses es suficiente que el congresista participe en los debates<sup>12</sup>, así sea simplemente integrando el quórum de la sesión donde se discuta el tema respectivo<sup>13</sup>.” –Sala Plena. Sentencia del 27 de julio de 2010. Rad. 11001-03-15-000-2009-01219-00(PI). CP. Mauricio Fajardo Gómez-

iv) Cuando se concreta alguna circunstancia que obliga al congresista a separarse del tema que compete resolver al Congreso, aquél debe ponerla en conocimiento de la Corporación, so pena de ser recusado. En estos términos, tanto la institución del impedimento como la recusación tienen apoyatura directa en el art. 182 de la CP.

v) Se le encomendó al legislador complementar la tarea que se encuentra implícita en esta causal: identificar “lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones”. Esta atribución para ultimar los detalles de la materia, en lo no regulado en la Constitución Política, constituye una típica reserva de ley.

vi) De lo expresado se deduce que los elementos que configuran el conflicto de intereses son: a) la existencia de un interés particular del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso, b) que efectivamente participe de ello, c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético, d) que además el interés sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general sino particular [...]”.

La Sala estima que una noción concentrada de la causal de violación al régimen de conflicto de intereses en cabeza de un congresista, supone entonces la omisión en que éste incurre al interior de un asunto sometido a su intervención, cuando no le es advertido al resto del Órgano legislativo la convivencia irregular de sus intereses particulares -ya sean de orden moral y/o económico- con los ineludibles intereses públicos que per sé está obligado a proteger en desarrollo de sus funciones congresionales, en tanto que de dicha concurrencia de intereses aquél obtiene un provecho

---

<sup>12</sup> Sentencia AC-058 del 1 de abril 1º de 2003; C.P. Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado.

<sup>13</sup> Expediente AC-0587. Agosto 3 de 2003. Ponente: Dr. Alejandro Ordóñez Maldonado.





---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

privado, o su cónyuge o compañero (a) permanente, o alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o su (s) socio (s) de derecho o de hecho.

Siendo consecuente con los antecedentes jurisprudenciales referenciados y reiterados, la Sala hace hincapié en los presupuestos cuya existencia debe quedar demostrada de forma suficiente y concurrente dentro del proceso, en orden a verificar la composición de la causal mencionada:

- a) Que la persona señalada de adelantar la actuación violatoria del régimen de conflicto de intereses ejerza o haya ejercido la investidura de Congresista de la República;
- b) La existencia de un interés directo, particular y actual del Congresista, ya sea de orden moral o económico, en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; y,
- c) Que, a pesar de ello, el Congresista participe efectivamente del respectivo trámite, sin haber manifestado su impedimento para actuar o sin haber sido recusado para los efectos<sup>14</sup>.

El elemento "a)", común a las causales de pérdida de investidura, exige para este escenario la calidad cualificada del sujeto activo que incurrió en un conflicto de intereses mediante el ejercicio irregular

---

<sup>14</sup> Acerca de estos requisitos, ver sentencias de 12 de abril de 2011, Expediente núm. 2010-01325 (PI), Consejero ponente doctor Enrique Gil Botero y de 24 de febrero de 2015, Expediente núm. 2012-01139 (PI), Consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

de su investidura congresional, esto es, que debe acreditarse su condición de Senador o Representante a la Cámara.

El elemento “b)” encierra tres componentes principales que deben destacarse: (i) el interés directo, particular y actual; (ii) su esencia moral o económica; y (iii) los asuntos o temas que son puestos a consideración e intervención del Congresista.

El primero, consiste en la presencia de una inclinación real del Congresista hacia un tema, objeto o aspecto cualquiera sometido a su estudio, decisión, debate, votación, censura o participación en desarrollo de sus funciones congresionales, con el ánimo de materializar un provecho, utilidad, ventaja o conveniencia propia, o de su cónyuge, familiares o socios, que se aleja en todo caso de la intención inicial de obtener el bien general<sup>15</sup> y afecta la transparencia y objetividad de dicha actuación.

La jurisprudencia de la Sala<sup>16</sup> se ha pronunciado afirmando que el interés debe ser entendido como “[...] una razón subjetiva que torna al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el

---

<sup>15</sup> Con relación al bien general, en la sentencia de 23 de marzo de 2010 –Rad. 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI). CP. Hugo Fernando Bastidas- la Sala Plena indicó: “No hay que olvidar que el artículo 133 de la Constitución dice que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y que deberán actuar consultando la justicia y el bien común. De modo que el día en que colisionan los intereses privados del congresista con el interés público inmerso en el debate, en la decisión o en el voto habría un caso de conflicto de intereses, conflicto que pretenden resolver las figuras del impedimento o de la recusación. En efecto, de prosperar el impedimento o la recusación, el congresista queda separado de la función para el caso específico, con lo cual el ordenamiento pretende que el interés privado o particular del congresista no subordine al interés público.”

<sup>16</sup> Sentencias de 27 de julio de 2010, Actor: Cesar Alberto Sierra Avellaneda, M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez y de 24 de febrero de 2015, Expediente núm. 2012-01139 (PI), Consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

desinterés que la norma moral y la norma legal exigen [...]”<sup>17</sup> y como “[...] el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto [...]”<sup>18</sup>.

La Corporación ha enfatizado al respecto lo siguiente:

“[...] 3.1 Interés privado concurrente. De acuerdo con lo expuesto, resulta indubitable que este interés debe aparecer en tal forma que comprometa objetivamente la intangibilidad del interés general perseguido, para lo cual la Sala estima necesario hacer las siguientes precisiones:

a) Existencia: Se configura el interés privado cuando hay “exigencia para la satisfacción de necesidades humanas” - Messineo, Tomo II, p. 10 -, lo cual acontece cuando surgen v. gr.: ventajas o provechos representados en derechos subjetivos, o en ventajas de tipo reparativo positivo (como indemnización por daños o detrimento de derechos) o negativo (reparación de gastos), o de tipo enriquecedor (como ganancias, utilidades, provechos, derechos, etc.), o cuando se refieren a la simple exoneración de desventajas (exoneración de obligaciones, cargas, etc.).

b) Juridicidad: Se da cuando el interés privado, protegible de ordinario, pero con la aptitud de afectar la transparencia, debido a que siendo actual y estando amparado por la ley puede perturbar el ánimo del interesado a actuar en su propio favor. Para ello debe tenerse en cuenta que el interés: 1) Es actual, cuando se ha adquirido y puede afectarse. De allí que por ausencia de este requisito quede excluido el interés futuro. 2) Es jurídico, porque se encuentra amparado por la ley. Por tanto es inaceptable interés originado en el roce meramente social (v. gr. el de comunicación o trato) para generar conflicto de interés. y, 3) Es afectable, cuando puede extinguirse o modificarse el que se tiene. En cambio, no se da cuando el interés es inalienable (v. gr. La vida).

c) Privado: Se da cuando el interés es de naturaleza particular de manera inequívoca y, por lo mismo, se descarta cuando se actúa movido por el interés público o general -regulación abstracta en

---

<sup>17</sup> Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz.

<sup>18</sup> Sentencia de 17 de octubre de 2000. C. P. Mario Alario Méndez. Expediente No. AC- 1116.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

general-. El interés puede ser individual o colectivo, referido en el primer caso, por ej., a la propiedad particular y, en el segundo, al interés común de los propietarios en una urbanización.

d) Titularidad: El interés debe radicar en el congresista o en su cónyuge, compañero (a), pariente hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, en el caso bajo estudio [...]”<sup>19</sup>.

En segunda medida, la naturaleza económica o moral del interés que procura reprimir esta causal viene incorporada como se vio, en los artículos 268, numeral 6, y 286 de la Ley 5ª de 1992, ante los cuales la Sala ha explicado lo siguiente:

“[...] El conflicto de intereses de índole económico tiene un perfil mucho más claro habida cuenta de que los artículos 287 y 288 de la Ley 5ª de 1992 prescriben el deber de registrar los intereses privados y la participación accionaria que tenga el respectivo congresista, todo para que haya transparencia respecto de la vida económica del congresista frente al interés público que se debate en el Congreso y de cara al pueblo.

No hay que olvidar que el artículo 133 de la Constitución dice que los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo y que deberán actuar consultando la justicia y el bien común. De modo que el día en que colisionan los intereses privados del congresista con el interés público inmerso en el debate, en la decisión o en el voto habría un caso de conflicto de intereses, conflicto que pretenden resolver las figuras del impedimento o de la recusación. En efecto, de prosperar el impedimento o la recusación, el congresista queda separado de la función para el caso específico, con lo cual el ordenamiento pretende que el interés privado o particular del congresista no subordine al interés público.

El conflicto de intereses de índole moral, en cambio, no aparece nítidamente definido ni tiene un perfil claro en las normas constitucionales y legales, como sí ocurre con el conflicto de

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 28 de abril de 2004, C.P. Flavio Augusto Arce Rodríguez. Expediente núm. 1572. Actor: Ministro del Interior y de Justicia. Referencia: Congresistas. Conflicto de intereses. Proyecto de Acto Legislativo para restablecer la institución de la reelección presidencial; acogido y reiterado en las sentencias de 24 de agosto de 2006, Expediente núm. 2006-0003, M.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade y de 22 de marzo de 2013 Expediente núm. 2012-00054, Consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

intereses de índole económico, lo que no significa que no exista o que no pueda presentarse. Es más, no se descarta que una determinada situación fáctica derive simultáneamente tanto en un conflicto económico como en un conflicto de tipo moral. Por un lado, es totalmente admisible que el congresista, como cualquier ciudadano, ejerza o haya ejercido derechos fundamentales y de ahí que tenga intereses privados que deba cuidar. Por otro lado, la Constitución le ordena que como congresista vote en pos del bien común y la justicia, vale decir, en pos del interés general. En esa dinámica es factible el enfrentamiento de intereses que debe evitarse, tal como se explicó. Como no resulta conforme con los paradigmas de la ética pública que en un momento dado se superpongan esos intereses, la Constitución castiga el hecho de que el congresista omita denunciar la existencia del conflicto de intereses, cuestión que queda en evidencia cuando justamente el congresista vota, participa en un debate o en una decisión trascendental estando de por medio intereses personales de tipo económico o moral francamente incompatibles con el interés público relacionado con esa votación, ese debate o esa decisión [...]”<sup>20</sup> (Negrillas y subrayas fuera de texto).

El tercer componente de este elemento “b”, señala aquellos asuntos o temas que son sometidos a consideración e intervención del Congresista, los que lejos de circunscribirse de forma exclusiva a los legislativos, la Sala advierte que también cobija los electorales, judiciales, de control político e incluso administrativos a su cargo, en cuanto hacen parte de las distintas facetas congresionales en las que aquél termina injiriéndose inevitablemente por mandato constitucional y legal.

De hecho, “[...] el impedimento puede darse por la participación o votación en una decisión o asunto de que conozca el Congreso de la

---

<sup>20</sup> Sentencia del 23 marzo de 2010 –Rad. 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI). Consejero ponente Doctor Hugo Fernando Bastidas. Ver también sentencias AC-1499 de 26 de julio de 1994, Consejero ponente Doctor Delio Gómez Leyva; AC-3300 de 19 de marzo de 1996, Consejero ponente Doctor Joaquín Barreto Ruiz; AC-3302 de 5 de marzo de 1996, Consejero ponente Doctor Amado Gutiérrez Velásquez; AC-12262 de 26 de febrero de 2001, Consejero ponente Doctor Jesús María Carrillo Ballesteros; de 14 de mayo de 2002, Expediente núm. 2001-0211 (PI-031), Consejero ponente Doctor Nicolás Pájaro Peñaranda; y de 20 de noviembre de 2007, Expediente núm. 2007-00286 (PI), Consejero ponente Doctor Alejandro Ordóñez Maldonado.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

República, sea que se trate de deliberaciones y votaciones relacionadas con proyectos de ley o actos legislativos, o se trate de una decisión trascendental. En efecto, es inequívoco el artículo 291 al señalar que el congresista debe declararse impedido cuando observe que existe un conflicto de intereses para conocer y participar "*sobre determinado proyecto o decisión trascendental*". Por tanto, el impedimento no solo puede darse cuando se trate del ejercicio de las funciones puramente legislativas del Congreso sino cuando se trate de las otras funciones de ese órgano como las funciones de control político, las administrativas, las judiciales y las electorales [...]”<sup>21</sup>.

