



Entidad originadora:	Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
Fecha (dd/mm/aa):	1 abril de 2026
Proyecto de Decreto/Resolución:	Decreto: <i>"Por medio del cual se modifica parcialmente el Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación con el acceso seguro e informado al uso del cannabis y de la planta de cannabis".</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 de las Naciones Unidas-Convención Única de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972, fue aprobada en Colombia mediante la Ley 13 de 1974. Esta convención dispone que las partes adoptarán las medidas legislativas y administrativas que sean necesarias para cumplir las disposiciones de la Convención en su respectivo territorio y limitarán exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos. Por lo anterior, en el marco de la referida convención se permite el cultivo de la planta de cannabis y el uso de sus partes, del cannabis, sus derivados y productos para fines médicos, científicos y excepcionalmente industriales.

Cabe precisar que se le denomina *cannabis*, de conformidad con el literal b) del artículo 1 de la referida Convención Única de 1961, a 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.

Por otra parte, el artículo 49 de la Constitución Política modificado mediante Acto Legislativo 02 de 2009 dispone que el porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. En consecuencia, el Congreso de la República expidió la Ley 1787 de 2016 por la cual se reglamentó el Acto Legislativo 02 de 2009, y creó el marco regulatorio para el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en el territorio colombiano. A su vez dicha ley junto con la Ley 13 de 1974 fueron reglamentadas inicialmente mediante el Decreto 613 de 2017, el cual fue posteriormente sustituido mediante el Decreto 811 de 2021 *"Por el cual se sustituye el Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación con el acceso seguro e informado al uso del cannabis y de la planta de cannabis"*, permitiendo el uso de la planta de cannabis, cannabis y sus derivados para fines médicos, científicos e industriales.

Que en concordancia con lo anterior, en el documento denominado "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida", el cual de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 de la misma normativa es un componente integral del plan, en la Parte General relativa a la "Seguridad Humana y Justicia Social", dispone en el numeral 14 sobre "Regulación de las drogas: del prohibicionismo a la dignificación de las personas, comunidades, territorios y el medio ambiente", lo siguiente:

"La nueva política de drogas implica un cambio cultural para dejar atrás el prohibicionismo como paradigma dominante, implementando estrategias que atiendan las causas estructurales de este fenómeno como la pobreza, la falta de acceso a oportunidades, la debilidad institucional, entre otras. Con este objetivo, se promoverá la regulación para construir una política de drogas con visión de largo plazo, basada en el cuidado de la vida con enfoque territorial, ambiental y diferencial.



Se impulsará el desarrollo territorial con la sustitución de economías ilegales a legales, considerando las vocaciones productivas de las zonas intervenidas. Además, se sustentará en la participación e inclusión de todos los sectores, comunidades y territorios, contribuyendo a la implementación del Acuerdo de Paz, la construcción de la paz total, y será posicionada en el ámbito internacional. En este contexto, se priorizará el cuidado de las poblaciones rurales, la naturaleza y los territorios afectados por el uso ilícito, tráfico y comercialización de sustancias psicoactivas.

a. *Regulación para la garantía de derechos y libertades.*

*Se modificará la legislación vigente en los siguientes temas: (i) regulación de usos alternativos de la planta de coca; (ii) **uso adulto, producción y comercialización del cannabis**; (iii) usos para fines medicinales, terapéuticos, industriales y científicos de sustancias psicoactivas; y (iv) protección del uso ancestral y popular, priorizando la participación de los campesinos y de las comunidades étnicas (...).*"

Por último, se adelantarán ajustes institucionales que promuevan la actuación coordinada para diseñar e implementar la nueva política de drogas." (negritas fuera de texto original).

En cumplimiento de los mandatos del Plan Nacional de Desarrollo, el 23 de marzo de 2023, el Consejo Nacional de Estupefacentes (CNE) emitió la Resolución 0001 de 2023. Esta resolución estableció los espacios de articulación interinstitucional y de participación de la sociedad civil para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Drogas 2023-2033. Mediante un proceso participativo e inclusivo, se logró el lanzamiento de la nueva Política Nacional de Drogas 2023-2033 denominada "Sembrando vida, desterramos el narcotráfico". Esta política tiene como objetivo crear marcos regulatorios integrales, justos y basados en evidencia. Uno de los principales objetivos es revisar y actualizar el enfoque general hacia la planta de cannabis, promoviendo estrategias que faciliten y amplíen el conocimiento y la explotación de sus potencialidades, basándose en los aprendizajes y oportunidades de mejora del sistema actualmente en vigor.

