

Proyecto de Ley ____ de 2021

“Por medio de la cual se modifica la Ley 1787 de 2016 y se autoriza el uso nutricional e industrial de las semillas y de la planta de cáñamo”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar la Ley 1787 de 2016 y autorizar el uso industrial y nutricional en humanos y animales de la semilla y de la planta de cáñamo.

Artículo 2º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se adoptarán las siguientes definiciones:

- a. **Planta de Cáñamo:** Variedad no psicoactiva de la planta de cannabis que tiene una concentración de tetrahidrocannabinol (THC) inferior al 0.3% en peso seco y que tiene como destinación principal su aprovechamiento medicinal, industrial y nutricional. La planta de cáñamo se considera un producto agrícola.
- b. **Aprovechamiento nutricional de las semillas y de la planta de cáñamo:** corresponde al uso dado a la semilla, planta de cáñamo o cualquiera de sus partes, con el fin de obtener o ser usados en la elaboración de productos alimenticios aptos para el consumo humano o animal.
- c. **Aprovechamiento industrial de las semillas y de la planta de cáñamo:** corresponde al uso dado a la semilla, planta de cáñamo o cualquiera de sus partes, con el fin de obtener productos industriales derivados con diferentes grados de elaboración. El aprovechamiento puede darse en diferentes sectores industriales, como el textil, de construcción, de biocombustibles, entre otros.



Artículo 3°. Adiciónese un inciso segundo al artículo 3° de la Ley 1787 de 2016, así:

Queda autorizado el aprovechamiento industrial y nutricional de las semillas y de la planta de cáñamo o de cualquiera de sus partes, según las disposiciones que sobre la materia establezca la reglamentación.

Artículo 4°. **Aprovechamiento del cáñamo.** Para la fabricación, adquisición a cualquier título, importación, exportación, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso y posesión de derivados industriales y nutricionales de las semillas y de la planta de cáñamo o de cualquiera de sus partes, no será necesario el otorgamiento de licencia específica, bastando únicamente con el cumplimiento de las exigencias contenidas en la normativa vigente para cada tipo de derivado industrial o nutricional.

Parágrafo. El cultivo, uso médico y científico de las semillas y de la planta de cáñamo o de cualquiera de sus partes se rige por lo dispuesto en la Ley 1787 de 2016.

Artículo 5°. **Reglamentación.** El Gobierno Nacional de manera conjunta a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, expedirá en un término máximo de un (1) año contado a partir de la expedición de la presente Ley, la reglamentación necesaria para su implementación.

Artículo 6°. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Senador de la República

Exposición de motivos al Proyecto de Ley ____ de 2021

“Por medio de la cual se modifica la Ley 1787 de 2016 y se autoriza el uso nutricional e industrial de las semillas y de la planta de cáñamo”

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La expedición de la Ley 1787 de 2016 significó un importante avance en materia de regulación del cannabis y de sus usos médicos y científicos en Colombia. Uno de los elementos centrales en los cuales se basa dicha norma, tiene que ver con la diferenciación que se hace entre el cannabis psicoactivo y el no psicoactivo, estableciendo como límite químico que la planta posea un contenido mayor al 1% de la sustancia psicoactiva del tetrahidrocannabinol o THC. Si bien esta diferenciación es útil para efectos de regular los diferentes usos de la planta en el campo médico y científico, dejó una zona gris por cuenta de la no definición del cáñamo, que tiene como principal característica el tener un contenido de THC inferior al 0,3% en peso seco.

La planta de cáñamo, sus semillas y sus partes son materia prima industrial, cuyos diversos usos están comprobados en sectores como el textil, de construcción, de alimentos o de biocombustibles, solo por mencionar algunos. A pesar de ello, la regulación existente no establece de manera taxativa el uso industrial o alimenticio de esta variedad no psicoactiva del cannabis, entre otras cosas porque no existe en la ley una referencia directa al cáñamo, lo cual constituye otro obstáculo para el desarrollo de esta industria en Colombia.