Como quiera entonces que queda afectada la posibilidad de participar en toda clase de actuaciones y decisiones donde, en principio, debería actuar el congresista, es decir, que está inhibido para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración, “[...] no puede intervenir en la deliberación ni en la votación de proyectos de ley, de actuaciones judiciales, ni en la adopción de otras decisiones judiciales, electorales o políticas, siempre que lo afecten [...]”<sup>22</sup>.

Ahora, el elemento “c” exige que además de haberse verificado la existencia del interés particular en cabeza del Congresista involucrado en el respectivo trámite, éste participe efectivamente del mismo, sin que hubiese manifestado su impedimento para actuar o sin haber sido recusado para conseguir apartarlo del tópico.

---

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 12 de abril de 2012. C.P. Enrique Gil Botero. Rad. 11001-03-15-000-2010-01325-00 (PI).



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

La participación efectiva en el trámite se materializa con el estudio, decisión, debate, votación, censura y/o intervención en los asuntos congresionales; en principio, “[...] el congresista está en la obligación de manifestar el impedimento cuando advierta la existencia del eventual conflicto de intereses, de tal modo que le permita a la comisión o corporación legislativa correspondiente definir o decidir el impedimento. No se trata, como es obvio, de una decisión puramente discrecional del congresista. De todas las circunstancias de hecho que pudieran configurar un interés privado de índole económico o moral debe surgir la obligación del congresista de manifestar el impedimento [...]”<sup>23</sup>, por lo que de guardar silencio al respecto quedaría activada la causal.

#### **III.4.- Caso concreto**

De conformidad con el acervo probatorio relevante y que guarda estrecha relación con el asunto bajo examen<sup>24</sup>, la Sala observa lo siguiente:

En el expediente se encuentra debidamente demostrado que la ciudadana **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO**, fue elegida Representante a la Cámara en la circunscripción territorial departamental de Antioquia, por la coalición Pacto Histórico, para el período constitucional 2022-2026, según consta en el Formulario E-26 CAM de 18 de julio de 2022, expedido por la Comisión Escrutadora

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 23 marzo de 2010. C.P. Hugo Fernando Bastidas. Rad. 11001-03-15-000-2009-00198-00(PI).

<sup>24</sup> Tal como fue advertido al inicio de esta providencia, todas las pruebas recaudadas en el proceso reposan en el sistema para la gestión judicial SAMAI dispuesto para el presente radicado.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

General del departamento de Antioquia y tomó posesión del cargo el 20 de julio de 2022, como consta en la Gaceta del Congreso núm. 991 de 29 de agosto de 2022 y lo hizo constar el secretario general de la Cámara de Representantes mediante la certificación de 2 de marzo de 2023.

Ese mismo día, -20 de julio de 2022-, un grupo de congresistas, dentro de los cuales no se observa a la accionada, radicó ante la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo núm. 002 de 2022 Cámara, “[...] *Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza Cannabis de uso adulto [...]*”, junto con su exposición de motivos, como consta en la Gaceta del Congreso núm. 855 de 26 de julio de 2022.

El informe de ponencia positiva para primer debate en primera vuelta quedó consignado en la Gaceta del Congreso núm. 954 de 14 de agosto de 2022; y el informe de ponencia negativa para primer debate en primera vuelta quedó plasmado en la Gaceta del Congreso núm. 980 de 26 de agosto de 2022; el informe de ponencia positiva para segundo debate en primera vuelta fue consignado en la Gaceta del Congreso núm. 1133 de 23 de septiembre de 2022; y el informe de ponencia negativa para segundo debate en primera vuelta fue consignado en la Gaceta del Congreso núm. 1159 de 29 de septiembre de 2022. El Proyecto de Acto Legislativo núm. 002 de 2002 Cámara fue aprobado en la Comisión Primera los días 7 y 14 de septiembre de 2022, cuyo anuncio fue el 10 de octubre de 2022.





**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

El texto propuesto del Proyecto de Acto Legislativo núm. 002 de 2022 Cámara, fue el siguiente:

"[...] El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

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

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

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

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

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

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

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para toda la población y en especial a las personas que consuman sustancias estupefacientes o psicotrópicas. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del consumidor.

La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará para el porte y consumo por parte de mayores de edad del cannabis y sus derivados. Tampoco aplicará para la destinación científica de estas sustancias, siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente. La ley restringirá el porte y consumo de cannabis o sus derivados en entornos escolares y podrá limitar el porte y consumo de cannabis y sus derivados en espacios públicos y zonas comunes, entre otros.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al consumidor que tiene relación problemática con sustancias estupefacientes o psicotrópicas y a su familia para garantizar su tratamiento; y así fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y sus efectos nocivos en favor de la recuperación de los consumidores que tienen relación problemática con sustancias estupefacientes o psicotrópicas.

El Estado incorporará en todo el Sistema Educativo, en sus diferentes formas, modalidades y niveles, la educación sobre la prevención en el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y sus efectos nocivos.

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

**Artículo 2º. Transitorio.** El Gobierno nacional tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación del presente acto legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública estricta en tomo a la prevención y atención del consumo del cannabis y demás sustancias psicoactivas, dicha política debe estar acompañada con una estrategia educativa nacional integral que tenga como objetivo la prevención del consumo.

**Artículo 3º. Transitorio.** El Gobierno nacional tendrá un plazo de doce (12) meses contados a partir de la



**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

promulgación del presente acto legislativo para formular, divulgar e implementar una política pública, encaminada en la prevención y tratamiento de enfermedades y condiciones fisiológicas derivadas del consumo crónico de cannabis de uso adulto.

**Artículo 4º.** *Adiciónese un Artículo Nuevo a la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:*

**Artículo 287A**

Los tributos de cualquier naturaleza que la ley cree y cuyo hecho generador sea relativo al cultivo, procesamiento, distribución o venta del cannabis de uso adulto, deberán ser cedidas a los entes territoriales, sin perjuicio de las rentas nacionales.

**Artículo 5º. Vigencia.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación. El artículo 1º entrará en vigencia doce (12) meses después de la promulgación de este acto legislativo [...] <sup>25</sup>.

El 11 de octubre de 2022, según consta en la Gaceta del Congreso núm. 1555 de 1o. de diciembre de 2022, la congresista **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO** hizo presencia en el recinto y votó durante el segundo debate de ese Proyecto de Acto Legislativo así: **(i) NO**, por la proposición de archivo del Proyecto de Acto Legislativo; **(ii) SÍ**, por la proposición como viene en la ponencia; **(iii) SÍ**, por los artículos 2º, 3º, 4º y 5º con proposiciones avaladas; **(iv) SÍ**, por el artículo 1º con proposición sustitutiva; **(v) SÍ**, por artículos nuevos avalados; y **(vi) SÍ**, por el título y pregunta.

De conformidad con la certificación S.G.2.1569/2023 de 4 de septiembre de 2023, suscrita por el secretario general de la Cámara de Representantes, el Proyecto de Acto Legislativo núm. 002 de 2002 aún se mantenía en trámite para ese momento; su texto definitivo en plenaria fue publicado en la Gaceta del Congreso núm. 1295 de 24 de octubre de 2022 y el texto unificado en Comisión de Conciliación en la Gaceta del Congreso núm. 1631 de 12 de diciembre de 2022. Luego, en segunda vuelta, la ponencia para el primer debate quedó consignado en las Gacetas del Congreso núms. 192 de 22 de marzo y 200 de 23 de marzo de 2023, y la

<sup>25</sup> Gaceta del Congreso núm. 1133 de 23 de septiembre de 2022.



Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

ponencia para el segundo debate en las Gacetas núms. 289 de 12 de abril, 310 de 14 de abril y 362 de 21 de abril de 2023.

Paralelo a dicha actuación legislativa, a través de memorial de 5 de agosto de 2022 suscrito, entre otros, por la accionada **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO**, se radicó ante el secretario general del Congreso de la República un Proyecto de Ley "[...] **Por medio del cual se establece el marco regulatorio para el cannabis de uso adulto, con el fin de promover los derechos humanos, la salud pública y la seguridad de la población colombiana y se dictan otras disposiciones [...]**", cuyo texto es el siguiente:

"[...] **PROYECTO DE LEY N° \_\_ DE 2022**

*Por medio del cual se establece el marco regulatorio para el cannabis de uso adulto, con el fin de promover los derechos humanos, la salud pública y la seguridad de la población colombiana y se dictan otras disposiciones*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**CAPÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 1°. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto crear el marco regulatorio para el cultivo, producción, abastecimiento, almacenamiento, transformación, comercialización, acceso y uso del cannabis y sus derivados con fines de uso adulto, con los propósitos de evitar externalidades negativas sobre los derechos humanos, la paz, y el medio ambiente, asociadas al comercio ilegal de cannabis, así como prevenir el desvío de esta sustancia al tráfico ilícito.

**Artículo 2°. Principios rectores.** Los principios por los cuales se regirá la regulación del cannabis de uso adulto son los siguientes:

I. **Construcción de paz:** Para alcanzar la paz es necesario dar solución al problema del narcotráfico. Por eso, la regulación del cannabis de uso adulto materializa el deber adquirido por el Estado Colombiano, en el *Acuerdo Final de Paz*, de poner en marcha una nueva visión que afronte el problema de las drogas de uso ilícito, a partir de un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género.

II. **Derechos humanos:** La regulación del cannabis de uso adulto cumplirá con lo establecido en la Constitución Política, dando prevalencia a las obligaciones que ha adquirido el estado colombiano en materia de derechos humanos.

III. **Protección y promoción de la salud:** Todas las personas tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, teniendo en cuenta los determinantes sociales a lo largo del curso de la vida. Así mismo, el Estado deberá garantizar la inversión en prevención del consumo y el tratamiento de los usuarios problemáticos de cannabis de uso adulto, toda vez que exista consentimiento informado del usuario.

IV. **Justicia social y reparación:** La regulación del cannabis de uso adulto es un mecanismo de reparación a la población colombiana, especialmente para quienes históricamente han sufrido las consecuencias directas asociadas con la guerra contra las drogas en territorio nacional, como los pequeños productores, productores tradicionales, usuarios, campesinos y campesinas, especialmente los que tengan otros factores diferenciales como ser víctimas del conflicto armado o sean mujeres cabeza de familia, quienes tendrán un tratamiento



**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

diferencial en la cadena de producción y comercialización del cannabis, garantizando su acceso preferencial a este mercado, con el objetivo de subsanar los factores históricos y estructurales relacionados con su victimización.

V. **Desarrollo sostenible y protección medioambiental:** La presente Ley dará cumplimiento a la Constitución Política y los tratados internacionales, dando prevalencia a aquellos relacionados con la protección del medio ambiente, la conservación y restauración de la biodiversidad y el uso sostenible de sus componentes. El desarrollo de la industria del cannabis de uso adulto debe proteger el medio ambiente y la biodiversidad, así como promover el uso responsable de los recursos naturales y las buenas prácticas de agricultura.

VI. **Autonomía y libre desarrollo de la personalidad:** El Estado no podrá imponer un ideal de excelencia humana. Cada individuo podrá elegir el plan de vida que considere válido y desarrollar libremente su personalidad, siempre que esto no afecte los derechos de terceros.

VII. **Reducción de la oferta ilegal de cannabis y la criminalidad asociada:** Es un deber del Estado definir y poner en marcha políticas públicas tendientes a la reducción de la oferta ilegal de cannabis y promover políticas de reducción de la criminalidad.

VIII. **Sujetos de especial protección:** Deberán garantizarse los derechos de los niños, niñas y adolescentes, previniendo y prohibiendo su acceso al cannabis de uso adulto, a través de estrategias basadas en la evidencia y los derechos humanos.

IX. **Autodeterminación de los pueblos:** La regulación del cannabis de uso adulto reconoce y protege el ejercicio y goce de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas al territorio, la autonomía reglamentaria, el gobierno propio y libre determinación.

X. **Enfoque diferencial e interseccional:** La regulación del cannabis funcionará bajo el principio de enfoque diferencial e interseccional con base en aspectos como el género, la etnia, el nivel socioeconómico, la edad, orientación sexual, entre otros.

XI. **Acceso a la información y protección de las personas:** Toda persona tiene derecho a acceder a la información relativa al origen, la composición, las consecuencias y los efectos vinculados al uso adulto del cannabis. En el diseño y la implementación de la regulación del cannabis de uso adulto deberá tener en cuenta los distintos tipos de consumo, dándole un tratamiento diferenciado y específico a cada uno según sus características.

XII. **Participación democrática:** Todas las personas tienen derecho a participar en la vida pública. Esto incluye participar en el diseño, implementación y evaluación de la regulación del cannabis de uso adulto.