El citado marco normativo de la planta de cannabis para fines médicos, científicos e industriales no preveía la posibilidad que el cannabis (flor) fuera usado para consumo directo como producto terminado.

Ahora bien, el Ministerio de Salud y Protección Social, es el ente rector en materia de salud pública, encargado de adoptar políticas basadas en evidencia científica. En este contexto, el Ministerio de Salud y Protección Social, junto con otras entidades del sector salud e instituciones de educación superior, colaboraron en revisar y generar evidencia sobre el cannabis como producto terminado para consumo humano, teniendo como resultado los siguientes documentos soporte los cuales resumen en gran medida la información disponible alrededor del tema: UDEA. Resumen de Evidencia sobre **CONSIDERACIONES PARA EL USO DEL CANNABIS MEDICINAL: FISCALIZACIÓN, EFECTIVIDAD, SEGURIDAD Y APOYO PARA PACIENTES, PROFESIONALES Y COMUNIDAD**; UDEA. Resumen de Evidencia sobre **USO DE PLANTAS CON PROPIEDADES PSICOACTIVAS EN SISTEMAS DE SALUD**; MINSALUD. Documento de **REVISIÓN DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE LA REGULACIÓN DE LA FLOR DE CANNABIS COMO PRODUCTO FITOTERAPÉUTICO**; INVIMA. Documento de **REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y NORMATIVA DEL USO MEDICINAL DE LA FLOR DE CANNABIS**. De este trabajo se encontraron estudios con resultados favorables sobre el potencial uso terapéutico del cannabis en cuadros clínicos de insomnio, ansiedad, estrés y dolor crónico, entre otras patologías. A su vez se ha mejorado la manifestación de efectos secundarios que contribuyen a mejorar la calidad de vida de estos pacientes.

Derivado del Resumen de Evidencia sobre el "Uso de plantas con propiedades psicoactivas en sistemas de salud" adelantado por la Universidad de Antioquia, se encontró que la legalización de la marihuana medicinal



y recreativa (MM y MR) ha mostrado disminuir el consumo y la prescripción de opioides y pareciera tener efectos positivos sobre las tasas de mortalidad por su uso (13-15).

Por lo anterior, se consideró pertinente, adecuado y favorable habilitar el uso de la flor de la planta de cannabis como producto terminado para consumo directo con fines médicos, y en consecuencia, fue expedido el Decreto 1138 de 2025 *“Por medio del cual se modifica parcialmente el Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del*



Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en relación con el acceso seguro e informado al uso del cannabis y de la planta de cannabis”

El objetivo principal que se perseguía con la modificación normativa contemplada en el Decreto 1138 de 2025 era proceder a la habilitación del cannabis (flor) como producto terminado medicinal tras la evidencia encontrada, no obstante, desde el Gobierno nacional en concordancia con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo y la Política Nacional de Drogas, se pretendía que esta nueva línea productiva tuviese un enfoque de justicia social fortaleciendo las condiciones competitivas de los pequeños y medianos cultivadores y promoviendo el tránsito a economías lícitas.

Sin embargo, una vez expedido el Decreto 1138 de 2025, en el ejercicio de la actividad regulatoria asignada a las diferentes carteras ministeriales, se pudo determinar que las disposiciones modificadas por el Decreto 1138 de 2025 presentan dificultades conceptuales como quiera que no es clara la diferencia entre la flor (cannabis) como producto terminado y aquella destinada a su transformación, es decir cuando el cannabis (flor) es materia prima, en consecuencia, se estima necesario realizar las precisiones técnicas respectivas en la definición de producto terminado contemplada en el numeral 38 del artículo 2.8.11.1.3 del Capítulo 1 del Título 11 de la Parte 8 de Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

Así mismo, en cumplimiento del mandato legal contenido en el párrafo 6 del artículo 3 de la Ley 1787 de 2016, que establece que el Estado deberá proteger y fortalecer a los pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores nacionales de cannabis, la modificación normativa efectuada a través del Decreto 1138 de 2025 dispone que el Ministerio de Justicia y del Derecho creará un trámite simplificado de acceso a las licencias de cultivo en favor dichos actores, no obstante, al realizar el análisis técnico y jurídico bajo la perspectiva de su implementación, se evidencia que la norma resulta insuficiente para brindar garantías integrales a los mismos, toda vez que en primera medida no incluye sus esquemas asociativos sean estos personas naturales o jurídicas lo cual constituye una limitación al derecho fundamental a la libre asociación. En segundo lugar, el acceso a la licencia es una autorización inicial para la producción la cual no constituye en sí misma una medida de sostenibilidad en el mercado si no se flexibilizan igualmente los requisitos de las licencias de fabricación de derivados, así como el acceso a cupos automáticos y demás disposiciones que faciliten su operación. Por último, para garantizar que en efecto las medidas de protección y fortalecimiento se dirijan a verdaderos pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores, se hace necesario revisar y reformular los criterios de definición de los mismos. Por lo anterior, resulta imperioso ampliar el alcance regulatorio señalado en el párrafo 2 y adicionar el párrafo 3 al artículo 2.8.11.2.1.2 de la Sección 1 del Capítulo 2 del Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 del 2016.