De allí la importancia de esta iniciativa, que busca establecer con claridad la diferencia entre el cannabis psicoactivo y la variedad del cáñamo, que por su bajísimo contenido de THC debe ser considerada no como una planta psicoactiva sino como un producto agrícola de cuyos múltiples usos puede beneficiarse el ser humano.

1.1 APROVECHAMIENTO DEL CÁÑAMO

Se calcula que esta planta tiene más de veinticinco mil productos industriales derivados, en sectores tan variados como el textil, alimentos, papel, cuidado personal, construcción, piezas automotrices, entre otros.¹ Por su versatilidad, prácticamente todas las partes de la planta de cáñamo son aprovechables en la industria. Por ejemplo, sus semillas, debido a su alto contenido nutricional, pueden ser usadas para la elaboración de una amplia gama de productos alimenticios como suplementos, cerveza, harinas, leches y, por supuesto, alimentos para animales. El tallo, del mismo modo, puede aprovecharse para la fabricación de fibras de alta calidad que son útiles en la industria textil o automotriz, por mencionar dos ejemplos. Las hojas de la planta, sus flores y la raíz tienen usos médicos y pueden ser útiles como abono.

El del cáñamo, sin lugar a duda, es un sector con un potencial económico muy importante, que en latitudes en las cuales ya existe una regulación adecuada se ha convertido en un motor de desarrollo agroindustrial. Según el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, el cultivo de cáñamo en ese país pasó de 27.000 a 128.000 acres en solo un año (2018-2019), lo cual significa un impresionante aumento del 368%. En materia de empleo, un informe de Leafly and Whitney Economics² afirma que solo en 2018 se crearon 64.000 empleos nuevos en la industria del cannabis de EE.UU, para un total

¹ Johnson, S. (2018). Hemp as an agricultural commodity. Washington D.C: Congressional Research Service.

² Bruce Barcott, Leafly with Beau Whitney, *Special Report: Cannabis Jobs Count*, march, 2019: <https://leafly-cms-production.imgix.net/wp-content/uploads/2019/03/01141121/CANNABIS-JOBS-REPORT-FINAL-2.27.191.pdf>

de 296.000 puestos de trabajo. Finalmente, las ventas estatales de cannabis generaron 1.6 billones³ de dólares en 2019⁴.

A nivel global, se estima que el mercado del cáñamo en 2019 ascendió a 4.79 billones de dólares; los sectores de mayor demanda de esta materia prima fueron el de los textiles, cuidado personal, alimentos y bebidas, cuidado animal, papel y automóviles⁵.

1.2 POTENCIAL DE LA INDUSTRIA DEL CÁÑAMO EN COLOMBIA

Por sus condiciones geográficas, Colombia se proyecta como una potencia en materia de cannabis. A la fecha, ya ha sido uno de los países latinoamericanos con mayor desarrollo de esta industria, no obstante los enormes retos que persisten y la necesidad de agilizar los procesos de licenciamiento.

En primer lugar, Colombia tiene una ventaja comparativa para la producción de cáñamo y de sus derivados debido a su ubicación privilegiada en el trópico, lo cual se traduce en unos costos de producción menores en relación con otros países que deben implementar desarrollos tecnológicos más costosos para cultivar la planta. Igualmente, esto repercute en la producción de un cáñamo de alta calidad, cuya demanda es mayor en los mercados.

En segundo lugar, una regulación específica para la planta de cáñamo permitiría la consolidación de una industria de derivados que bien podría decirse hoy se encuentra inexplorada en Colombia. Sobre el particular, un

³ Cifra expresada en billones norteamericanos.