XIII. **Pedagogía y no estigmatización:** La regulación del cannabis de uso adulto deberá ir acompañada de programas de sensibilización para los organismos de seguridad pública, de tal forma que se evite la estigmatización y la persecución de la población usuaria de cannabis.

**Artículo 3°. Definiciones.** Para efectos de la presente ley se adoptarán las siguientes definiciones en materia de cannabis:

I. **Sustancia Psicoactiva (SPA):** Es toda sustancia de origen natural o sintético, lícita o ilícita, controlada o de libre comercialización, que al ser consumida o introducida en el organismo vivo puede producir dependencia y/o tolerancia y/o alterar la acción psíquica, ocasionando un cambio inducido en la función del juicio, del comportamiento o del ánimo de la persona.

II. **Planta de cannabis:** Se entiende toda planta del género cannabis.

III. **Cannabis:** Se entienden las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de cannabis (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades) de las cuales no se ha extraído la resina, cualquiera que sea el nombre con que se las designe. Se entiende por aquel cannabis psicoactivo cuyo contenido de tetrahidrocannabinol (THC) es igual o superior al límite que se establezca en la reglamentación de la presente ley.

IV. **Cannabis y productos de cannabis para uso adulto:** Por cannabis para uso adulto se entiende, independientemente de su presentación, la sumidad florida de la planta de cannabis de la cual no se ha extraído la resina, y que ha sido sujeta a proceso de cosecha, secado, molienda y adaptación para la ingesta o inhalación, sea directa o a través de aparatos o accesorios. Son productos de cannabis para uso adulto aquellos fabricados a partir de o que contienen cannabis para uso adulto o sus aceites, resinas, extractos, cannabinoides y demás derivados para consumo directo para su inhalación o ingesta, independientemente de su presentación o forma de presentación o administración.

V. **Dispensarios:** Son dispensarios los establecimientos que cuenten con la licencia y autorización establecida en la presente ley para el almacenamiento, distribución al por menor y dispensación de cannabis y sus derivados para uso adulto.

VI. **Lounges o Coffe Shops:** Son los establecimientos que cuenten con la licencia y autorización para el almacenamiento, distribución al por menor dispensación y consumo de cannabis y sus derivados para uso adulto, en combinación con otras actividades y servicios que disponga la presente ley y sus normas reglamentarias.



Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

## CAPÍTULO II

### DE LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL CANNABIS DE USO ADULTO

**Artículo 4°. Actividades Permitidas.** El cultivo, producción, importación, exportación, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, transformación y distribución del cannabis y productos de cannabis para uso adulto son legales y permitidos en el territorio nacional.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional realizará pedagogía a las autoridades civiles, militares y de policía con respecto a las actividades permitidas en el marco de la presente ley, con el fin de evitar la estigmatización de quienes estén vinculados a las actividades permitidas.

**Artículo 5°. Prohibición de uso para menores.** Los menores de 18 años no podrán acceder a ni consumir cannabis para uso adulto. Por lo tanto, cualquier actividad atada a la dispensación o entrega de cannabis o productos que contengan cannabis o derivados de cannabis estará sujeta a la acreditación de la condición de mayoría de edad del potencial adquirente, a través de la presentación de la cédula de ciudadanía, cédula de extranjería o pasaporte vigente correspondiente la cual se deberá presentar en todos los eventos al momento de su dispensación o entrega. Lo anterior, sin perjuicio del acceso de menores de edad a cannabis para fines medicinales, conforme lo establecido en la legislación aplicable.

En consecuencia, se prohíbe a toda persona, natural o jurídica, incurrir en cualquier actividad relacionada con el comercio, distribución, oferta, donación, regalo, suministro y venta, directa e indirecta, de productos de cannabis y sus derivados, en cualquiera de sus presentaciones, dirigida a menores de edad. Está igualmente prohibido la asignación de empleo o la instrumentalización de menores de edad para dichos fines. Quien incurra en esta prohibición estará incurso en las conductas establecidas en la Ley 599 de 2000 y sus modificaciones vigentes.

**Artículo 6°. Restricciones frente a la conducción de vehículos y otros.** Se considerará que está incurso en las infracciones establecidas en la Ley 1696 de 2013 y las normas que la sustituyan o modifiquen, quien conduzca vehículo, equipo o maquinaria peligrosa en las condiciones que se establezcan en la reglamentación de la presente ley. Se considerará que una persona actúa bajo los efectos del cannabis de uso adulto cuando se demuestre que cuenta con niveles de THC que determine el Ministerio de Salud y Protección Social, conforme a las pruebas científicamente aceptadas que indique dicho Ministerio en la reglamentación correspondiente.

## CAPÍTULO III COMPETENCIAS

**Artículo 7°. Reglamentación.** Corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con sus competencias, reglamentar lo concerniente a las condiciones, requisitos y mecanismos de inspección, vigilancia y control para la importación, exportación, cultivo, fabricación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, transformación, distribución y uso de las semillas y plantas de cannabis, del cannabis y de sus derivados, así como los productos que los contengan, para uso adulto. Las autoridades señaladas en este artículo deberán expedir la reglamentación correspondiente en el término de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley.

**Parágrafo.** Las autoridades mencionadas en este artículo deberán incluir en dicha reglamentación las medidas e instrumentos que sean necesarios para asegurar la adecuada capacitación y preparación de los miembros de la Policía Nacional y demás autoridades, para el adecuado seguimiento y control de actividades relacionadas con el cultivo, producción, comercialización y consumo de cannabis de uso adulto y productos de cannabis de uso adulto.

## CAPÍTULO IV DE LAS LICENCIAS

**Artículo 8°. Licencias.** Toda persona natural o jurídica que pretenda iniciar actividades relacionadas con la importación, exportación, cultivo, fabricación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, transformación, distribución y uso de las semillas y plantas de cannabis, del cannabis y sus derivados, así como los productos que los contengan para uso adulto deberá obtener la licencia correspondiente conforme lo establecido en la presente ley y su reglamento.

Las personas naturales y jurídicas que cuenten con licencias para el cultivo de plantas de cannabis y fabricación de derivados de cannabis conforme a las leyes preexistentes podrán solicitar una ampliación de dichas licencias para el cultivo de plantas de cannabis o fabricación de derivados para uso adulto como una nueva modalidad de dichas licencias preexistentes.

Las autoridades a las que refiere el Artículo 7° de la presente ley, dentro de la reglamentación que expidan, definirán los mecanismos de control de la oferta y abastecimiento de la demanda a través de un sistema de cupos para el cultivo de plantas de cannabis, que deberá garantizar que se cumplan los principios rectores de la presente ley. Este sistema de cupos deberá ser aplicado sin excepción a toda persona, comunidad o minoría que ostente una de las licencias a las que hace referencia el presente artículo.

**Parágrafo.** La presente ley no modifica ni sustituye las leyes preexistentes sobre licencias o autorizaciones necesarias para el cultivo de plantas de cannabis o fabricación de derivados de cannabis para fines médicos,



Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

científicos o industriales.

**Artículo 9°. Pequeños productores y cultivadores de cannabis de uso adulto.** Las autoridades a las que refiere el Artículo 7° de la presente ley, en el reglamento correspondiente, establecerán las condiciones por las cuales se considerará que un licenciatario para el cultivo de cannabis para uso adulto sea considerado pequeño productor y cultivador de cannabis de uso adulto.

**Artículo 10°. Beneficios a pequeños productores y distribuidores.** El Estado implementará medidas y mecanismos para que el otorgamiento de las licencias se realice de manera prioritaria a pequeños productores y dispensadores, a través una discriminación positiva que tenga como base aspectos de género, etnia, nivel socioeconómico, situación de vulnerabilidad, que habite en territorios que han sido afectados por el conflicto armado o los cultivos ilícitos, entre otros.

Las autoridades a las que refiere el Artículo 7° de la presente ley realizarán el cálculo de las tarifas de las licencias para pequeños productores y cultivadores de cannabis de uso adulto, con base en medias afirmativas. Así mismo, definirán en qué casos estas licencias serán gratuitas.

**Parágrafo 1.** Será obligación privativa del Estado brindar asistencia técnica al pequeño productor y cultivador de cannabis de uso adulto. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través o en conjunto con las instituciones vinculadas y adscritas a dicho sector o a través de convenios interadministrativos con otros sectores de la administración, gestionará programas de extensión rural o medidas equivalentes, para que el cannabis cultivado por pequeños productores y cultivadores de cannabis de uso adulto cumpla con las condiciones de calidad exigidas por el reglamento correspondiente, y contribuya a la sostenibilidad y recomposición económica de los territorios a través de la construcción de capacidades.

**Artículo 11°. Autoridades competentes.** Las autoridades a las que refieren los artículos 5° y 6° de la Ley 1787 de 2016 y sus reglamentos, así como las normas que los modifiquen o sustituyan, serán las competentes para otorgar las licencias a las que refiere el Artículo 8° de la presente ley y para incluir la modalidad de uso adulto en las licencias a las que refiere el inciso segundo del mismo artículo.

#### CAPÍTULO V DE LAS SEMILLAS

**Artículo 12°. Abastecimiento de Semillas.** Quien decida iniciar actividad de cultivo y producción de cannabis de uso adulto para comercialización o entrega a terceros, deberá utilizar para ese propósito semillas de variedades previamente caracterizadas e inscritas en el registro nacional de cultivares comerciales del ICA. Podrán ser caracterizadas nuevas variedades de plantas de cannabis que se encuentren en una fuente semillera registrada conforme a las normas que reglamentaron la Ley 1787 de 2016.

**Parágrafo 1.** No será necesario demostrar la caracterización previa o el registro de variedades de semillas cuyo propósito sea el autocultivo, toda vez que el autocultivo es de uso personal y no tiene fines comerciales.

**Parágrafo 2.** Dentro de los 2 años siguientes a la promulgación de la reglamentación de la presente ley, toda persona que cuente con las licencias necesarias para el cultivo de plantas de cannabis que cuente con registro como Unidad de Investigación en Fitomejoramiento o Unidad de Evaluación Agronómica registrada ante el ICA o se asocie con una entidad que cuente con dicho registro, podrá importar semillas de variedades de plantas de cannabis no registradas en Colombia, en las cantidades que establezca la regulación emitida por el Ministerio de Agricultura, para la realización de ensayos de caracterización y registro posterior, sin necesidad de concepto técnico-científico o análisis de riesgo alguno.

**Artículo 13°. Reconocimiento de semillas de comunidades indígenas, campesinas y minorías raciales.** Las comunidades indígenas, campesinas y minorías raciales que, a la fecha de la promulgación de la presente ley, hayan cultivado plantas de cannabis y cuenten con material de propagación de plantas de cannabis, podrán continuar ejerciendo dichas actividades de cultivo por un periodo de 2 años, sin formalidad, limitación o requerimiento adicional alguno. Durante este periodo, el ICA de oficio o a solicitud de parte, ofrecerá a las comunidades indígenas, campesinas y minorías raciales, la asistencia técnica necesaria y gratuita para la caracterización y registro de dichas variedades en el registro nacional de cultivares comerciales.

Ninguna actividad relacionada con la caracterización o registro de una variedad de cannabis se podrá interpretar o aplicar en detrimento de la adecuada protección de los conocimientos tradicionales de comunidades indígenas o minorías raciales, conforme a la legislación aplicable.

Ninguna persona distinta a la comunidad indígena, campesina o de minoría racial que haya inscrito un cultivar en el Registro Nacional de Cultivares Comerciales, podrá sin autorización de ésta, solicitar la importación, producción, comercialización y/o siembra de semilla de ese cultivar durante un periodo de cinco (5) años contados a partir de la fecha en que se inscriba el cultivar en el Registro Comercial. En cualquier tiempo se presumirá que las semillas de la variedad registrada a nombre de la comunidad indígena, campesina o de minoría racial que se encuentre en el territorio nacional debieron ser obtenidas con autorización de dicho titular, salvo prueba en contrario que demuestre que dichas semillas hicieron parte de una fuente semillera registrada o de una importación realizada conforme a las leyes aplicables.

**Parágrafo 1.** El Estado deberá preservar y mantener los conocimientos, innovaciones, así como las prácticas



Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

de las comunidades indígenas, campesinas y minorías raciales que estén relacionadas con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, incluidas las semillas para cultivo de plantas de cannabis.