Por otra parte, en el desarrollo de las jornadas de socialización de la habilitación normativa (Decreto 1138 de 2025) para incentivar la transición al mercado regulado, adelantadas el 04 y 05 de diciembre de 2025 en la ciudad de Popayán, se presentó una fuerte resistencia por parte de las comunidades indígenas y campesinas de los cinco municipios en donde existe mayor presencia de cultivos de cannabis, en la medida en que no se sentían recogidos en la norma por cuanto manifiestan que la misma no atiende las dinámicas territoriales y el respeto por el Gobierno propio, razón por la cual, se consideró de fundamental importancia realizar la revisión y análisis respectivo en donde se identificó la necesidad de proceder a una modificación que responda a la realidad territorial para que pueda ser realmente incluyente, justa y responsable.

En concordancia con lo anterior, en el marco de la protocolización de la consulta previa de la Política Nacional de Drogas, 2023 – 2033, “Sembrando Vida, Desterramos el Narcotráfico”, celebrado con la Mesa Permanente



de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas-MPC, se concertó un compromiso contenido en el acápite 3.5.6. Investigación – salvaguardas, párrafo 4 de la sección 3.5.6.2. Protección Jurídica propia y occidental del uso Tradicional del acta del 11 de diciembre de 2025, el cual dispone que “(...) *para garantizar el ejercicio de protección jurídica propia del que habla este punto y ante la declaratoria de emergencia política, social, cultural y económica de los Pueblos Indígenas que integran el CRIC, y la gran extensión de cultivos de cannabis presentes en el departamento del Cauca, se deben construir estrategias excepcionales específicas para atender esta situación. Con esta intención, el Ministerio de Justicia y del Derecho se compromete a generar y articular en el marco de 4 meses contados a partir de la sesión de protocolización de esta política pública, cambios normativos diferenciados para atender a las comunidades y territorios donde ya existe presencia de estos cultivos.*”

En desarrollo de dicho acuerdo, por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho se adelantó un proceso de diálogo en territorio los días 16 y 17 de diciembre 2025 con autoridades del CRIC, ACIN – Cxhab Wala Kiwe, comunidades agremiadas campesinas; junto a una Mesa de Alto Nivel celebrada el 18 de diciembre de 2025, con participación de las mismas autoridades indígenas, representantes de las comunidades agremiadas campesinas y los viceministros del Ministerio de Justicia y del Derecho, Agricultura y Desarrollo Rural y Salud y Protección Social, se acordó la ruta a seguir para la regulación diferencial de la planta de cannabis en el marco del respeto por la autonomía, el Gobierno Propio y la armonización con la norma ordinaria, así como la articulación respectiva con las entidades competentes.

En la referida ruta regulatoria acordada, se prevé la incorporación en el instrumento modificadorio del Decreto 1138 de 2025 (compilado en el Decreto 780 de 2016), de una medida afirmativa consistente en que, en una fase inicial, la producción y comercialización de la flor (cannabis) como producto terminado estará a cargo de los cultivadores de los cinco (5) municipios del Norte del Cauca. Así mismo, que la regulación de la producción se realizará a través de un decreto especial indígena, y que tanto el cultivo como la distribución y comercialización deberá guardar armonía con la norma ordinaria y la regulación diferencial que se expida en articulación respectiva con los Ministerios involucrados, tales como Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otros que se requieran. Por lo anterior y para su cumplimiento, se hace necesario e indispensable modificar la medida transitoria planteada en el artículo 16 del Decreto 1138 de 2025.

De conformidad con lo anterior, igualmente se hace necesario modificar la disposición atinente al apoyo y fomento a la comercialización contenido en el artículo 2.8.11.5.7 del Capítulo 5 Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 del 2016, la cual en atención al orden numérico debe corresponder a una adición, con el propósito de orientar las medidas en favor de los pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores de cannabis y de las microempresas nacionales, a la comercialización de materias primas de la planta de cannabis, derivados y productos así como la distribución y dispensación de éstos, de forma tal que dichos licenciarios puedan ser beneficiados con disposiciones flexibles para el cannabis transformado y sus productos y para la flor como producto terminado cuando se dé apertura a la segunda fase prevista en el régimen de transición.