⁴ Carl Davis, Institute of Taxation and Economic Policy, *State and Local Cannabis Tax Revenue on Pace for \$1.6 Billion in 2019*, August 7, 2019: <https://itep.org/state-and-local-cannabis-tax-revenue-on-pace-for-1-6-billion-in-2019/>

⁵ Grand View Research, *Industrial Hemp Market Size, Share & Trends Analysis Report By Product (Seeds, Fiber, Shives), By Application (Animal Care, Textiles, Food & Beverages, Personal Care), And Segment Forecasts, 2020 – 2027*: <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/industrial-hemp-market>

estudio de Fedesarrollo⁶ proyectó un potencial en generación de empleo para la industria del cannabis medicinal de 41.748 empleos para 2030, de los cuales 26.968 serían agrícolas. La proyección de empleo hecha por Fedesarrollo, sin lugar a duda, aumentaría en un escenario en el cual se regule el uso industrial y nutricional del cáñamo. Otros estudios sugieren que el total de la industria del cannabis puede llegar a generar más empleos en el agro que el cultivo de banano y de flores⁷.

En tercer lugar, la regulación de la planta de cáñamo es una oportunidad para avanzar en la dirección de erradicar de los territorios la violencia proveniente del narcotráfico y los cultivos ilícitos, pues al tratarse de una variante no psicoactiva del cannabis, **no puede ser aprovechada por las economías ilegales, que no ven en ella ningún interés de tipo económico.** Esto supone un reto no solo en materia de sustitución de cultivos ilícitos, sino que deja de manifiesto la necesidad de desarrollar políticas de desarrollo agroindustrial que permitan a los pequeños productores nacionales entrar en el mercado regulado. Esto es especialmente cierto si se tiene en cuenta que a pesar de que la ley contempla que el 10% de la producción debe provenir de pequeños y medianos cultivadores, la mayoría está concentrada en grandes empresas. Aunado a esto, se estima que el 30% de las inversiones en la industria de cannabis corresponde a capital nacional, mientras que el 70% restante a capital extranjero.⁸

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

⁶ Fedesarrollo (2019), la industria del cannabis medicinal en Colombia. Disponible en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3823/Repor_Diciembre_2019_Ram%C3%ADrez.pdf?sequence=4&isAllowed=y

⁷ Semana, *Cannabis puede generar más empleo que las flores*, 4/9/2019. Disponible en: <https://www.semana.com/inversionistas/articulo/potencial-de-la-industria-del-cannabis-en-colombia/276496/>

⁸ Martínez Rivera, Nicolás, Los desafíos del cannabis medicinal en Colombia. Una mirada a los pequeños y medianos cultivadores. Pg. 16, 2019. Disponible en: https://www.tni.org/files/publication-downloads/policybrief_52_web.pdf

La iniciativa busca establecer una autorización expresa para el uso del cáñamo, variante no psicoactiva de la planta de cannabis, para que pueda ser aprovechada en sus diversos usos industriales y en la elaboración de alimentos aptos para el consumo humano y animal. Para ello, se adiciona un inciso nuevo al artículo 3º de la Ley 1787 de 2016, al mismo tiempo que en lo relativo al cultivo de la planta, se remite al procedimiento de licenciamiento ya establecido en la norma vigente para el cannabis no psicoactivo.

Finalmente, en lo relacionado con el proceso de transformación industrial del cáñamo en la elaboración de productos, se propone el criterio de no exigir ningún tipo de licenciamiento, y a cambio de ello exigir el cumplimiento de las normas ya vigentes y que se requieren para la elaboración de productos industriales, de acuerdo con su tipo. Esto, en razón a que se parte de la premisa que el cáñamo es una materia prima agrícola, como lo es el algodón o el lino, por mencionar ejemplos.

Cabe anotar que los usos científicos y médicos de cualquier variedad del cannabis seguirán regulados por la Ley 1787 de 2016.