**Parágrafo 2.** El Estado creará mecanismos para que los campesinos, indígenas y afrodescendientes puedan acceder de manera efectiva y progresiva al fitomejoramiento de las semillas de plantas de cannabis naturalizadas en el territorio colombiano.

**Parágrafo 3.** El Estado abrirá convenios para que las Universidades del país, Unidades de Investigación en fitomejoramiento y Unidades de Evaluación Agronómica registradas ante el ICA apoyen la investigación y el fitomejoramiento de semillas de plantas de cannabis, para que estas variedades puedan ser registradas por las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes o en bancos genéticos de acceso público. Así mismo, diseñarán convenios para que las universidades brinden asesoría técnica a las comunidades a las que hace referencia este artículo.

## CAPÍTULO VI

### DE LOS MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN Y ACCESO AL CANNABIS DE USO ADULTO

**Artículo 14°. Mecanismos de Acceso.** El Ministerio de Salud reglamentará los mecanismos a través de los cuales las personas mayores de edad podrán acceder al cannabis para uso adulto de forma segura, informada y por fuera de los riesgos de seguridad y salud pública que representa el vínculo con el mercado ilegal de esta sustancia.

**Parágrafo.** Las vías de acceso al cannabis para uso adulto, sin excepción, deberán tener un enfoque de derechos humanos, salud pública, reducción del daño y determinantes sociales, en los términos de la presente ley.

**Artículo 15°. Autocultivo.** Está permitido, sin requerir una licencia, cultivar plantas de cannabis en propiedad privada, en un número no superior a veinte (20) plantas, para uso personal o colectivo, siempre y cuando no tengan fines de comercialización o lucro.

**Artículo 16°. Dispensarios.** Los dispensarios de cannabis podrán ser de naturaleza privada o pública. Estos últimos tendrán como principales objetivos facilitar el acceso a cannabis de uso adulto a consumidores de distintos niveles socioeconómicos y territorios, así como promover la inclusión de productos provenientes de pequeños y medianos cultivadores en la cadena de abastecimiento y oferta a consumidor final, con el fin de desincentivar la recurrencia al mercado ilegal.

**Parágrafo 1.** Corresponderá a los Gobernadores y alcaldes de Distrito otorgar las autorizaciones de funcionamiento de los dispensarios que se pretendan abrir en su jurisdicción, conforme a los requisitos y condiciones que establezcan las autoridades a las que refiere el Artículo 7°, en el reglamento correspondiente.

**Parágrafo 2.** Los dispensarios de naturaleza pública estarán obligados a adquirir como mínimo el 50% del cannabis y sus derivados para uso adulto de pequeños y medianos cultivadores y productores de cannabis. Para el efecto, las autoridades a las que refiere el Artículo 7° de la presente ley, dentro de la reglamentación que expidan, definirán mecanismos de compra centralizada o instrumentos de agregación de demanda, dentro de cuya estructuración deberá observarse el cumplimiento de lo establecido en este artículo.

**Parágrafo 3.** En la reglamentación y la expedición de licencias a los dispensarios de naturaleza privada, el gobierno nacional establecerá parámetros mínimos de cobertura y densidad de distribución que garanticen el acceso efectivo de los consumidores, según las tendencias y prevalencias de consumo y las características de los territorios, con el fin de desincentivar la recurrencia al mercado ilegal.

**Artículo 17°. Lounges o Coffe shops:** Los lounges o *coffee shops* estarán autorizados para almacenar, distribuir y dispensar al por menor para consumo *in situ* cannabis y sus derivados para uso adulto, en combinación con otras actividades y servicios relacionados con la gastronomía, el entretenimiento, el bienestar y las demás condiciones que establezca la reglamentación que para el efecto emita el Ministerio de Salud y Protección Social y las demás autoridades competentes.

**Parágrafo 1.** Corresponderá a los Gobernadores y alcaldes de Distrito otorgar la autorización de funcionamiento de los lounges o *coffee shops* que se pretendan abrir en su jurisdicción, conforme a los requisitos y condiciones que establezcan las autoridades a las que refiere el Artículo 7°, en el reglamento correspondiente.

**Artículo 18°. Comercio Electrónico.** Los dispensarios públicos y privados podrán ofrecer en venta cannabis o productos que contengan derivados de cannabis para uso adulto a través de comercio electrónico, dispensación automática y/o entrega a domicilio, siempre y cuando se verifique que el usuario del comercio electrónico, así como el receptor de los productos es una persona mayor de edad, y cumplan las demás condiciones que establezca la reglamentación que para el efecto emita el Ministerio de Salud y Protección Social y las demás autoridades competentes.

**Artículo 19°. Licencia para distribución de cannabis de uso adulto.** El Ministerio de Salud y el Ministerio de Comercio tendrán a su cargo la expedición de las licencias que permitan la adquisición, el almacenamiento, la distribución al por menor, la dispensación física, la dispensación automática, la venta en comercio electrónico, y la entrega a domicilio de cannabis y sus derivados para el uso adulto, desarrollando el procedimiento administrativo correspondiente y la coordinación con otras entidades para la expedición y seguimiento de las



Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

licencias

**Artículo 20°. Clubes o asociaciones.** Las asociaciones de personas mayores de edad, que voluntariamente deseen unirse para consumir, cultivar, producir y almacenar cannabis de uso adulto podrán operar como entidades sin ánimo de lucro, de carácter asociativo y solidario, de acuerdo con el marco constitucional, legal y jurisprudencial vigente para entidades de dicha naturaleza, sujetas a la condición de ser entidades de propósito exclusivo para el consumo, cultivo, producción y almacenamiento de cannabis, derivados del cannabis y elementos inherentes a dichas actividades.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará lo concerniente a las autorizaciones aplicables a clubes o asociaciones, incluyendo el número de personas y cantidades de cannabis permitidos para las actividades de clubes o asociaciones, con el fin de prevenir el desvío al tráfico ilícito

**Artículo 21°. Restricciones para clubes o asociaciones.** En los clubes o asociaciones de los que trata el artículo anterior no están permitidas las siguientes actividades:

- I. Proveer cannabis, derivados de cannabis o productos que los contengan a menores de edad;
- II. Proveer cannabis, derivados de cannabis o productos que los contengan a personas distintas a sus asociados;
- III. Exceder las cantidades que les sea autorizado almacenar;
- IV. Promocionar, publicitar y patrocinar sus actividades frente a terceros.

**Artículo 22°. Competencias de alcaldes.** Los alcaldes son autónomos para emitir actos administrativos tendientes a la ampliación, nunca reducción o limitación, de mecanismos de acceso al cannabis para uso adulto, los cuales deberán observar los principios establecidos en la presente ley, en concordancia con los contextos locales o regionales y las necesidades particulares de los territorios, previo el agotamiento de una etapa de divulgación, socialización y concertación con los actores que se vean directamente afectados por dichos mecanismos, tales como consumidores, licenciarios, cultivadores, padres de familia, instituciones educativas y autoridades de policía.

#### CAPÍTULO VII DE LA SALUD PÚBLICA

**Artículo 23°. Calidad.** El Ministerio de Salud y Protección Social, a través de reglamento, definirá las especificaciones de calidad, así como condiciones de empaque y etiquetado del cannabis para uso adulto y de los productos de cannabis para uso adulto, el cual deberá observar los principios establecidos en la presente ley.

**Artículo 24°. Reducción de daños y riesgos.** El enfoque de reducción de daños y riesgos debe ser transversal a los mecanismos de acceso al cannabis de uso adulto. Quien venda, distribuya o suministre productos de cannabis para uso adulto y sus derivados tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Desarrollar y difundir información clara y coherente sobre los posibles riesgos y efectos del consumo de cannabis y sus derivados.
- II. Incluir en sus productos o empaquetados leyendas de reducción de daños en las que se describa los posibles riesgos y efectos del consumo de cannabis y sus derivados.
- III. Especificar de forma clara y visible el tipo de cannabis, su origen, el contenido de cannabinoides, sus características organolépticas y otra información relevante, con el fin de garantizar un acceso seguro e informado al consumidor.
- IV. Proporcionar un cannabis que cumpla con los estándares de calidad fijados por el Ministerio de Salud y estar libre de subproductos nocivos.
- V. En ninguna circunstancia se pueden ubicar dispensarios de cannabis en locales adyacentes o cercanos a establecimientos donde ocurra las ventas de alcohol, tabaco y/o productos farmacéuticos, conforme a los parámetros de distancia y ubicación que disponga el Ministerio de Salud y Protección Social en el reglamento correspondiente.
- VI. Disponer de estrategias para identificar el consumo problemático y recomendar una ruta de atención al usuario.

**Artículo 25°. Trazabilidad.** Todos los mecanismos de acceso al cannabis de uso adulto que requieran de una licencia o autorización estatal deben proporcionar al consumidor información clara y visible sobre la trazabilidad del cannabis y sus derivados, desde el abastecimiento de las semillas hasta la dispensación final del producto al consumidor final.

**Artículo 26°. Promoción de la salud.** La gestión de las autoridades a cargo de la inspección, vigilancia y control de las actividades permitidas en torno al cannabis de uso adulto deberá estar acompañada de políticas y programas que fortalezcan la capacidad de la comunidad y las habilidades individuales para promover comportamientos saludables.

**Artículo 27°. Enfoque intersectorial y diferenciado.** Las intervenciones de salud pública deben diferenciar los distintos tipos de consumidores de cannabis de uso adulto. Así mismo, se deben abordar los determinantes físicos, biológicos, psicológicos y sociales, así como las inequidades sociales y de salud.

**Artículo 28°. Tratamiento sobre consumo problemático.** El Ministerio de Salud desarrollará herramientas para capacitar a los médicos y otros profesionales de servicios sociales y de salud a tratar a las





Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

personas con un consumo problemático de cannabis de uso adulto.

#### CAPÍTULO VIII

#### DE LA PREVENCIÓN DEL CONSUMO

**Artículo 29°. Empaquetado y etiquetado.** El empaquetado y etiquetado del cannabis de uso adulto y los productos de cannabis de uso adulto, así como de accesorios o herramientas para su preparación, inhalación o ingesta estará sujeto a las siguientes reglas:

- I. No podrán ser dirigidos a menores de edad o ser especialmente atractivos para estos;
- II. No podrán sugerir que usar cannabis contribuye al éxito en cualquier área de la vida;
- III. No divulgarán información falsa o engañosa recurriendo a expresiones tales que disminuyan la percepción del riesgo como "suaves", "saludable", "relajante".
- IV. Todo envase y empaque deberá ser resellable y a prueba de niños.
- V. Todo producto deberá ser identificado con una etiqueta en que se deberá expresar clara e inequívocamente, de manera rotativa y concurrente, frases de advertencia y pictogramas, cuya rotación se hará como mínimo anualmente, según la reglamentación que expida el Ministerio Salud y Protección Social. Dichas frases de advertencia y pictogramas deberán aparecer en las superficies del empaque, ocupando el 30% del área. El texto será escrito en castellano.

**Artículo 30°. Prohibición de productos atractivos.** Se prohíbe la fabricación y comercialización de productos a base de cannabis en formas que puedan resultar atractivas para los menores de edad.

**Artículo 31°. Prohibición de promoción y publicidad.** Prohíbese toda forma de promoción del cannabis para uso adulto y sus derivados. En particular, ninguna persona natural o jurídica podrá:

- I. Promocionar el cannabis para uso adulto o productos de cannabis para uso adulto en redes sociales, radio, televisión, cine, medios escritos como boletines, periódicos, revistas o cualquier documento de difusión masiva, producciones teatrales u otras funciones en vivo, funciones musicales en vivo o grabadas, video o filmes comerciales, discos compactos, discos de video digital o medios similares;
- II. Fijar de vallas, pancartas, murales, afiches, carteles o similares, móviles o fijos, relacionados con la promoción del cannabis para uso adulto y productos de cannabis para uso adulto; o
- III. Patrocinar eventos deportivos y culturales en donde se identifique o informe sobre empresas cultivadoras, productoras, importadoras o comercializadoras de cannabis para uso adulto o productos de cannabis para uso adulto, corporaciones, fundaciones o afiliadas a las mismas, o sus marcas.

**Parágrafo 1.** Los operadores de cable, los operadores satelitales y los operadores de televisión comunitaria que estén debidamente autorizados por la Comisión Nacional de Televisión no permitirán la emisión de comerciales o publicidad de cannabis y sus derivados.

**Parágrafo 2.** No se considerará promoción la divulgación de información tendiente a garantizar un acceso seguro e informado al consumidor.