Los municipios del Norte del Cauca y las dinámicas sociales entorno al cultivo de la planta de cannabis

En el reportaje sonoro: “*Marihuana en el Norte del Cauca: entre el boom productor y la violencia*”, de la Liga contra el Silencio, alianza de medios y periodistas dedicados a la producción y difusión de periodismo de investigación, que se puede encontrar en la Plataforma: SoundCloud – La Cola de Rata, se señala que el Norte del Cauca —especialmente municipios como Toribío, Caloto, Miranda y Corinto— se ha consolidado como uno de los principales centros de producción de marihuana en Colombia, transformando profundamente la economía y la vida social de la región.



Dicho cultivo sería un fenómeno estructural ambivalente, por cuanto se configura en opción de subsistencia económica para las comunidades excluidas y al mismo tiempo, en factor que intensifica dinámicas de violencia y control territorial por parte de actores armados, lo que impide abordarlo exclusivamente desde enfoques punitivos o de erradicación.

Por un lado, el cultivo de marihuana se ha convertido en una fuente de sustento clave para muchas familias, particularmente en comunidades indígenas nasa, que históricamente han enfrentado condiciones de pobreza, abandono estatal y falta de alternativas económicas. La producción permite ingresos rápidos y relativamente estables frente a otras actividades legales.

Sin embargo, este auge económico viene acompañado de fuertes impactos negativos en términos de seguridad y convivencia. El reportaje evidencia que el crecimiento del negocio ha intensificado la presencia de actores armados ilegales, quienes buscan controlar la producción, las rutas de comercialización y las rentas derivadas del cultivo. Esto ha generado un aumento de la violencia, amenazas, homicidios y disputas territoriales.

Asimismo, el reportaje señala que se presenta una transformación en las dinámicas comunitarias, pues la economía de la marihuana estaría alterando las relaciones sociales, las formas de autoridad tradicional y los mecanismos de control comunitario, generando tensiones internas entre quienes dependen del cultivo y quienes advierten sus efectos negativos. En síntesis, señalan los periodistas que el fenómeno de la marihuana en el Norte del Cauca no puede entenderse únicamente como un problema de ilegalidad, sino como un fenómeno complejo donde convergen economía, exclusión social, conflicto armado y autonomía territorial indígena.

En el artículo *“Impacto del cannabis en el tejido social de la comunidad indígena en el norte del departamento del Cauca”*, de la organización no gubernamental VISOMUTOP, el cual se encuentra disponible en: <https://visomutop.org/impacto-del-cannabis-en-el-tejido-social-de-la-comunidad-indigena-en-el-norte-del-departamento-del-cauca/>, señala que la expansión del cultivo de cannabis en el Norte del Cauca estaría produciendo una desestructuración progresiva del tejido social, cultural y ambiental de las comunidades indígenas, al introducir lógicas económicas externas que debilitan el gobierno propio, transformando las relaciones comunitarias y erosionando los saberes ancestrales, sin que las alternativas legales hayan logrado consolidarse como sustitutos viables.

El artículo analiza los efectos del cultivo y comercialización del cannabis en las comunidades indígenas del norte del Cauca, destacando que su expansión ha generado profundas transformaciones en el tejido social, cultural y ambiental del territorio. En primer lugar, el principal impacto se manifiesta en la pérdida progresiva de valores culturales y saberes tradicionales. Las nuevas generaciones han dejado de lado prácticas agrícolas propias y conocimientos ancestrales, reemplazándolos por técnicas asociadas al cultivo de cannabis, como la clonación, lo que debilita la transmisión intergeneracional de la identidad cultural.

En segundo lugar, se identifican afectaciones al gobierno propio indígena. El auge del cannabis ha dificultado el ejercicio de la autoridad tradicional, generando tensiones internas y debilitando los mecanismos comunitarios de control social. Esto se traduce en una menor capacidad de regulación territorial por parte de las autoridades indígenas. Adicionalmente, el artículo señala impactos en el plano ambiental, especialmente por el uso de recursos naturales para el procesamiento del cultivo. Se destaca el uso intensivo de leña para hornos de secado, lo que contribuye a la degradación del entorno natural.

En el ámbito económico y social, el cannabis ha generado dinámicas problemáticas como circulación de bienes y economías informales, presencia de vehículos sin documentación vinculados al intercambio del



producto y se estarían transformando las relaciones comunitarias, configurando un escenario donde la economía del cannabis introduce lógicas externas que tensionan la organización social tradicional.