La estructura del proyecto es la siguiente:

- **Artículo 1º.** Objeto.
- **Artículo 2º.** Adiciona un inciso al artículo 3º de la Ley 1787 de 2016, autorizando de manera expresa los usos industrial y alimenticio del cáñamo
- **Artículo 3º.** Establece las siguientes definiciones: *planta de cáñamo*, *Aprovechamiento nutricional de las semillas y de la planta de cannabis*, y *Aprovechamiento industrial de las semillas y de la planta de cannabis*.
- **Artículo 4º.** Establece las condiciones para el aprovechamiento del cáñamo. Como se explicó, en cuanto al cultivo de la planta, se deberá

observar lo contenido en la Ley 1787 de 2016. En relación con su uso como materia prima, se deberán cumplir los requisitos que la normativa vigente exige de acuerdo con el tipo de producto que se pretenda manufacturar.

- **Artículo 5°.** Establece la facultad reglamentaria para la adecuada aplicación de la norma.
- **Artículo 6°.** Establece la vigencia.

3. SUSTENTO JURÍDICO

La Constitución Política faculta al Congreso de la República para hacer las normas:

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.”

En relación con el cannabis, el Acto Legislativo 02 de 2009 abrió la puerta para el uso científico y medicinal del cannabis, el cual fue regulado mediante la Ley 1787 de 2016.

En la mencionada norma, se establecen las condiciones para el cultivo, uso y transformación de la planta de cannabis, así como de toda la cadena productiva, comercial y de exportación asociada. Esto, sin embargo, restringiendo su aprovechamiento al uso médico y científico.

Como se señaló, la reglamentación vigente, a pesar de establecer una diferenciación entre el cannabis psicoactivo y el no psicoactivo, no define

la variedad denominada cáñamo, cuya característica principal es que tiene unos niveles de concentración de THC inferiores al 3% en peso seco.

En el nivel reglamentario, se halla el Decreto 613 de 2017 “Por el cual se reglamenta la Ley 1787 de 2016 y se subroga el título 11 de la parte 8 del libro 2 del decreto 780 de 2016, en relación con el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis”.

Igualmente, el Decreto 631 de 2018 “Por el cual se modifica el artículo 1.8.11; 11.1 y se adiciona el numeral 15 al artículo 2.8.11.9.1 del Decreto 780 de 2016”.

Del mismo modo, se han expedido las siguientes resoluciones sectoriales:

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO
<ul style="list-style-type: none"> • Resolución 577 de 2017 que regula técnicamente lo relativo a la evaluación y el seguimiento de las licencias de uso de semillas para siembra y cultivo de plantas de cannabis psicoactivo y no psicoactivo.
<ul style="list-style-type: none"> • Resolución 578 de 2017 que establece el manual de tarifas correspondientes a los servicios de evaluación y seguimiento que deben pagar las personas naturales y jurídicas solicitantes de las licencias.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO EN CONJUNTO CON LOS MINISTERIOS DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
<ul style="list-style-type: none"> • Resolución 579 de 2017 por la cual se establece el criterio de definición de los pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores nacionales de cannabis medicinal.

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
<ul style="list-style-type: none">• Resolución 2891 de 2017 por la cual se establece el manual tarifario de evaluación, seguimiento y control aplicable a las licencias de fabricación de derivados de cannabis para uso médico y científico.
<ul style="list-style-type: none">• Resolución 2892 de 2017 por medio de la cual se expide la reglamentación técnica asociada al otorgamiento de la licencia para la producción y fabricación de derivados de cannabis.

4. Circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés

Dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 291 del Reglamento del Congreso, en el presente acápite de esta exposición de motivos se procede a manifestar las circunstancias o eventos que en podrían generar un potencial conflicto de interés.

Sobre el particular, se considera que la iniciativa bajo estudio podría configurar beneficios particulares, actuales o directos para las personas que posean cultivos de cannabis cuyas características correspondan a lo que la iniciativa define como cáñamo, o que tengan participación en sociedades que se dediquen al cultivo de esta planta.

Sobre el particular, el Reglamento del Congreso en su artículo 286, que fue modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, establece lo siguiente:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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."

Cabe anotar que el concepto contenido en esta exposición de motivos no dispensa del hecho que los congresistas identifiquen otros conflictos de interés.

Atentamente,

LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES
Senador de la República