**Artículo 32°. Supervisión, monitoreo y vigilancia sobre indicadores y factores de consumo de cannabis de uso adulto.** Las autoridades a las que refiere el Artículo 7°, en el reglamento correspondiente, establecerán indicadores de desempeño para monitoreo y la evaluación del impacto de la presente ley, en particular impactos en la salud pública, tales como cambios en la prevalencia o patrones de uso del cannabis, particularmente usos problemáticos, usos de alto riesgo y usos entre jóvenes. Igualmente, la reglamentación deberá adoptar las medidas que sean consecuencia con la evidencia emergente sobre el impacto del uso adulto del cannabis. En particular, corresponderá al Ministerio de Salud y Protección Social:

- I. adelantar las políticas públicas, planes y programas dirigidos al seguimiento de los indicadores de consumo de cannabis de uso adulto;
- II. generar guías e instrumentos sobre el manejo, mejores prácticas y prevención de riesgos a la salud;
- III. facilitar y monitorear la investigación sobre efectos del uso adulto del cannabis y sus implicaciones para la salud ocupacional y seguridad;
- IV. Promover la Investigación científica sobre de la planta de cannabis y sus derivados, así como sus efectos en los humanos y animales. Así mismo, implementará políticas tendientes a medir los impactos de la regulación en la salud pública.

#### CAPÍTULO IX

#### COMERCIO JUSTO Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

**Artículo 33°. Alianzas y asociaciones.** El Estado promoverá la generación alianzas, asociaciones u otras formas asociativas entre pequeños productores y vendedores de cannabis de uso adulto y capital privado, nacional o extranjero.

El Estado estructurará incentivos para fomentar dichas formas asociativas y colaborativas, especialmente en zonas rurales y con los demás determinantes que establezca la reglamentación

**Parágrafo 1:** El estado deberá proteger la industria y mano de obra local, así como lo relativo a los mecanismos de protección al cesante.

**Parágrafo 2.** El estado deberá emprender acciones concretas para que el cannabis de uso adulto,



Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

especialmente el cultivado por pequeños productores, sea competitivo y tenga una seguridad de mercado, que contribuya a combatir el mercado ilegal, así como a la sostenibilidad y recomposición económica de los territorios.

**Artículo 34°. Desarrollo del turismo.** El Gobierno nacional y las autoridades departamentales y municipales promoverán el fomento y desarrollo de actividades económicas relacionadas con la industria del cannabis.

#### CAPÍTULO IX

##### OTRAS MEDIDAS AFIRMATIVAS Y JUSTICIA SOCIAL

**Artículo 35°. Impuesto al cannabis de uso adulto.** El Estado fijará un impuesto al cannabis para uso adulto. El 50% de los recursos derivados del impuesto al que hace referencia este artículo tendrán una El impuesto deberá ser fijado de tal manera que se eviten los incentivos para que los consumidores recurran al mercado ilegal.

**Parágrafo 1.** Los recursos derivados del impuesto al cannabis que se destinen a prevención del consumo deberán financiar la *prevención del consumo de sustancias psicoactivas por curso de vida*, en los términos del artículo 8.2.1.1 de la Resolución 089 de 2019, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social. La lógica del impuesto del que trata este artículo no será de recaudo sino de medida saludable.

**Parágrafo 3.** El impuesto al cannabis de uso adulto deberá tener en cuenta el contenido de THC para la formulación de su tarifa.

**Parágrafo 2.** Los beneficiarios de los que trata el artículo 37° estarán exentos del impuesto al cannabis de uso adulto por el periodo que reglamente la ley.

**Artículo 36°. Fortalecimiento económico a pequeños y medianos productores.** El Estado deberá fortalecer a los pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores nacionales de cannabis y sus derivados de uso adulto mediante el diseño, la financiación y la implementación de programas estatales gratuitos encaminados a promover y facilitar su formalización, bancarización, financiación y competitividad, esto mediante:

I. la creación de programas de formación de competencias por parte del SENA en materia societaria, contable, financiera, legal, regulatoria, de cumplimiento, agrícola, productiva y de gestión de calidad,

II. la prestación de servicios de asesoría por parte de ProColombia en materia de acceso a mercados internacionales, promoción de exportaciones y el levantamiento de capital, y

III. el acceso a programas de aceleración, escalamiento e innovación por parte de Innpulsa.

**Artículo 37°. Eliminación de antecedentes penales.** Se contemplan amnistías en favor de personas que han sido procesadas o privadas de la libertad por delitos menores relacionados con cannabis, cuando quien los haya cometido se encuentre en situación de pobreza, extrema vulnerabilidad por su condición de exclusión, discapacidad, coacción de un tercero.

**Artículo 38°. Garantía de servicios del sistema financiero.** La superintendencia financiera definirá a través de sus instrumentos internos en un plazo no mayor a 6 meses las condiciones legales, técnicas y financieras que deberán cumplir las compañías titulares de alguna de las licencias de la presente ley para obtener productos financieros con los bancos que operan en el país. La superintendencia financiera será garante de la cooperación del sistema financiero con la industria del cannabis de uso adulto.

**Artículo 39°. Inversión extranjera:** El Gobierno Nacional diseñará mecanismos para promover, especial y prioritariamente, el acceso a pequeños productores a mecanismos, fondos de inversión extranjera e inversión extranjera directa, con base en una discriminación positiva que tenga en cuenta aspectos como: género y grupo étnico, socioeconómicos y que reconozcan la condición de personas vulnerables o que habitan territorios que han sido afectados por el conflicto y los cultivos ilícitos, entre otros. Dichos mecanismos podrán incluir, sin limitarse a, herramientas como incentivos o beneficios tributarios o regímenes excepcionales.

**Artículo 40°. Inversión extranjera.** El Gobierno Nacional diseñará mecanismos para incentivar y promover que parte de la inversión extranjera sea direccionada de manera prioritaria a pequeños productores y distribuidores, especialmente a aquellos que se encentren en territorios afectados por el conflicto armado, con presencia de cultivos ilícitos y que tengan otros factores diferenciales como género, etnia y nivel socioeconómicos.

#### CAPÍTULO XI

##### DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 41°.** Con el fin de garantizar el acceso efectivo de los pacientes al cannabis con fines medicinales en Colombia, el gobierno nacional continuará con la cobertura de estos productos, para lo cual reglamentará un régimen de acceso especial al cannabis y sus derivados, en todas sus formas terapéuticas, en un término máximo de seis meses.

**Artículo 42°.** Adiciónese un inciso al artículo 3° de la ley 30 de 1986 el cual quedará así:

La prohibición prevista en este artículo no aplicará al cannabis para uso adulto, siempre y cuando se cultive, produzca y dispense conforme a lo establecido en las leyes y reglamentos y licencias exigidas por el Gobierno



**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

Nacional.

**Artículo 43°.** Modifíquese el inciso tercero del artículo 375° de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:  
Las sanciones previstas en este artículo no aplicarán para el uso médico, científico y adulto del cannabis, siempre y cuando se cultive, produzca y dispense conforme a lo establecido en las leyes y reglamentos y licencias exigidas por el Gobierno Nacional.

**Artículo 44°.** Modifíquese el inciso cuarto del artículo 376° de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:  
Las sanciones previstas en este artículo no aplicarán para el uso médico, científico y adulto del cannabis, siempre y cuando se cultive, produzca y dispense conforme a lo establecido en las leyes y reglamentos y licencias exigidas por el Gobierno Nacional.

**Artículo 45°.** Modifíquese el inciso segundo del artículo 377° de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:  
Las sanciones previstas en este artículo no aplicarán para el uso médico, científico y adulto del cannabis, siempre y cuando se cultive, produzca y dispense conforme a lo establecido en las leyes y reglamentos y licencias exigidas por el Gobierno Nacional.

**Artículo 46°.** Serán de aplicación al consumo de cannabis de uso adulto las medidas de protección de espacios establecidas en el Código de Policía y las demás leyes reglamentarias sobre esta materia.

**Artículo 47°.** **Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias [...].”

De manera simultánea otro grupo de congresistas, del cual hacía parte la accionada **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO**, -como consta en la Gaceta del Congreso núm. 452 de 10 de mayo de 2023-, el 20 de octubre de 2022 radicaron el Proyecto de Ley núm. 246 de 2022, “[...] **Por medio del cual se regula el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones [...]**”, siendo publicado en la Gaceta del Congreso núm. 1315 de 2022 y remitido el 4 de noviembre de 2022 a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, que designó sus ponentes mediante oficio número C.P.C.P.3.1-0716-2022 de 5 de diciembre de 2022.

El texto es el siguiente:

“[...] **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY 246 DE 2022 CÁMARA**  
*por medio del cual se regula el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones.*”

#### CAPÍTULO I

##### **Objeto, enfoques y definiciones**

**Artículo 1º.** **Objeto.** El objeto de la presente ley es la creación de herramientas, controles y mecanismos de protección al menor que restrinjan su acceso a sustancias psicoactivas, la lucha contra la criminalidad y narcotráfico. La incorporación de políticas de cuidado, derechos humanos, bienestar y salud pública como componente esencial para la protección de los consumidores y no consumidores. La priorización de los



**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

beneficios de la regulación del mercado a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, especialmente las afectadas por el conflicto armado y la creación de un marco regulatorio para el uso de semilla, el cultivo, transporte, almacenamiento, procesamiento, transformación, exportación, empaquetado, publicidad, venta, porte y consumo de flor del cannabis y sus derivados de uso adulto.

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

**Salud Pública:** El Estado deberá orientar sus esfuerzos a una política de prevención e información enfocada especialmente a los menores de edad sobre los efectos nocivos del consumo de sustancias psicoactivas. Brindar herramientas a los mayores de edad para un consumo informado como también definir y regular productos, sitios de compra, sitios habilitados para el consumo seguro y legal. El estado deberá contar con campañas de concientización, información y ayuda y garantizar las condiciones para los tratamientos de recuperación de adicciones y/o consumo problemático.

**Derechos Humanos:** El Estado reconocerá los derechos de la población consumidora, así como sus deberes de las personas que hoy las consumen como poblaciones prioritarias para la atención en salud. Dando acceso a la participación y a mecanismos

de exigibilidad de derechos. El Estado tendrá una perspectiva transversal de derechos humanos para la elaboración de una nueva política de drogas basada en los principios de protección a la niñez, igualdad, no discriminación, autonomía personal y dignidad humana.

**Protección a la niñez:** Los Niños, Niñas y Adolescentes son sujetos de especial protección por lo que el Estado tendrá campañas permanentes de concientización e información clara y veraz acerca de los daños que pueden generar el consumo de sustancias psicoactivas. El Estado deberá perseguir y castigar a quienes vendan, induzcan, engañen y obliguen a hacer uso de sustancias psicoactivas. Además, garantizará espacios libres de consumo en espacios de uso y goce de la niñez como en los entornos escolares, deportivos y recreativos.

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

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

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

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

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

**Cannabis:** las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de cannabis (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades) de las cuales no se ha extraído la resina, cualquiera que sea el nombre con que se las designe.

**Cáñamo:** Es un cultivo de la planta de cannabis cuyo nombre se deriva de la fibra que se obtiene de ella. Las sumidades floridas o con fruto que se obtendrían de esta planta deben tener un contenido de tetrahidrocannabinol (THC) menor o igual o igual al 0,3%. Cuando se trata de plantas para el uso de la fibra o el grano las características fenotípicas son, entre otras y sin limitarse a estas, tallos altos, rectos y de crecimiento rápido, y canopias que cubren el área de cultivo, son plantas con un tallo más o menos ramificado para la obtención de semillas, mientras que el tallo para la obtención de fibra es menos ramificado, se siembra en exterior, en altas densidades que permitan la elongación de los tallos en promedio de 1,80 metros de altura.

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

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

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

**Cosecha:** Producto del cultivo obtenido de la planta de cannabis.

**Cromatografía líquida de alta eficiencia:** (HPLC, por sus siglas en inglés) es una técnica analítica que permite separar mezclas complejas de sustancias de procedencia diversa, con el propósito de identificarlas y



**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

cuantificarlas.