El texto también aborda las dificultades de las alternativas productivas legales, señalando que iniciativas comunitarias como la transformación de café, frutales o lácteos han enfrentado limitaciones de capital, capacidad técnica y sostenibilidad, lo que ha impedido su consolidación y ha generado desconfianza en la comunidad.

De otra parte, la Comisión de la Verdad en su informe final *“HAY FUTURO si hay verdad”* de 28 de junio de 2022 analizó diferentes casos, dentro de los que se encuentra “la guerra contra las drogas” en la que se incluye al Departamento del Cauca, al que se considera como un territorio profundamente atravesado por dinámicas de la guerra asociada a las drogas con altos impactos sociales, comunitarios y humanos, dadas sus condiciones estructurales de pobreza y exclusión, que facilitan la integración de estas economías a la vida cotidiana de las comunidades.

El informe pone de relieve cómo las economías de drogas inciden en la transformación del tejido social. Se describen procesos de descomposición comunitaria, debilitamiento de los vínculos de confianza y afectación de las dinámicas colectivas, en la medida en que actores armados y redes ilegales instrumentalizan estas economías para ejercer control territorial y social. De igual modo, como aspecto crítico, la afectación de la confianza en las instituciones.

Por otra parte, la Comisión de la Verdad, dentro de los *“Hallazgos y recomendaciones”*, señala que los municipios del Norte del Cauca son un territorio paradigmático donde se condensan varios de los factores estructurales que explican la persistencia del conflicto armado en Colombia. Como territorio étnico se ve afectado por disputas por el control territorial y económico —incluidas las economías legales e ilegales— que generan violencias sistemáticas contra las comunidades indígenas, generando formas de control social, imposición de normas y regulación violenta de la vida cotidiana por parte de actores armados, lo que debilita las formas de gobierno propio y las dinámicas comunitarias.

La Comisión de la Verdad, igualmente señala que uno de los factores centrales de persistencia del conflicto es el régimen prohibicionista de las drogas, el cual ha favorecido que las economías asociadas a cultivos ilícitos queden bajo control de actores armados. Este fenómeno no solo reproduce la violencia, sino que estructura órdenes territoriales paralelos en los que la regulación económica y social se ejerce mediante coerción. En este sentido, el Norte del Cauca se configura como un escenario donde la guerra se transforma y adapta, pasando de lógicas insurgentes tradicionales a disputas por economías ilícitas y control territorial, especialmente después del Acuerdo de Paz de 2016.

En cuanto a las recomendaciones, la Comisión de la Verdad, manifiesta que hay necesidad de transitar hacia un enfoque diferente en la política de drogas, que supere el paradigma prohibicionista y avance hacia modelos de regulación legal estricta, con el fin de reducir la violencia asociada a estas economías (pp. 668–672). En segundo lugar, propone fortalecer la paz territorial mediante estrategias de desarrollo rural integral, acceso equitativo a la tierra y provisión de bienes y servicios públicos en zonas rurales, reconociendo que la exclusión estructural es uno de los motores del conflicto (pp. 708–715).

Asimismo, la Comisión recomienda consolidar una nueva visión de seguridad centrada en la protección de la población y no en la militarización del territorio, lo cual es particularmente relevante en regiones como el norte del Cauca donde la presencia armada ha sido un factor de reproducción de la violencia. A esto se suma la necesidad de fortalecer la autonomía territorial, la participación comunitaria y los mecanismos de justicia local, con el fin de reconstruir la confianza institucional y garantizar condiciones de convivencia pacífica.

**Constitucionalidad de la acción afirmativa adoptada en favor de la protección al mínimo vital y a la economía propia de las comunidades indígenas y campesinas de los territorios afectados**

La Constitución Política, al consagrar el derecho a la igualdad (art. 13, CP) establece que todas las personas recibirán la misma *protección y trato* de las autoridades sin discriminación alguna. Al tiempo, impone al Estado el deber de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y de adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados. En otras palabras, la protección y el trato igualitario que ha de tener la ley debe considerar las condiciones reales de las personas. Así, el goce efectivo del derecho a la igualdad de personas en desventaja, por ejemplo, por su condición económica o pertenecer a un grupo social históricamente discriminado y marginado, debe ser tenido en cuenta en el actuar del Estado, para que la protección legal, sea, en efecto real.

En desarrollo de este mandato, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de igualdad contemplado en la Carta Fundamental no exige que el tratamiento entre las personas sea idéntico en todos los casos, que sea exactamente igual. Por el contrario, admite y demanda tratamientos diferenciados cuando estos se fundan en criterios objetivos y razonables, como, por ejemplo, cuando se buscan corregir desigualdades materiales existentes en la actualidad. Algunas de ellas, con profundas raíces históricas. Por eso, en determinadas circunstancias, el orden constitucional vigente impone la adopción de acciones afirmativas en favor de sujetos de especial protección constitucional, con el fin de remover obstáculos -muchas veces estructurales- que limitan el goce efectivo de sus derechos.

Esa jurisprudencia, reiterada hasta el día de hoy, inició al final del siglo pasado (XX) y se consolidó al inicio del presente (XXI). Es una línea jurisprudencial sólida y consistente, decantada a lo largo del tiempo. Sobre la necesidad de adoptar acciones afirmativas en pro de garantizar el goce efectivo real y material del principio y derecho a la igualdad pueden consultarse, entre otras, las Sentencias T-429 de 1992, C-445 de 1995, C-251 de 1997, C-371 de 2000 y C-088 de 2001 de la Corte Constitucional.

Ahora bien, para evaluar los tratos diferentes que hacen las normas, la Corte Constitucional ha aplicado un test de razonabilidad en materia de igualdad, distinguiendo *“entre un test estricto, un test intermedio y uno leve. Cada uno de estos tipos del test supone una diferente intensidad. Las diferencias básicas entre estas tres modalidades del test estriban en su estructura, sus elementos de análisis y sus consecuencias en materia probatoria y argumentativa”* (Sentencia C-673 de 2001).¹ La intensidad del juicio depende de lo que esté en juego: la afectación de derechos fundamentales, la presencia de categorías sospechosas de discriminación o la condición de vulnerabilidad de los grupos involucrados determinan si el escrutinio debe ser estricto, intermedio o leve.

Ahora bien, cuando se trata de acciones afirmativas, el juicio aplicable de acuerdo con la jurisprudencia constitucional es el intermedio, pues *“son procedentes las pruebas intermedias del respeto a la igualdad por las autoridades, en virtud de las cuales es legítimo aquel trato diferente que está ligado de manera sustantiva*

¹ Este precedente ha sido reiterado ampliamente por la jurisprudencia. Ver entre otras: C-115 de 2017, C-052 de 2019, C-025 de 2020, C-203 de 2021, C-374 de 2022, C-505 de 2023.



con la obtención de una finalidad constitucionalmente importante” (Sentencia C-445 de 1995). Esto es muy importante, por cuanto de lo contrario, estas acciones afirmativas difícilmente podrían ser adoptadas. Un juicio de razonabilidad estricto supone adoptar medidas necesarias para alcanzar fines imperiosos constitucionalmente. El mensaje constitucional es claro: mientras el control constitucional debe ser riguroso cuando el legislador o el ejecutivo empleen criterios sospechosos de discriminación, debe ser deferente cuando se adoptan acciones afirmativas orientadas a proteger grupos tradicionalmente marginados y discriminados.

Los criterios de un juicio estricto son dos esencialmente: *“Primero, se requiere que el fin no sólo sea legítimo sino también constitucionalmente importante, en razón a que promueve intereses públicos valorados por la Carta o en razón a la magnitud del problema que el legislador busca resolver. Segundo, se exige que el medio, no solo sea adecuado, sino efectivamente conducente a alcanzar el fin buscado por la norma sometida a control judicial”* (Sentencia C-673 de 2001). Y se indica que son dos esencialmente, por cuanto se ha de entender incluido uno tercero, a saber: que el medio constitucional elegido no esté prohibido constitucionalmente (tal como ocurre con los malos tratos o la tortura).²

Los pueblos indígenas y el campesinado han sido reconocidos por la Corte Constitucional como sujetos de especial protección constitucional, tanto por el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación consagrado en los artículos 7 y 8 de la Constitución Política, como por las condiciones históricas de exclusión, vulnerabilidad y afectación desproporcionada derivadas del conflicto armado interno y de dinámicas estructurales de marginalidad en los territorios rurales. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el Estado puede adoptar medidas diferenciales orientadas a garantizar la pervivencia cultural, el fortalecimiento económico y la autonomía territorial de los pueblos indígenas, como se reconoce, entre otras, en la sentencia T-025 de 2004, el auto A-004 de 2009 y la sentencia C-433 de 2021.