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

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

**Estupefaciente:** sustancia psicoactiva o droga es toda sustancia que, introducida en el organismo, por cualquier vía de administración, produce una alteración del funcionamiento del sistema nervioso central y es susceptible de crear dependencia, ya sea psicológica, física o ambas. Además, las sustancias psicoactivas, tienen la capacidad de modificar la conciencia, el estado de ánimo o los procesos de pensamiento de la persona que las consume. (OMS) Las sustancias psicoactivas tienen diferentes formas de clasificación: Según sus efectos en el sistema nervioso central pueden ser:

- Estimulantes: Excitan la actividad psíquica y del sistema nervioso central y adicionalmente incrementan el ritmo de otros órganos y sistemas orgánicos.
- Depresoras: Disminuye el ritmo de las funciones corporales, de la actividad psíquica y del sistema nervioso central. Estas sustancias son también llamadas psicodélicas.
- Alucinógenas: Capaz de alterar y distorsionar la percepción sensorial del individuo, interferir su estado de conciencia y sus facultades cognitivas, pueden generar alucinaciones.

**Según su origen pueden ser:**

- Origen Natural: Se encuentran en forma natural en el ambiente y que se utilizan por los usuarios sin necesidad de que se produzca algún tipo de manipulación o proceso químico.
- Sintéticas: Elaboradas exclusivamente en el laboratorio a través de procesos químicos, cuya estructura química no se relaciona con ningún componente natural. Según su situación legal pueden ser:
- Ilícitas: Las drogas ilícitas son aquellas que están penadas por la ley, es decir, ilegales. Entre ellas se encuentra la marihuana, la cocaína, la heroína, etc.
- Lícitas: Las drogas ilícitas son aquellas cuya producción y comercialización no están penadas por la ley.

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

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

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

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

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

**Nueva definición perfil cannabinoide:** la mezcla de cannabinoides producidos naturalmente por una planta.

**Semillas nativas:** Son aquellas especies adaptadas a las diferentes regiones y ambientes del país que se llevan sembrando después múltiples generaciones de agricultores.

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

**Sustancia psicoactiva (SPA):** Es toda sustancia de origen natural o sintético, lícita o ilícita, controlada o de libre comercialización, que al ser consumida o introducida en el organismo vivo puede producir dependencia y/o tolerancia y/o alterar la acción psíquica, ocasionando un cambio inducido en la función del juicio, del comportamiento o del ánimo de la persona.

**Transformación:** Actividad por medio de la cual se obtiene un derivado a partir del cannabis.

**Transporte:** Acción de transportar en un vehículo o medio utilizado para trasladar cannabis y sus derivados.

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

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

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



Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

## CAPÍTULO II Cultivo

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

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

**Parágrafo 1º.** No se podrá negar la participación de comunidades étnicas y campesinas con el argumento de preexistencia de cultivos ilegales o pasados judiciales relacionados con la producción de cannabis.

**Parágrafo 2º.** El Ministerio de Justicia y del Derecho deberá fijar un tope de producción anual igual para todos los licenciatarios buscando no incentivar el aumento de la oferta. **Artículo 7º.** El número de licencias de producción de cannabis será definido a partir de un estudio de la demanda que deberá realizar el Ministerio de Salud en un término máximo de seis (6) meses para determinar la cantidad necesaria para cubrir el mercado y controlar los precios.

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

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

- a) Defender los derechos de los pequeños productores de cannabis de Colombia, y representar sus intereses;
- b) Estructurar programas y proyectos para que los pequeños productores de cannabis alcancen niveles de competitividad;
- c) Celebrar convenios con lugares de distribución para la comercialización del cannabis de los pequeños productores;
- d) Prestar servicios de asistencia técnica a los pequeños productores, con el fin de mejorar la productividad de su cultivo y la calidad de la producción;
- e) Apoyar al pequeño productor de cannabis generando los esquemas que conduzcan a facilitar el acceso a los análisis requeridos.

**Parágrafo 1º.** La flor de cannabis que provenga de pequeños productores deberá comercializarse a través de los lugares de distribución autorizados.

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

## CAPÍTULO III Transporte

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

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

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

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

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

**Artículo 13 Personas o empresas autorizadas para transportar.** Empresas legales de mensajería y carga, personas naturales, empresas y agremiaciones con licencias de cultivo de cannabis de uso adulto.

**Artículo 14.** Se deberá generar un manifiesto de envío en el software de monitoreo, control de inventario y



**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

trazabilidad antes del transporte y asegurarse que el producto sea entregado en la cantidad y condiciones que reportó en el manifiesto para posibilitar el control de las autoridades competentes.

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

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

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

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

#### **CAPÍTULO IV**

##### **Procesamiento y extracción de derivados**

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

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

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

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

#### **CAPÍTULO V**

##### **Empaquetado y etiquetado**

**Artículo 21.** El empaque deberá asegurar la calidad y seguridad, reducir las posibilidades de manipulación y permitir que el comprador o usuario pueda saber si se ha producido algún tipo de manipulación.

**Artículo 22.** El empaque debe ser a prueba de niños para minimizar el riesgo de ingestión accidental, no podrá contener imágenes, alusiones, referencias o manifestaciones que puedan entenderse como estímulo al consumo.

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

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

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

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

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

#### **CAPÍTULO VI**

##### **Canales de distribución**

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

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

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

**Artículo 30. Cafés cannábicos.** Son lugares tipos café con aforo máximo 200 personas. Dicho producto debe ser adquirido a un cultivador o procesador legalmente establecido y con licencia, el establecimiento y el distribuidor deberán tener contrato y/o acuerdo comercial con mínimo de un mes de antelación.

**Parágrafo 1º.** En los cafés cannábicos no se podrá comercializar, alcohol exceptuando cerveza, tabaco ni otra sustancia psicoactiva además deberán asegurar que el uso de cannabis no sea visible desde el exterior del establecimiento.

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



**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

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

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

- c) Distribución de cannabis de uso adulto en dispensarios y farmacias;
- d) Distribución de cannabis de uso adulto y consumo en instalaciones para cafés cannábicos.

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

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

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

#### **CAPÍTULO VII**

##### **Porte**

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

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

#### **CAPÍTULO VIII**

##### **Licencias**

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

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

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

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

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

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

**Artículo 41.** Los cultivadores de comunidades étnicas y campesinas podrán ser licenciados simultáneamente





Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

de cultivo, transporte y distribución.

#### CAPÍTULO IX

##### Prohibiciones y restricciones

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

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

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

- a) Se restringe toda forma de publicidad, promoción o patrocinio de productos de cannabis de uso adulto y sus derivados;
- b) Los lugares de distribución, cafés cannábicos y dubs cannábicos tienen prohibido tener cualquier tipo de publicidad o anuncio a la calle que hagan referencia explícita al cannabis;
- c) Se prohíbe por fuera de los lugares licenciados para distribución el uso de máquinas expendedoras o dispensadores mecánicos de cannabis o derivados del cannabis;
- d) No puede venderse flor de cannabis ni sus derivados a personas bajo la influencia del alcohol;
- e) No podrán existir impulsores o pregoneros a las afueras de dichos lugares;
- f) No podrá existir aglomeración ni consumo a 100 metros de los lugares de distribución de cannabis o dubs cannábicos.

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

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

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

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

**Parágrafo 1º.** En los parques no se podrá consumir cannabis de 6:00 pm a 8:00 pm o mientras existan actividades deportivas, recreativas, familiares o comunitarias.

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

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

#### CAPÍTULO X

##### Salud pública y políticas de cuidado

**Artículo 50.** El Ministerio de Salud deberá desarrollar un protocolo análisis de cromatografía líquida de alto rendimiento (HPLC) que certifique la no presencia de contaminantes, incluidos los microorganismos, material extraño, metales pesados, micotoxinas, pesticidas, solventes residuales además de analizar el perfil cannabinoide en los productos. El análisis se deberá realizar a partir de una muestra aleatoria y representativa de los totales de producción de una cosecha del cultivador, es decir un solo análisis aplicará para el lote completo de producción.

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

**Parágrafo I.** El Ministerio de Salud desarrollará programas de capacitación virtuales y gratuitos a licenciatarios y su personal en temas relacionados al uso de cannabis, la salud pública, los riesgos comprobados asociados al consumo de cannabis, prevención del consumo especialmente en menores de edad, la ruta de atención al consumo problemático y aspectos normativos de la regulación.

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

**Artículo 53. Atención integral a habitantes de calle.** Se destinará el 25% de los recursos derivados del



**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

recaudo por los impuestos generados del nuevo mercado del cannabis a instituciones prestadoras de salud públicas, gobiernos departamentales y municipios para la rehabilitación integral, tratamiento y reinserción de habitantes de calle, así como garantizar el acceso a los servicios de salud a quien lo requiera.

**Artículo 54.** El Ministerio de Educación fortalecerá los Comités Escolares de Convivencia creados por la Ley 1620 de 2013 desarrollando herramientas de acompañamiento, capacitación y alerta a padres, hijos y familias sobre la prevención del uso de cannabis y otras sustancias psicoactivas.

#### **CAPÍTULO XI**

##### **Políticas de equidad social**

**Artículo 55. Fomento del trabajo asociativo.** El Ministerio de Justicia y Derecho y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promoverán proyectos asociativos y de integración, orientados especialmente al fortalecimiento de los licenciarios de comunidades étnicas y campesinas con cultivos preexistentes.

**Artículo 56. Cultivo poblaciones étnicas y campesinas:** Se otorgará el 70% de las licencias de Cultivo de cannabis de uso adulto a agremiaciones o asociaciones de comunidades étnicas y campesinas con cultivos preexistentes, víctimas del conflicto armado en el que en su territorio históricamente se ha cultivado cannabis.

**Parágrafo 2º.** Será el Ministerio de Justicia y Derecho el encargado de certificar las comunidades beneficiarias de las licencias para poblaciones étnicas y campesinas.

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

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

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

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

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

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

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

#### **CAPÍTULO XII**

##### **Investigación y desarrollo**

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

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

**Artículo 63. Acceso al sistema financiero.** Toda persona natural y/o jurídica que cuente con licencias para el cultivo de cannabis en cualquiera de sus modalidades por tratarse de una actividad lícita, regulada y vigilada por el Estado podrá contratar o suscribir productos y/o servicios con entidades financieras sujetas a la supervisión de la Superintendencia Financiera, en igualdad de condiciones que los empresarios de cualquier otra actividad. Es deber de las Entidades Financieras, en razón del interés público que involucra su actividad y en defensa de los derechos fundamentales de los usuarios, permitir el acceso a su portafolio de servicios, sin discriminación ni limitaciones diferentes a las razones objetivas predicables de cualquier operación. El Estado garantizará, a través de la estricta vigilancia y seguimiento por parte de la Superintendencia Financiera, el libre, igualitario y no discriminatorio acceso de los titulares de licencias de cannabis, a los servicios financieros ofrecidos por las



**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

instituciones vigiladas. En caso de comprobarse que una Institución Financiera a negado la vinculación a su portafolio de servicios a un titular de licencia de cannabis, sin que existan razones objetivas que justifiquen la negación del servicio, la Superintendencia Financiera impondrá las sanciones a que haya lugar. Las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera deberán establecer portafolios de servicio en condiciones igualitarias a las de cualquier otra actividad industrial, que permitan la vinculación de los titulares de licencias de cannabis otorgadas por el Estado, sin más requisitos que los exigidos a la generalidad de los usuarios de la entidad. En las operaciones de crédito, exigirán las mismas garantías que exigirán a cualquier usuario y, cobrarán las mismas tarifas establecidas como pauta general. Corresponde, en todo caso, a la Institución Financiera, en la verificación de crédito del solicitante, hacer uso de la herramienta SARLAFT y de los mecanismos de control, verificación y valoración de capacidad crediticia y de manejo financiero del solicitante. El Estado establecerá, en el caso de las comunidades étnicas y campesinas con cultivos preexistentes con dificultades para el acceso al sistema financiero, mecanismos de apoyo y crédito en condiciones viables.

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

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

#### **CAPÍTULO XIII**

##### **Esquema impositivo**

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

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

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

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

#### **CAPÍTULO XIV**

##### **Despenalización, antecedentes y medidas correctivas**

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

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

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

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

**Artículo 71.** Se deroga el Decreto 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.

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

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

#### **CAPÍTULO XV**

##### **Agencia nacional para la regulación y control del cannabis**

**Artículo 73. Agencia Nacional para la Regulación y Control del Cannabis.** Créase la Agencia Nacional de Control del Cannabis (ANRCC), como una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica propia, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con autonomía técnica, administrativa, patrimonial y presupuestal que asumirá la investigación, expedición de licencia, el control y regulación de la semilla, el cultivo, transporte, almacenamiento, procesamiento, transformación, exportación, importación, empaquetado,



**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

publicidad, venta, porte y consumo de cannabis y sus derivados para uso médico, científico, industrial y adulto.

**Parágrafo 1º** Los Ministerios actualmente encargados de la expedición de licencias y actividades relacionadas con el Cannabis mantendrán su competencia durante el plazo de creación de la Agencia Nacional para la Regulación y Control del cannabis.

**Parágrafo transitorio.** Se faculta al Gobierno nacional, para que en el término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamente el funcionamiento de la Agencia Nacional de Control del cannabis (ANRCC), defina los organismos del orden nacional o departamental que deban pasar a ser parte de ésta, elimine las entidades o dependencias que con lleven a duplicidad de funciones, transfiera las funciones asignadas a la Agencia que desarrollen otras entidades traslade los recursos que deban hacer parte del patrimonio de la Agencia, organice su planta de personal, traslade la administración de softwares y, en general, adopte las medidas conducentes a la unificación de funciones, deberes y responsabilidades establecidas en la presente ley, a cargo de la Agencia Nacional de Control del Cannabis (ANRCC).

**Artículo 74.** la Agencia Nacional de Control del Cannabis (ANRCC) tendrá un Grupo Interno de Trabajo que se encargará de la investigación científica y de realizar actividades y proyectos orientados al conocimiento de las propiedades y usos medicinales de estupefacientes para el desarrollo de medicinas y Fito medicinas.

**Artículo 75.** Agencia Nacional de Control del Cannabis (ANRCC) tendrá un Grupo Interno de Trabajo responsables de desarrollar ejercicios de investigación social que permitan la interoperabilidad de datos sobre patrones de consumo de sustancias estupefacientes y evaluación del impacto de las regulaciones.

**CAPITULO XVI**  
**Disposiciones finales**

**Artículo 76. Reglamentación.** El Gobierno nacional deberá expedir la reglamentación sobre el cannabis para uso adulto y sus derivados en un término de seis (6) meses, que se contará a partir de la sanción de la presente ley.

**Artículo 77. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias [...]"

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, por iniciativa del Representante a la Cámara **JORGE ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO**, expidió la Resolución núm. 029 de 22 de febrero de 2023 mediante la cual convocó a audiencia pública para que las personas naturales o jurídicas interesadas presentaran opiniones u observaciones sobre los procesos de regulación del cannabis, en especial acerca del Proyecto de Ley núm. 246 de 2022.

Fue así como el 23 de febrero de 2023 se llevó a cabo la audiencia pública núm. 27 en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional, cuyo desarrollo y contenido fueron publicados en la Gaceta del Congreso núm. 874 de 17 de julio de 2023. A esta reunión asistieron ciudadanos, múltiples funcionarios del Gobierno Nacional y congresistas, entre los que hizo presencia la accionada, **SUSANA**



---

Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

**GÓMEZ CASTAÑO**, quien, al otorgársele el uso de la palabra, manifestó:

"[...] Muchas gracias. Bueno, bienvenidas, bienvenidas, bienvenidos todas las personas que están aquí. Muchísimas gracias Alejandro por la invitación y por esta iniciativa; muchas gracias Heráclito también por las palabras. Yo les cuento para empezar, que ésta es una prioridad de Petro, ya en reuniones con el Presidente, él nos ha dicho que legalizar el cannabis o la marihuana es una prioridad absoluta y contundente de este Gobierno. Sabemos que, bueno ustedes lo saben muchísimo mejor, el cannabis puede ayudar a salvar muchísimas vidas. Si nosotros legalizáramos el cannabis, tendríamos alrededor, se estima de 1,6 millones de empleos nuevos, creo que es la cifra. Lo que pasa es que Petro nos dice que es una prioridad, es algo que es una realidad cultural, es una realidad social, es una realidad, están todas las investigaciones y todo eso para que se pueda legalizar. Sin embargo, pues las legislaciones suelen ser mucho más atrasadas de las realidades sociales que nosotros estamos viviendo.

A mí me parece muy chévere, como ver que en el Congreso esté, por ejemplo, esa pancarta allá gigante que dice cannabis, pues porque es algo supremamente que rompe con toda la ideología y con toda la moral que tenemos en este país, que es la que principalmente criminaliza y la que estigmatiza como todo este consumo. Entonces, por un lado, todos los beneficios que esto podría traer a nivel económico, a nivel de salud, pero por supuesto yo reivindico muchísimo también el derecho al ocio, el derecho al disfrute. **Yo soy consumidora también de marihuana, bastante regular, de hecho todos los días, me encanta. No me da miedo decirlo, no me da cosa decirlo realmente, yo creo que es como una transformación cultural que necesitamos en este país, es que vean que, o sea, la marihuana no tiene absolutamente nada que ver con cómo seamos como personas; esto de que si una persona, o ni siquiera decir como: ay, mire yo fumo marihuana y soy Representante, que tampoco estoy de acuerdo con eso, porque la marihuana no es la que me tiene acá, pero la marihuana tampoco es la que tiene a un montón de gente pues como en sus cosas. Ya la maldad o la bondad, o lo que sea, ya tiene que ver con la persona y no con eso, o sea, hay que desestigmatizar la marihuana.**

Creo en que tenemos que tener la libertad para decidir qué es lo que queremos hacer con nuestras vidas, con nuestros cuerpos,



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

cómo queremos disfrutar, cómo podemos reivindicar ese derecho al ocio, al disfrute, a la fiesta y que tengamos todas las garantías para poder hacer eso con toda la salud, con todo, digamos, el acceso para la prevención y sobre todo esas cosas de discurso que me cuestan un poquito más, pero que sepan que nosotros estamos aquí como Representantes, como el Pacto Histórico, como otros aliados que tenemos en otros partidos, para que sean ustedes quienes nos den los lineamientos de cómo se puede mejorar muchísimo más este proyecto de ley y cómo podemos hacer entonces que podamos regular por fin, el uso del cannabis, el uso adulto del cannabis medicinal con todas las cosas que tiene, pero por supuesto, también el recreativo. Muchísimas gracias [...]”<sup>26</sup> (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Según Oficio núm. C.P. 3.1.-235-2023 de 14 de septiembre de 2023, suscrito por la secretaria de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, con destino a este proceso judicial, no hay prueba de que la congresista **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO** haya asistido a la audiencia pública núm. 32, realizada el 4 de marzo de 2023 en la ciudad de Santiago de Cali (Valle del Cauca), la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso núm. 975 de 31 de julio de 2023, la que también se desarrolló alrededor de los asuntos derivados del Proyecto de Ley núm. 246 de 2022; el 9 de mayo de 2023 se presentó ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de Ley núm. 246 de 2022, publicados en la Gaceta del Congreso núm. 452 de 10 de mayo de 2023; el 10 de mayo de 2023 se presentó ponencia negativa para primer debate, publicada en la Gaceta del Congreso núm. 467 de 11 de mayo de 2023; el 6 de junio de 2023 se presentó para discusión y votación, según acta núm. 58, publicada en la Gaceta del Congreso núm. 850 de 12 de julio de 2023; el 7 de junio se inició la discusión del proyecto, según acta núm. 59, publicada en la Gaceta del Congreso núm. 851 de 12 de julio de

---

<sup>26</sup> Gaceta del Congreso núm. 874 de 17 de julio de 2023, página núm. 3.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

2023; y el 13 de junio de 2023 se aprobó el proyecto con algunas modificaciones, según acta núm. 60, publicada en la Gaceta del Congreso núm. 852 de 12 de julio de 2023. A la fecha de la citada certificación, el Proyecto de Ley núm. 246 de 2022 se encontraba pendiente de ponencia para segundo debate.

Está probado que la congresista **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO** no participó en las votaciones de los distintos asuntos que se sometieron a discusión durante el trámite del Proyecto de Ley núm. 246 de 2022, -Comisión Primera de la Cámara de Representantes en primer debate, el 7 de junio de 2023, según consta en Acta núm. 59 y el 13 de junio de 2023, según consta en Acta núm. 60-, tal como fue detallado en la certificación de 14 de septiembre de 2023, suscrita por la secretaria de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes con destino al presente proceso judicial.

#### **III.4.1.- De la dificultad inicial que surge del planteamiento del conflicto de intereses**

La Sala observa que la solicitud de pérdida de investidura procura erigir la configuración del supuesto conflicto de intereses en cabeza de la accionada, a partir de su actuación parlamentaria durante el trámite del **Proyecto de Acto Legislativo núm. 002 de 2022**, luego de haber participado efectivamente en las distintas votaciones surtidas el 11 de octubre de 2022, según consta en la Gaceta del Congreso núm. 1555 de 10. de diciembre de 2022.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

**III.4.1.1.-** A juicio del actor, dicha conducta concurre, en un primer momento, con la intervención que la congresista hiciera posteriormente en la audiencia pública de 23 de febrero de 2023 en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional, lo cual ocurrió en el marco de la deliberación del **Proyecto de Ley núm. 246 de 2022** y no del Proyecto de Acto Legislativo núm. 002 de 2022, pues, como fue verificado en líneas anteriores, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en uso de sus facultades, autorizó la realización de la citada audiencia pública en dicha fecha, por solicitud elevada previamente por el Representante a la Cámara **JORGE ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO**, con el objeto de abordar el Proyecto de Ley núm. 246 de 2022 Cámara, “[...] *Por medio del cual se regula el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones [...]*”, la que dio inicio a las 10:00 a.m. con el único tema a tratar: “[...] *Proyecto de ley número 246 de 2022 Cámara, por medio del cual se regula el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones [...]*”<sup>27</sup>.

Es así como en este escenario no se logra constatar conflicto alguno entre los intereses público y privado de la accionada, toda vez que:

**(i)** Los proyectos de Acto Legislativo núm. 002 de 2022 y de Ley

---

<sup>27</sup> Autores: honorables Representantes: Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Etna Támara Argote Calderón, Luz María Múnica Medina, Alirio Uribe Muñoz, Pedro José Suárez Vacca, David Alejandro Toro Ramírez, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Agmeth José Escaf Tijerino, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Jorge Andrés Cancimance López, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, Alfredo Mondragón Garzón, Susana Gómez Castaño, Wadith Alberto ManzurImbett, Saray Elena Robayo Bechara, Julián David López Tenorio, Orlando Castillo Advíncula, Gerson Lisímaco Montaña Arizala, William Ferny Aljure Martínez, Juan Carlos Vargas Soler, Juan Pablo Salazar Rivera, Diógenes Quintero Amaya, John Fredy Núñez Ramos, Haiver Rincón Gutiérrez, Gabriel Becerra Yáñez. Ponentes: honorables Representantes: Jorge Alejandro Ocampo Giraldo -C-, Carlos Adolfo Ardila Espinosa -C-, Víctor Andrés Tovar Trujillo, Juan Sebastián Gómez González, Miguel Abraham Polo Polo, James Hermenegildo Mosquera Torres, Astrid Sánchez Montes de Oca, Andrés Felipe Jiménez Vargas, Marelén Castillo Torres y Luis Alberto Albán Urbano.





---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

núm. 246 de 2022, responden a dos trámites legislativos diferentes, con articulados independientes, exposición de motivos autónomos entre sí, y que surtieron su propio tránsito y procedimiento, lo que impide que en el caso concreto, como lo pretende el actor, la mera votación en el primero de aquellos (Acto Legislativo), entre en pugna con la manifestación que hiciera la congresista en la audiencia pública, realizada con posterioridad, dentro del desarrollo del proyecto de ley en comento.

(ii) Ahora, de concluirse lo contrario, no se demostró que al momento de intervenir en las referidas votaciones del Proyecto de Acto Legislativo núm. 002 de 2022, -11 de octubre de 2022-, le subsistiera a la congresista **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO** un impedimento cierto, real y actual de orden económico o moral que así se lo prohibiera. Ello, por cuanto sus declaraciones tuvieron lugar con posterioridad a ese hecho puntual traído por el actor, esto es el 23 de febrero de 2023, más de cuatro meses después de haber votado el Proyecto de Acto Legislativo núm. 002 de 2022, lo que descarta la existencia de un interés previo o concomitante y soterrado al ejercicio de su función congresional.

**III.4.1.2.-** De igual forma, el actor, en un segundo momento, acusa la existencia del conflicto de intereses porque la accionada hizo parte del grupo de congresistas que el 20 de octubre de 2022 radicó el Proyecto de Ley núm. 246 de 2022 “[...] *Por medio del cual se regula el cannabis de uso adulto y se dictan otras disposiciones [...]*”, y, posteriormente, hizo las citadas manifestaciones en la audiencia pública que en dicho trámite legislativo se llevó a cabo el 23 de febrero de 2023.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

No obstante, para ese momento tampoco se probó que le subsistiera a la congresista **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO** un impedimento cierto, real y actual de orden económico o moral que así se lo prohibiera, pues, como ya se indicó, su intervención pública tuvo lugar con posterioridad, esto es el 23 de febrero de 2023, más de cuatro meses después, lo que descarta la presencia de un interés particular, anterior y oculto al ejercicio de su función congresional.

#### **III.4.2.- De la manifestación de la congresista relacionada con el consumo de cannabis**

Sin perjuicio de lo anteriormente concluido, respecto de las declaraciones emitidas por la accionada, **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO**, durante la audiencia pública de 23 de febrero de 2023, se observa lo siguiente:

##### **III.4.2.1.- Participación, discusión o votación de un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general**

La Sala resalta que en el asunto bajo examen tampoco se evidencia la configuración objetiva de la referida causal en cabeza de la accionada, toda vez que en los términos previstos en el artículo 286, inciso segundo, literal a) de la Ley 5ª, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003, se entiende que no hay conflicto de intereses cuando el congresista participe, discuta o vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

En este caso, resulta palmario que el Proyecto de Acto Legislativo núm. 002 de 2022 procuraba la modificación del artículo 49 Superior en cuanto a la atención de la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos a cargo del Estado, así como la posibilidad de que todos los ciudadanos mayores de edad de la República de Colombia, sin discriminación alguna, pudieran portar y consumir cannabis y sus derivados, y la incorporación en todo el Sistema Educativo, -en sus diferentes formas, modalidades y niveles-, de la educación sobre la prevención en el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y sus efectos nocivos.

Y el Proyecto de Ley núm. 246 de 2022 tenía por objeto la creación de herramientas, controles y mecanismos de protección al menor que restringieran su acceso a sustancias psicoactivas, la lucha contra la criminalidad y narcotráfico, la incorporación de políticas de cuidado, derechos humanos, bienestar y salud pública como componente esencial para la protección de los consumidores y no consumidores, la priorización de los beneficios de la regulación del mercado a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, especialmente las afectadas por el conflicto armado y la creación de un marco regulatorio para el uso de semilla, el cultivo, transporte, almacenamiento, procesamiento, transformación, exportación, empaquetado, publicidad, venta, porte y consumo de flor del cannabis y sus derivados de uso adulto.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

Los articulados de ambos proyectos representaban previsiones constitucionales con alcance general a toda la población del Territorio Nacional, que no a un limitado y específico segmento de la sociedad colombiana. Es así como si bien el 23 de febrero de 2023 la congresista decidió admitir públicamente el consumo regular de cannabis, lo cierto es que aun si su abierta manifestación hubiese sido anterior a la votación del Proyecto de Acto Legislativo núm. 002 de 2022 Cámara o a la radicación del Proyecto de Ley núm. 246 de 2022, estos giraban en torno, entre otros asuntos, al porte y consumo de cannabis y sus derivados por parte de todos los ciudadanos mayores de edad que como ella decidieran hacerlo, lo cual permite corroborar que sus intereses personales terminaban fusionados con los del electorado, sin que por lo mismo hubiesen entrado en conflicto alguno.

#### **III.4.2.2.- Libertad de expresión e inviolabilidad de las opiniones y declaraciones vertidas por los miembros del Congreso de la República**

Otro aspecto muy importante en este punto de la providencia, que sin lugar a duda debe mencionarse, es que el artículo 185 de la Constitución Política garantiza la inviolabilidad del congresista por las opiniones que expresa con ocasión de su labor legislativa, -erigiéndose en derecho suyo-<sup>28</sup>. Se ha considerado uniformemente que esta norma opera como garantía de la expresión y decisión libre de quien en nombre del pueblo tiene el deber de manifestar las opiniones propias, -que en el fondo son las de sus electores-,

---

<sup>28</sup> “[...] **Artículo 185. Los congresistas serán inviolables por las opiniones** y los votos **que emitan en el ejercicio del cargo**, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).



---

Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

sobre los distintos temas de interés general o concreto que le compete resolver al Congreso, razón por la cual debe estar provisto de inmunidad de opinión para que manifieste con tranquilidad el pensamiento de la fracción del pueblo que representa<sup>29</sup>.

Es así como, con relación a la libertad de expresión e inviolabilidad de las opiniones y declaraciones vertidas por los miembros del Congreso de la República, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación ha precisado que:

“[...] La Corte Constitucional, en la sentencia C-245 del 3 de junio de 1996<sup>30</sup>, al referirse al artículo 20 de la Carta Política, **resaltó el valor trascendental que reviste la inviolabilidad de los congresistas, explicando que consiste en “que un congresista no puede ser perseguido en razón a las opiniones expresadas durante el curso de su actividad parlamentaria ni por los votos que emita”**, y busca garantizar la independencia de éste frente a los otros poderes, especialmente frente al poder Ejecutivo.

Acerca del alcance de la inviolabilidad parlamentaria, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-047 del 29 de enero de 1999<sup>31</sup>, expresó:

“[...] “[...] La totalidad de los ordenamientos de las democracias constitucionales prevén, con un alcance similar, esta figura. Y es razonable que sea así, ya que la inviolabilidad de los parlamentarios y de los congresistas juega un papel esencial en la dinámica de los Estados democráticos de derecho.

---

<sup>29</sup> En todo caso, esta labor la tienen que realizar consultando el interés general, según lo ordena el art. 133 de la CP.: “[...] los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura [...]” Una referencia a esta disposición se puede apreciar en la sentencia de Sala Plena de 6 de abril de 2010, número único de radicación 11001-03-15-000-2009-00639-01(PI), consejera ponente Myriam Guerrero de Escobar.

<sup>30</sup> Corte Constitucional, sentencia C-245 de 3 de junio de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Al conocer de una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 131 y 337 de la Ley 5a. de 1992 “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-047 de 29 de enero de 1999, Ms.Ps. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.



---

Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

**En efecto, el fin de la irresponsabilidad de los congresistas es que los representantes del pueblo puedan emitir de la manera más libre sus votos y opiniones, sin temor a que éstos puedan ocasionar persecuciones judiciales o de otra índole, con lo cual se garantiza una plena libertad e independencia en la formación de la voluntad colectiva del parlamento o congreso. Así, sólo por medio de la figura de la inviolabilidad, es posible que se cumpla el mandato constitucional según el cual los senadores y representantes deben actuar "consultando la justicia y el bien común" (CP art. 133), y no movidos por el temor a eventuales represalias jurídicas.**

**La irresponsabilidad de los congresistas es entonces consustancial a la democracia constitucional ya que es la expresión necesaria de dos de sus principios esenciales: la separación de los poderes y la soberanía popular.**

**Así, la inviolabilidad asegura la independencia del Congreso, puesto que evita las injerencias de las otras ramas del poder cuando los senadores y representantes ejercen sus funciones. Esto explica que históricamente la irresponsabilidad de los representantes del pueblo por sus votos y opiniones se encuentre ligada a la lucha de los parlamentos por conquistar su independencia frente al Rey y a los otros órganos de poder.** Así, en la larga lucha entre la Cámara de los Comunes y los Tudor y los Estuardo, estos monarcas utilizaron frecuentemente las persecuciones judiciales, civiles y penales, para intimidar a los parlamentarios críticos. Por ello, una de las conquistas esenciales de la "Revolución Gloriosa" en Inglaterra fue precisamente la cláusula de la inviolabilidad, recogida en el artículo 9º de la "Bill of Rights" o Declaración de Derechos de 1689, y según la cual la "libertad de expresión, los debates y las actuaciones en el Parlamento no pueden ser juzgados ni investigados por otro Tribunal distinto del parlamento". Esta garantía fue un paso decisivo en la independencia del Parlamento, por lo cual fue retomada, casi en idénticos términos, por la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y la Constitución francesa de 1791[5]. Por ello esta Corte ha señalado que la inviolabilidad "es una institución que nace con el parlamento moderno y que busca garantizar la independencia de éste



---

Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

frente a los otros poderes, especialmente frente al poder Ejecutivo”.

**De otro lado, esta figura estimula un debate democrático, vigoroso y libre de temores, en el foro por excelencia de la democracia, que son los parlamentos y los congresos, tanto en los regímenes presidenciales como parlamentarios.**

La inviolabilidad de los congresistas es pues una consecuencia natural de la soberanía popular, ya que si el pueblo es la fuente de donde emana todo el poder público del Estado colombiano (CP Preámbulo y art. 3), **es natural que sus representantes, que son los congresistas (CP art. 133), gocen de las garantías necesarias para expresar libremente sus pareceres y sus votos.** Al fin y al cabo, es para eso que los ciudadanos los eligen [...]”.

#### **3.4.2.3.3. A manera de conclusiones:**

(i) La libertad de expresión constituye un componente fundamental del ejercicio de la democracia y a la vez permite un control para quien ejerce el poder en sus distintas formas; de ahí el valor esencial que reviste la inviolabilidad de las opiniones de los miembros del Congreso de la República.

(ii) La protección de las opiniones de los congresistas constituye una consecuencia directa de su condición de representantes de la voluntad popular y tiene como propósito que gocen de las garantías necesarias para expresar de manera libre sus opiniones, las cuales deben consultar la justicia y el bien común; por ende, deben estar libres de cualquier presión frente a sus criterios, apreciaciones o valoraciones.

(iii) El discurso político sobre asuntos de interés público goza de especial protección por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

(iv) La Sala prohíja la posición de la Corte Constitucional en el sentido que los tipos penales de injuria y calumnia no son una respuesta desproporcionada a la libertad de expresión puesto que se trata de medidas de protección penal de los derechos fundamentales a la honra y al buen nombre así como la libertad de configuración que tiene el legislador frente al ejercicio de la



---

Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00  
Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ

potestad punitiva del Estado [...]”<sup>32</sup> (Negrillas y subrayas fuera de texto)

En este mismo sentido, la Sala Plena de la Corporación, en sentencia de 26 de febrero de 2021<sup>33</sup>, precisó que “[...] *la opinión de los congresistas se inscribe en el núcleo del derecho fundamental a la libertad de expresión como manifestación de uno de los elementos de la democracia participativa, pero en tanto se observen los límites para su ejercicio, los que están al servicio de su eficacia y realización [...]*”.

Por ello, la Sala tampoco puede pasar por alto que las aseveraciones y opiniones vertidas por la accionada, **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO**, en calidad de representante a la Cámara y en desarrollo de sus funciones, durante la audiencia pública de 23 de febrero de 2023 en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional, son el producto del ejercicio de su libertad de expresión congresional y están revestidas de inviolabilidad en el marco del presente proceso sancionatorio de desinvestidura, por lo que no resultaría posible valorarlas como prueba en su contra.

Debe recordarse que el fin de la inviolabilidad de sus opiniones es que los representantes del pueblo puedan emitir de manera libre sus votos y opiniones, sin temor a que éstos puedan ocasionar persecuciones judiciales o de otra índole, con lo cual se garantiza

---

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 7 de mayo de 2019, número único de radicación 11001-03-15-000-2018-00320-01, C.P. Oswaldo Giraldo López.

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintitrés Especial de Decisión de Pérdida de Investidura, sentencia de 26 de febrero de 2021, número único de radicación 11001-03-15-000-2020-03359-00 (acumulado 2020-03476-00), C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez. El anterior criterio fue confirmado por la Sala Plena de la Corporación en sentencia de 20 de octubre de 2021, C.P. César Palomino Cortés, número único de radiación 11001-03-15-000-2020-03359-01.





---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

una plena libertad e independencia en la formación de la voluntad colectiva del Parlamento o Congreso.

**III.4.3.-** Por lo tanto, al no verificarse la configuración del elemento objetivo de la causal de violación del régimen de conflicto de intereses, la Sala denegará la solicitud de pérdida de investidura promovida contra la Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, señora **SUSANA GÓMEZ CASTAÑO**, y así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión núm. 8, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

### **F A L L A**

**PRIMERO: DENEGAR** la solicitud de pérdida de investidura.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada la sentencia, **COMUNICAR** a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, al Consejo Nacional Electoral y al Ministerio del Interior para lo de su cargo, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 1881.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 26 de febrero de 2024.



---

**Número único de radicación: 11001 03 15 000 2023 02957 00**  
**Solicitante: JOAN SEBASTIÁN MORENO HERNÁNDEZ**

(firma electrónica)  
**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
**Presidente**

(firma electrónica)  
**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**

(firma electrónica)  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

(firma electrónica)  
**CÉSAR PALOMINO CORTÉS**

(firma electrónica)  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**