Los tratos diferenciales y acciones afirmativas en el caso de las comunidades indígenas pueden dar lugar a inaplicar reglas y requisitos generales como excepciones etnoculturales. Por ejemplo, es razonable permitir el ingreso de una mujer indígena a una actividad política a una edad anterior a la exigida formalmente a todas las personas, en reconocimiento de los usos, costumbres y prácticas propias de la comunidad —caso en el que se reconoció que la madurez y la idoneidad para el ejercicio de autoridad se acreditan mediante los ritos de paso propios, y no por el número de años cumplidos según el registro civil— (Sentencia T-778 de 2005); o es razonable que el servicio militar para indígenas no sea obligatorio sino optativo, excepción que la Corte ha extendido también a las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras (Sentencias T-113 de 2009, C-728 de 2009 y C-433 de 2021).

² Torturar a una persona siempre será un medio prohibido en democracia y por tanto irrazonable constitucionalmente, por lo que nunca puede ser usado, así se alegue que es un medio necesario para alcanzar un fin imperioso constitucionalmente. “La intensidad del juicio al que se deben someter las normas en este caso es estricto, (... por) lo tanto, las normas legales acusadas se entienden razonables, si el criterio en el cual se funda el trato diferente propende por un fin constitucional imperioso, mediante un medio que no esté prohibido por la Carta Política, que sea necesario para alcanzar tal meta y que, en cualquier caso, la medida sea proporcional” (Sentencia C-258 de 2016).



Como se ha expuesto a lo largo del presente documento, las comunidades indígenas y campesinas de los municipios de Toribío, Corinto, Caloto, Jambaló y Miranda, en el departamento del Cauca, han soportado impactos desproporcionados derivados del conflicto armado, de la presencia de economías ilícitas y de dinámicas persistentes de exclusión socioeconómica. Esas circunstancias objetivas justifican la adopción de medidas de protección especial y acciones afirmativas que permitan garantizar condiciones de igualdad real y material, no solo formal, y que eviten que estas comunidades carezcan de la capacidad real y efectiva de competir en el mercado legal de cannabis (flor) para fines médicos. La medida adoptada —establecer una fase inicial de producción y comercialización de cannabis (flor) como producto terminado en favor de cultivadores de estos territorios— es una *acción afirmativa*, temporal, dirigida a comunidades compuestas por sujetos de especial protección constitucional, y debe ser sometida a un juicio de constitucionalidad *intermedio*.

La medida de acción afirmativa contemplada en la normatividad que se adopta es razonable constitucionalmente a la luz de los parámetros constitucionales identificados. El *fin* que persigue no es simplemente legítimo o importante: es *imperioso* a la luz de la Constitución. Facilitar el tránsito de las comunidades afectadas históricamente hacia economías legales y reguladas, fortalecer sus sistemas productivos territoriales y promover condiciones de desarrollo rural y construcción de paz, con respeto a sus tradiciones y autonomía, constituye una tarea estatal imperiosa, más aún luego de los acuerdos de paz incorporados al marco constitucional. La medida busca la protección de la vida, la autonomía, la seguridad y el mínimo vital en dignidad de estas comunidades indígenas y campesinas afectadas por la violencia y el conflicto armado. El medio elegido —otorgar una protección temporal de participación en un mercado controlado a dos sujetos de especial protección constitucional en el territorio afectado— *no está prohibido* constitucionalmente: adoptar medidas favorables a grupos indígenas y campesinos en situación de desventaja estructural es una expresión directa del mandato del artículo 13 superior. Y ese medio es efectivamente *conducente* para alcanzar el fin buscado, pues garantiza a estas comunidades condiciones particulares y temporales para participar y competir en el mercado del cannabis (flor) como producto terminado cuando este se abra en general, impidiendo que sean excluidas de él justamente en el momento en que transita a espacios de legalidad.

Aunque el examen de proporcionalidad en sentido estricto está reservado, en principio, a las medidas sometidas a un juicio estricto y no a las acciones afirmativas, que se someten a un juicio intermedio, en el presente caso se concluye que también es proporcionada. La acción afirmativa no sacrifica ni afecta considerablemente otros valores o principios constitucionales: busca lograr un tránsito a la legalidad en el contexto de una exitosa tarea de gobierno propio que ha logrado imponer barreras y límites a la producción actualmente existente, y promueve una paz estable y duradera, con justicia social territorial incluyente. Es, además, una acción progresiva y transitoria, pues establece un esquema de apertura gradual del mercado mediante tres fases sucesivas: en la segunda fase se permitirá la participación de los pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores y las microempresas nacionales, y en la tercera, la de los demás licenciarios.

La medida no configura, por tanto, una exclusión permanente ni arbitraria frente a otros actores económicos, sino una restricción temporal y graduada que abre progresivamente el mercado, comenzando por quienes



requieren mayor protección constitucional. La proporcionalidad no sólo se guarda con relación al primer grupo frente a los otros dos, sino también entre el segundo grupo y el tercero. Y, en los tres casos, guardando las diferencias que exige la Constitución, primero a los sujetos de protección constitucional (comunidades indígenas y campesinas); segundo, a las pequeñas unidades económicas de producción; tercero, a todas las demás unidades de producción.

En conclusión, la acción afirmativa en favor de las comunidades indígenas y campesinas del norte del Cauca que se contempla en la presente normatividad busca hacer justicia histórica frente a grupos tradicionalmente marginados y discriminados. Busca asegurar que las comunidades afectadas por la presencia del conflicto y de comercios ilícitos, no quede excluidos y marginados de la posibilidad de hacer parte del cannabis (flor) como producto terminado medicinal ahora que transita a la legalidad. La acción afirmativa contemplada supera el juicio de igualdad, en la intensidad que corresponde, intermedia: persigue un fin imperioso —corregir desigualdades estructurales y garantizar la inclusión efectiva de comunidades históricamente afectadas por el conflicto armado y por condiciones estructurales de marginalidad económica— a través de un medio efectivamente conducente para alcanzarlo. Y, más allá de lo que ese juicio exige, esta acción afirmativa también proporcional en sentido estricto, pues las restricciones que impone sobre otros intereses constitucionales son temporales y graduales (orientadas a favorecer, en primer término, a las comunidades indígenas y campesinas de los territorios mayormente afectados, en segundo término a los pequeños y medianos cultivadores y microempresas nacionales y, ahí sí, al resto de cultivadores y empresas del sector).

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Teniendo en cuenta que el acto administrativo propuesto se trata de una modificación parcial del Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, el cual fue sustituido por el Decreto 811 de 2021, en relación con el acceso seguro e informado al uso del cannabis y de la planta de cannabis y modificado por el Decreto 1138 de 2025, el ámbito de aplicación de esta norma está dirigido a personas naturales y jurídicas, tanto de naturaleza pública como privada, de nacionalidad colombiana o extranjera, siempre que tengan domicilio en Colombia, y que lleven a cabo alguna de las actividades reguladas.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

En el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el parágrafo 1 2 y 6 del artículo 3 de la Ley 1787 de 2016.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Ley 1787 de 2016 Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009.

Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social sustituido por el Decreto 811 del 2021 y modificada por el Decreto 1138 de 2025.

**3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

- Modificación del numeral 38 del artículo 2.8.11.1.3. del Capítulo 1 del Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 del 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.
- Modificación del párrafo 2 y adición del párrafo 3 del artículo 2.8.11.2.1.2. de la Sección 1 del Capítulo 2 del Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 del 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.
- Adición del artículo 2.8.11.5.6 del Capítulo 5 del Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 del 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.
- Modificación del artículo 2.8.11.5.7 del Capítulo 5 del Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social
- Adición del artículo 2.8.11.5.8 del Capítulo 5 del Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

La revisión y análisis jurisprudencial respectivo se realizó en el acápite “ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN - Constitucionalidad de la acción afirmativa adoptada en favor de la protección al mínimo vital y a la economía propia de las comunidades indígenas y campesinas de los territorios afectados” del presente documento.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No se requiere.

4. IMPACTO ECONÓMICO

Con la expedición e implementación del presente acto administrativo no habrá costos operativos adicionales, por lo tanto, no se consideraría que genere un impacto económico.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

El proyecto de decreto no contempla disponibilidad presupuestal.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

El proyecto decreto no tiene y no requiere análisis impacto ambiental o sobre el patrimonio cultural de la nación, dado que la resolución pretende proteger el ambiente y los recursos naturales.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	No aplica
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	Sí
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	No aplica
Otro	No aplica

Aprobó:

RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA

Director Jurídico (E)

Ministerio de Salud y Protección Social

CLAUDIA MARCELA VARGAS PELÁEZ

Directora de Medicamentos y Tecnologías en salud

Ministerio de Salud y Protección Social

FRANCISCO JAVIER CÓRDOBA ACOSTA

Director Jurídico

Ministerio de Justicia y el Derecho

DARÍO SENDOYA ZULUAGA

Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas

Ministerio de Justicia y el Derecho

JORGE ENRIQUE MONCALEANO OSPINA

Director Jurídico

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural



MÓNICA FERNANDA YAJAIRA LEONEL MARTÍNEZ

Director Jurídico

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo