

Bogotá D.C., 15 de noviembre de 2024

Ángela María Buitrago

**Ministra de Justicia y del Derecho**

Martha Viviana Carvajalino Villegas

**Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural**

Guillermo Alfonso Jaramillo

**Ministro de Salud y Protección Social**

Laura Camila Sarabia Torres

**Directora del Departamento Administrativo de la Presidencia de la  
República**

**Asunto:** Comentarios al borrador por medio del cual “se adiciona el Capítulo 9 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015 y se dictan otras disposiciones para reglamentar parcialmente las leyes 13 de 1974 y 30 de 1986, en lo atinente al uso de plantas de amapola y coca para fines médicos, científicos de investigación e industriales por parte de entidades públicas”.

Isabel Pereira Arana, Sergio Pérez y Luis Felipe Cruz Olivera, coordinadora e investigadores de la línea de política de drogas de Dejusticia, Julie Hannah y Rebecca

Schleifer, directora y senior fellow del Centro Internacional sobre Derechos Humanos y Política de Drogas Universidad de Essex, presentamos comentarios al borrador de decreto por medio del cual “*se adiciona el Capítulo 9 al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015 y se dictan otras disposiciones para reglamentar parcialmente las leyes 13 de 1974 y 30 de 1986, en lo atinente al uso de plantas de amapola y coca para fines médicos, científicos de investigación e industriales por parte de entidades públicas*”. A nuestro juicio el texto propuesto es un avance en la implementación del artículo 193 de la Ley 2294 de 2022, así como del eje de regulación justa y responsable de la Política Nacional de Drogas (2023 - 2033) “Sembrando la vida desterramos el narcotráfico”, publicada por el Ministerio de Justicia y del Derecho en octubre del año 2023. Este borrador de decreto atiende particularmente el objetivo de promover la investigación y regulación de los usos no psicoactivos de la planta de coca.

Celebramos que este borrador de decreto aclare el panorama normativo para la investigación, una posibilidad que está planteada desde la Convención Única de Estupefacientes y la Ley 30 de 1986. Reconocemos también que el alcance del texto está acotado a regular aspectos fundamentales para el desarrollo de proyectos de investigación, así como para los usos medicinales de estas plantas. Sin embargo, consideramos que la propuesta normativa no constituye un marco regulatorio sistemático del mercado de productos derivados de la hoja de coca o la amapola. Esto teniendo en cuenta las declaraciones del director de política de drogas y actividades relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho, en el “*Encuentro de Ciencia, Tecnología e Innovación sobre usos lícitos de la hoja de coca*”, organizado por el Ministerio de Ciencia durante los días 6 y 7 de noviembre del 2024, de que en esta normativa la investigación es protagonista y pretende generar la evidencia técnica para tomar decisiones de política a partir de un estudio de la hoja de coca y sus potenciales<sup>1</sup>. Considerando la oportunidad política que tiene este gobierno, sumado a los esfuerzos internacionales del Estado colombiano para revisar críticamente la

---

<sup>1</sup> Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. (2024). *Encuentro de Ciencia, Tecnología e Innovación sobre usos lícitos de la hoja de coca*. Disponible en <https://www.youtube.com/live/Bu05tC56xG8?si=mSqkBX3oHppBJK4a&t=7652>.

hoja de coca y hacer una revisión general del sistema de fiscalización, consideramos que se podría avanzar en una regulación sistemática de los productos derivados de la hoja de coca y la amapola.

La publicación de este decreto se produce de manera paralela al proceso de revisión crítica de la hoja de coca que adelanta la Organización Mundial de la Salud (OMS), y que en próximos años podría tener como desenlace la reclasificación de la coca dentro del régimen internacional de fiscalización de estupefacientes. Celebramos que el gobierno nacional avance en esta propuesta normativa, puesto que permitirá contar con más insumos y evidencia para contribuir a este desarrollo normativo en el plano internacional.

A pesar del avance del decreto, creemos que persistirán enormes dudas para los emprendimientos que ya están en marcha y que no encuentran en los usos científicos, medicinales o industriales regulados por este decreto un marco regulatorio que ampare legalmente sus actividades, particularmente la venta de productos derivados de la hoja de coca. Toda vez que el borrador de decreto liga la posibilidad de una eventual comercialización a un proyecto de investigación. Esto es un vacío muy grande en la reglamentación que comentamos y que no vemos cómo se podría solventar sin modificar de manera profunda los considerandos del texto sometido a consulta.

Queremos manifestar que las declaraciones del presidente Gustavo Petro relativas a la compra de la producción de la hoja de coca en el corregimiento de El Plateado y toda la región del cañón del Micay<sup>2</sup> pusieron sobre la mesa la expectativa de que el presente borrador de decreto iba a regular aspectos relacionados con el uso y la comercialización de los productos fiscalizados y no fiscalizados de la hoja de coca a nivel nacional por organizaciones campesinas e indígenas. Es evidente que el decreto apunta en otra dirección, lo que puede generar expectativas para las poblaciones que hoy dependen de la economía ilegal de la coca, así como posibles incentivos

---

<sup>2</sup> Presidencia de la República. (2024). *En El Plateado empezaremos con la compra estatal de cosecha de coca: Presidente Petro*. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/En-El-Plateado-empezaremos-con-la-compra-estatal-de-cosecha-de-coca-presidente-Petro-241018.aspx>

perversos como el incremento de la extensión sembrada o del valor de la arroba de hoja de coca raspada<sup>3</sup>. Esperamos que las actividades de comunicación relacionadas con el decreto logren poner una perspectiva real del paso que está dando el Gobierno nacional para evitar un desborde de expectativas que tenga efectos en la implementación y medición del éxito de la política de drogas.

A continuación, hemos organizado los comentarios en tres secciones procurando señalar con precisión el apartado del que se trata cada uno y proponiendo una redacción, si es el caso. En la primera, pueden encontrar comentarios generales relacionados con la capacidad y la conformación de los equipos de las entidades del orden nacional encargadas de atender las autorizaciones y emitir los actos administrativos para poner en movimiento esta reglamentación de usos científicos, medicinales e industriales. En la segunda parte agrupamos comentarios sobre los considerandos y hacemos énfasis en la propuesta de excluir de la reglamentación los usos tradicionales de las comunidades indígenas. En la tercera sección agrupamos el grueso de comentarios sobre los demás aspectos del borrador propuesto.

### ***1. Comentarios generales: capacidad de los equipos de las instituciones y disponibilidad de la información pública relacionada con la reglamentación de los usos científicos, medicinales e industriales***

El texto propuesto se basa en una reglamentación de la Ley 13 de 1974, el título VI de la Ley 9 de 1979, los artículos 3, 5, y 8 de la Ley 30 de 1986 y de las resoluciones 1478 de 2006 y 315 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, todas estas normas refieren competencias y funciones de los sectores justicia y salud. Además, el articulado menciona al Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE), al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior y al Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), incluso remite en algunos apartados

---

<sup>3</sup> Vélez, M. A. (2024). Comprar la coca del Plateado: Anuncio improvisado y desafortunado. La Silla Vacía. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-paz/comprar-la-coca-del-plateado-anuncio-improvisado-y-desafortunado/>

a regulaciones propias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Transporte. Todas estas entidades tienen competencias relacionadas con los usos científicos, medicinales e industriales de la hoja de coca, sin embargo, consideramos que existe un riesgo de que las entidades no estén preparadas para su cumplimiento. Esto en dos sentidos, la primera por la capacidad de los equipos de trabajo al interior de cada entidad, y la segunda, por la ausencia de un sistema de información que permita a todas las entidades, personas que participen en la reglamentación y demás sectores de la sociedad civil hacer seguimiento del tema y los trámites.

En el texto se establecen funciones para diferentes entidades. Por ejemplo, el artículo 2.2.2.9.9.1. crea dentro del CNE un Comité de Evaluación de Autorizaciones (CEA) para realizar la evaluación técnica previa de las solicitudes de las autorizaciones de las que trata la sección 9. El artículo 2.2.2.9.2.4. dice que las solicitudes de autorización de posesión de semillas, de cultivo y de uso de plantaciones preexistentes, deben presentarse ante la secretaría técnica del CNE, es decir, a la dirección de política de drogas y actividades relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho. También se establece que el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA deberán expedir una regulación sobre los límites o condiciones para considerar como productos no fiscalizados derivados tanto de la amapola (artículo 2.2.2.9.6.3.) como de la hoja de coca (artículo 2.2.2.9.7.7.). Creemos que estas disposiciones aclaran el funcionamiento de los trámites administrativos y organizan la articulación de las diferentes entidades. No obstante, hacemos un llamado para que todas las entidades involucradas fortalezcan los equipos de trabajo encargados de adelantar los trámites, comenzando por la Dirección de política de drogas y actividades relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho, que será clave para la recepción y trámite de las solicitudes. Aunque puede parecer un tema que excede la expedición del decreto propuesto, recomendamos al Gobierno nacional implementar medidas para garantizar la celeridad en los trámites e incluir en la parte final del decreto órdenes efectivas que garanticen un adecuado alistamiento institucional. Esto se puede hacer a través de una cláusula general complementaria al artículo 2 en la que se diga que

todas las entidades que desempeñan funciones y competencias relacionadas con el articulado propuesto deberán habilitar en un plazo razonable los recursos humanos e institucionales necesarios para la implementación y funcionamiento de la reglamentación.

Sobre la ausencia de un sistema de información destinado a mejorar la comunicación y coordinación entre los actores de la reglamentación y los sectores de la sociedad civil que sigan su funcionamiento, es importante que el texto del decreto reconozca que las entidades relacionadas deben aplicar los principios de la Ley 1712 de 2014 o Ley estatutaria de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional, particularmente aquellos contenidos en los artículos 2 y 3, que tratan sobre la máxima publicidad de la información en posesión, bajo control o custodia de las entidades públicas (y otros sujetos obligados), transparencia, facilitación y calidad de la información. Los artículos 2.2.2.9.1.4.<sup>4</sup>, 2.2.2.9.8.1.5, 2.2.2.9.8.3.<sup>6</sup>, 2.2.2.9.10.7, 2.2.2.9.11.<sup>8</sup>, 2.2.2.9.9.12.<sup>9</sup>, 2.2.2.9.9.15.<sup>10</sup>, así como las secciones 3, 4, 5, 6, 7 y 8, evidencian la necesidad de contar con un sistema de información que facilite la coordinación entre entidades, la comunicación entre los actores de la reglamentación, la garantía del debido proceso a las entidades públicas solicitantes y las comunidades con las que se han asociado, la garantía del acceso a la información pública, el derecho a la transparencia activa de los ciudadanos, así como las actividades de evaluación, seguimiento y control que deben desempeñar tanto la Secretaría técnica del CNE como el CEA y el mismo CNE.

Es de especial importancia el tema de la evaluación de las solicitudes, la devolución que se podría presentar por parte del CEA (que comentamos más adelante) y las correcciones que deberían tener derecho de presentar las entidades públicas y

---

<sup>4</sup> Sobre requisitos comunes de las autorizaciones.

<sup>5</sup> Sobre transporte.

<sup>6</sup> Sobre disposición final de las plantas al terminar la investigación.

<sup>7</sup> Sobre seguimiento y control de las autorizaciones emitidas por el CNE.

<sup>8</sup> Sobre los informes de avance ante la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes del Ministerio de Justicia y del Derecho.

<sup>9</sup> Sobre requerimientos de información por parte de la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes del Ministerio de Justicia y del Derecho.

<sup>10</sup> Sobre recomendaciones de la subdirección ante el CEA e informes al CNE.

comunidades solicitantes a sus solicitudes. El artículo 2.2.2.9.11. establece que para efectos de seguimiento y control las entidades autorizadas deberán rendir informes a la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes del Ministerio de Justicia y del Derecho. La buena gestión de la información de todos estos trámites implica un sistema de coordinación e información asimilable al Mecanismo de Información para el Control del Cannabis (MICC), pero que permita acceso a la ciudadanía para hacer seguimiento del cumplimiento de los objetivos de la reglamentación y que facilite la información relevante a quienes deben tomar decisiones dentro de la reglamentación.

Por último, como el texto propuesto pretende mejorar la información y evidencia científica para avanzar en la regulación de los productos derivados de la hoja de coca, recomendamos agregar un artículo estableciendo que es obligación de las entidades públicas autorizadas a investigar y publicar en el Observatorio de Drogas de Colombia todos los productos de investigaciones, bases de datos (debidamente anonimizados en caso que proceda) e información pública derivada de las actividades de investigación científica, o de usos médicos e industriales. Para dar acceso a este tipo de información, recomendamos dar aplicación al artículo 6 literal j) sobre datos abiertos<sup>11</sup>, así como a la política pública de acceso a la información mencionada en el artículo 32 de la Ley 1712 de 2014. Esta sugerencia también aplica para la información pública obtenida de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.9.1.4. sobre recolección y análisis de muestras por entidades estatales.

## ***2. Comentarios sobre considerandos y exclusión de los usos tradicionales indígenas de la reglamentación***

En esta sección nos enfocamos en los considerandos con énfasis en la propuesta de excluir de la reglamentación los usos tradicionales de las comunidades indígenas. Las decisiones que propone el texto sometido a consulta cumplen la jurisprudencia

---

<sup>11</sup> Se consideran datos abiertos “*todos aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos*”.

de la Corte Constitucional, la interpretación del Convenio 169 de la OIT, realizada por la Directiva Presidencial No. 1 de 2010, y las disposiciones aplicables del Decreto 1375 de 2013 y la Ley 1185 de 2008.

Entendemos que el texto es cuidadoso con la protección de los derechos de las comunidades indígenas, por lo que creemos vale la pena mencionar en el considerando final de la p. 4 que los mecanismos internacionales de derechos humanos reconocen que los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas sobre plantas y sustancias vegetales tienen valor comercial y científico y que, por lo tanto, los Estados deben tomar medidas para proteger estos conocimientos contra el uso no autorizado por terceros, incluso mediante regímenes especiales de propiedad intelectual, para garantizar la propiedad y el control de estos conocimientos tradicionales por parte de los pueblos indígenas<sup>12</sup>.

En los considerandos de la p. 6 del borrador de decreto, se menciona el mandato constitucional para el Estado colombiano de reconocer y proteger los derechos que asisten a los pueblos indígenas sobre el uso ancestral y tradicional de la planta de coca. Para fortalecer este fundamento jurídico, recomendamos incluir la cita de la sentencia C 493 de 2017 que perfecciona el argumento que allí se pone. En esta sentencia la Corte Constitucional, analizando la constitucionalidad del Decreto-Ley 896 de 2017 que creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), estableció la regla según la cual si una norma del ámbito nacional desarrolla una política pública de carácter general y no contiene “*enunciados normativos que impongan mandatos o cargas a los grupos étnicos, de modo tal que pudieren resultar afectados por sus normas*”<sup>13</sup>, se descarta la necesidad de realizar las consultas previas, justamente porque no hay una “*afectación directa de la identidad étnica y cultural de las comunidades indígenas y afrodescendientes, ni de sus territorios*”<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 25 (2020), relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 15, párrafos 1 b), 2, 3 y 4, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), UN Doc. E/C.12/GC/25, para. 39.

<sup>13</sup> Sentencia C-493-2017, M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento 11.6.

<sup>14</sup> Sentencia C-493-2017, M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento 11.6.

Tal regla opera en determinadas condiciones, que creemos aplican para la reglamentación de los usos científicos, medicinales e industriales de la hoja de coca, y que implican i) que la norma no afecta directamente a las comunidades indígenas, su identidad cultural o su territorio<sup>15</sup>, ii) que no imponen mandatos ni cargas para los pueblos étnicos, y que iii) excluye aquellos aspectos que podrían ser susceptibles de consulta previa. De esta manera se deja el ejercicio de este derecho fundamental para el momento de llevar a cabo una actividad concreta que sí requiere la protección reforzada de la consulta previa. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dicho que respecto al uso de la hoja de coca los pueblos indígenas gozan de una protección en dos sentidos, de un lado, porque hacen un uso ancestral de la hoja de coca, por lo que constituye parte de su patrimonio cultural. Mientras que, por otro lado, las mismas comunidades han generado conocimiento colectivo sobre el uso de la hoja de coca, particularmente relacionado con usos medicinales y terapéuticos<sup>16</sup>.

Aunque la materia objeto de reglamentación en este decreto podría afectar los dos derechos básicos de los pueblos étnicos con respecto de la hoja de coca, el texto propuesto acierta al declarar en el artículo 2.2.2.9.7.1. que “*los usos ancestrales sobre la planta de coca ejercidos de manera individual o colectiva por parte de las comunidades indígenas o de sus miembros, quedan expresamente exceptuados de las autorizaciones y requerimientos contenidos en el presente [decreto]*”. Sugerimos decir “**decreto**” en vez de “capítulo”, debido a que refuerza el hecho de que esta reglamentación no requiere consulta previa. Es importante resaltar que el artículo 2.2.2.9.7.2. establece una debida protección de los conocimientos ancestrales y tradicionales relacionados con la hoja de coca. Ambos artículos son

---

<sup>15</sup> De acuerdo con la Sentencia SU-123 de 2018, la Corte ha explicado que, entre otros, existe afectación directa a los pueblos étnicos cuando: (i) se perturban las estructuras sociales, espirituales, culturales, en salud y ocupacionales; (ii) existe un impacto sobre las fuentes de sustento ubicadas dentro del territorio de la minoría étnica; (iii) se imposibilita realizar los oficios de los que se deriva el sustento y (iv) se produce un reasentamiento de la comunidad en otro lugar distinto a su territorio. Igualmente, según la jurisprudencia, la consulta previa también procede (v) cuando una política, plan o proyecto recaiga sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas o tribales; (vi) cuando la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT; (vii) asimismo si se imponen cargas o atribuyen beneficios a una comunidad, de tal manera que modifiquen su situación o posición jurídica; (viii) o por la interferencia en los elementos definitorios de la identidad o cultura del pueblo concernido.

<sup>16</sup> Sentencia C-176-1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

conformes a la interpretación del artículo 15.1 del Convenio No. 169 de la OIT, retomado por la Directiva Presidencial No. 1 de 2010, en la que se establece que la formulación, diseño o ejecución de proyectos de investigación adelantados por entidades públicas que estén relacionados con recursos naturales, bióticos, económicos, culturales, religiosos de los grupos étnicos deben ser consultados cuando generen afectación por la ejecución o publicación de la misma. Es decir, hay un mandato de consulta implícito no para la reglamentación de los mecanismos de investigación sino para los proyectos de investigación en específico. Vale la pena resaltar que la mencionada Directiva indica, en temas relacionados con la política de drogas, que la consulta debe hacerse siempre que se planeen “*acciones de erradicación de cultivos ilícitos que puedan afectar a los grupos étnicos*”, mientras que manifiesta que dentro de las acciones que no requieren la garantía del derecho a la consulta previa se encuentran aquellas medidas “*administrativas que no afecten a los Grupos Étnicos Nacionales*”.

El párrafo del artículo 2.2.2.9.7.1. incluso sugiere un principio de armonización y coordinación entre las disposiciones del derecho propio y los criterios establecidos en la Sentencia T 357 de 2018 por la Corte Constitucional. Al asegurar que la comercialización de los productos derivados de la hoja de coca que tengan un propósito distinto a los usos ancestrales deberá ajustarse a la normatividad especial que regula la materia, a la vez que Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de Salud y Protección Social, INVIMA y el ICA “*deberán aplicar para el otorgamiento de certificados, registros, notificaciones, permisos, licencias y autorizaciones de su competencia, un enfoque diferencial construido de forma participativa con los pueblos indígenas*”. Consideramos que este criterio es útil para solventar la ambigüedad legal de los registros sanitarios que las autoridades indígenas han emitido sobre estos productos derivados de la hoja de coca y el hecho de que la sentencia T 357 de 2018 restringiera sus “*efectos jurídicos al interior de la comunidad NASA, lo que significa que, en principio, sus efectos no pueden extenderse más allá de sus territorios y de sus propias comunidades*”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Sentencia T-357-2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, fundamento 10.4.

Para mejorar el estándar de protección de la consulta previa recomendamos que el artículo 2.2.2.9.7.3. haga referencia a los lineamientos que ha establecido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el artículo 10 del Decreto 1376 de 2013, donde se establece que en el caso en el que las actividades de recolección requieran cumplir con la consulta previa a los grupos étnicos, la Institución Nacional de Investigación será la única responsable de adelantarla conforme al trámite legal vigente. De acuerdo con el precitado artículo, el cumplimiento de dicho requisito es obligatorio, previo al inicio de la ejecución de cada proyecto, y deberá ser reportado en los informes de que trata el presente artículo. De igual manera, es necesario que se haga referencia a la Ley 1185 de 2008 que protege el patrimonio cultural de la nación, incluyendo los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas. Además, se podría citar la directriz III.4.2. de las Directrices Internacionales sobre DDHH y Política de Drogas que establece que los *“pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados y al consentimiento libre, previo e informado sobre las cuestiones que les afectan. Esto incluye el derecho a ser consultados sobre las medidas de fiscalización de drogas y los acuerdos nacionales e internacionales que puedan afectar a sus tierras, recursos, culturas e identidades, así como el derecho a dar o negar su consentimiento”*.

Teniendo en cuenta que los usos científicos, medicinales e industriales se materializan en acciones concretas, con el fin de garantizar el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas, recomendamos al Ministerio de Justicia y del Derecho realizar acercamientos con la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación para presentar el borrador de decreto con el propósito de que los pueblos étnicos brinden aportes y comentarios desde sus experiencias, investigaciones propias y conocimientos sobre el uso de la hoja de coca. Teniendo en cuenta que es una forma de mejorar el estándar de participación sin que se llegue a considerar que el decreto en sí reglamenta aspectos que sí requieren consulta previa.

Por último, sugerimos que en concordancia con el considerando que habla del reconocimiento que hizo el artículo 64 de la Constitución (reformado por el Acto

legislativo No. 1 de 2023) al campesinado como un sujeto de especial protección constitucional y que promueve la garantía de sus derechos individuales y colectivos, se agregue en la página 8, en el considerando que propone crear mercados regulatorios justos y responsables, una referencia más amplia a la necesidad de reconocer a las comunidades campesinas como una población particularmente afectada por el narcotráfico y la guerra contra las drogas, y que a su vez requiere beneficiarse de la investigación sobre la hoja de coca y de una futura regulación sistemática del mercado de productos derivados. Sugerimos esta redacción “*La reglamentación de los usos científicos, medicinales e industriales de la hoja de coca se propone contribuir al proceso de fortalecimiento de la economía campesina y la asociatividad de las organizaciones campesinas con las entidades públicas para promover la generación de recursos derivada de los usos lícitos de la hoja de coca como una alternativa a la dependencia económica de los habitantes de los territorios donde se produce hoja de coca, pasta base y cocaína para el mercado ilegal*”.

### **3. Comentarios sobre el articulado del borrador de decreto**

En esta sección abordamos aspectos concretos del articulado que consideramos se pueden mejorar. En primer lugar, reiteramos la necesidad de que el texto sometido a consulta incluya avances en la desclasificación de la hoja de coca en el ordenamiento interno colombiano, de manera que se articule los esfuerzos internacionales del Estado colombiano en el marco del proceso de revisión crítica de la hoja de coca ante la OMS y la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas, sean coherentes con las decisiones de política pública por parte del Gobierno nacional. A nivel interno, la hoja de coca se encuentra clasificada como un estupefaciente por medio de la Resolución 315 de 2020, emitida por el Fondo Nacional de Estupefacientes (FNE). De acuerdo con esa resolución, el Ministerio de Salud y Protección Social puede incluir, excluir o cambiar de lista las sustancias estupefacientes de acuerdo con modificaciones que se hagan en las Naciones Unidas, en evaluaciones de riesgo que emita el Invima, o “*con base en la información farmacológica y fisicoquímica de la sustancia, sus riesgos, la evidencia científica*

*disponible y la información de referencia de otros países o de organismos multilaterales”. De hecho, sugerimos agregar un artículo independiente en el que se diga que “a partir de la evidencia recolectada dentro del primer año de la reglamentación, el Gobierno nacional iniciará los trámites técnicos, administrativos y legales para estudiar la posible exclusión de la hoja de coca de la Resolución 315 de 2020 de acuerdo con las competencias el marco jurídico y constitucional colombiano”.*

Basado en la anterior propuesta, el borrador de decreto podría incluir también una solicitud expresa para que el Ministerio de Salud y Protección Social compile un estudio que permita excluir a la hoja de coca de la Resolución 315 de 2020, y con ello contribuir al desarrollo del mercado regulado para usos médicos, científicos de investigación e industriales. Sabemos que hay posturas que indican que se requiere una modificación de rango legal para la desclasificación de la hoja de coca, y por eso invitamos a los ministerios firmantes del Decreto a presentar un proyecto de ley sobre la materia, que también puede estar alimentado por la evidencia que el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Justicia y del Derecho, e incluso el Ministerio de Relaciones Exteriores (quien coordina la participación del Estado colombiano en el proceso de revisión crítica de la hoja de coca) recolecten en el ejercicio de sus competencias.

Sugerimos que el artículo 2.2.2.9.1.1. afirme que este decreto también es una reglamentación del artículo 193 de la Ley 2294 de 2023 por de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, particularmente la expresión “*la generación de una regulación justa, responsable*”.

Los artículos 2.2.2.9.1.2. y el numeral 7 del artículo 2.2.2.9.1.3. indican que sólo las entidades públicas están facultadas para presentar solicitud de cualquier tipo de autorización de las que trata el [**decreto**] (en el texto actual se refiere a “capítulo”). Consideramos que la exclusión general de todas las personas de derecho privado es desproporcionada dado que existen categorías de organizaciones privadas que al ser incluidas no disminuyen los controles para evitar que haya desvío de la hoja de coca

hacia los usos ilícitos, o que no se atiendan las salvaguardas para el derecho de las comunidades campesinas o del derecho a la consulta previa y la identidad cultural de las comunidades indígenas. Consideramos que habilitar la posibilidad para que centros y grupos de investigación acreditados por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación o las entidades de educación superior que se encuentren acreditadas ante el Ministerio de Educación Nacional es compatible con el marco jurídico colombiano y que su exclusión podría constituir una omisión administrativa relativa.

A pesar de que la reglamentación no versa sobre los usos tradicionales, sí toca un punto relacionado con las comunidades indígenas, pues la salvaguarda de su derecho a la consulta previa y a los usos de la hoja de coca no los excluye de acceder a las autorizaciones para usos científicos, medicinales e industriales, toda vez que de acuerdo con el artículo 286 de la Constitución Política considera como entidades territoriales, léase públicas, a los territorios indígenas. Insertar un párrafo para el artículo 2.2.2.9.1.3. en el que se indique que la consideración de entidades públicas es amplia y se remita a los artículos de la Constitución Política podría ayudar a enviar un mensaje claro sobre la potencial participación de los pueblos étnicos en las actividades que surjan de esta reglamentación.

El artículo 2.2.2.9.2.3. establece las condiciones generales para el otorgamiento de las autorizaciones por parte del CNE. Sin embargo, consideramos que hace falta un párrafo o un artículo adicional que establezca criterios para conceder las autorizaciones. Estos criterios que deberían tener en cuenta tanto la Secretaría Técnica del CNE como el CEA incluyen aspectos como la caracterización sociodemográfica de la comunidad local con la que la entidad pública se ha asociado para llevar a cabo el proyecto de investigación. También sería deseable que estas instancias de decisiones tengan en cuenta la ubicación geográfica de la comunidad, su nivel de pobreza multidimensional, procesos organizativos comunitarios, voluntad de transformación productiva y de transición de economías ilegales, si se trata de familias que están inscritas a programas de sustitución liderados por la Dirección para la Sustitución de Cultivos declarados ilícitos.

Sobre las condiciones de seguridad y presencia de grupos armados al margen de la ley, a las que hace referencia el literal b) del artículo 2.2.2.9.2.5., consideramos que es fundamental que la determinación aplique un enfoque acorde con el artículo 64 de la Constitución y tome en cuenta el hecho de que las comunidades que se encuentran en estas zonas son sujetas de especial protección constitucional y que por tanto el CNE está obligado a la mayor flexibilidad posible para que los proyectos de investigación se puedan llevar a cabo y la comunidad no sea excluida por factores que son ajenos a su voluntad.

Consideramos que la figura usada en el 2.2.2.9.2.3. y numeral 3 del artículo 2.2.2.9.2.4. para describir la asociación de la entidad con las comunidades locales que pretendan participar en los proyectos de investigación no cumple con los estándares establecidos en la Sentencia SU 545 de 2023 por la Corte Constitucional. Si bien esa sentencia se refiere a los acuerdos colectivos y familiares de sustitución, en el marco de la implementación del PNIS, creemos que la aplicación de la figura de pacto plurilateral vinculante<sup>18</sup> protege de mejor manera la participación de las comunidades locales, pues se aplica una figura que ya está avalada por la Corte Constitucional y no una que es incierta. La figura de pacto plurilateral vinculante es usada por la Corte para establecer mecanismos de protección de los acuerdos a los que llegan las autoridades del Gobierno Nacional y las autoridades de las comunidades étnicas en el ejercicio del derecho a la consulta previa<sup>19</sup>. La Corte afirmó la aplicación de la figura requiere que se pruebe que la voluntad de las partes para suscribir los acuerdos es expresa, concreta e inequívoca, para lo cual, se deben atender a las formalidades previstas<sup>20</sup>. Con esta regla la Corte Constitucional

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-545 de 2023, MM.PP. Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas, párr. 149.

<sup>19</sup> “El Consejo de Estado ha reconocido que «las actas de protocolización de acuerdos, con independencia de la calidad o condición de las partes que las suscriban, son actos jurídicos bilaterales de naturaleza especial, obligatorios y vinculantes para las partes que los suscriben. Se rigen por las normas convencionales, constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la consulta previa y su cumplimiento puede obtenerse a través de la acción de tutela o de cualquier otro medio que sea adecuado para asegurar la eficacia de lo pactado, según el tipo de acuerdo alcanzado en cada caso en particular”. Corte Constitucional, sentencia SU-545 de 2023, MM.PP. Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas, párr. 147.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-545 de 2023, MM.PP. Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas, párr. 151.

reconoció que siempre y cuando se trate de la implementación de la sustitución que se menciona en el AFP los acuerdos a que lleguen las comunidades gozarán de este mecanismo de protección y exigibilidad. Y creemos que por analogía se podrían aplicar a las comunidades locales que pretenden participar de la mano con las entidades públicas para el desarrollo de proyectos de investigación.

Sobre las referencias a los antecedentes penales (parágrafo 4 del artículo 2.2.2.9.2.3.), la normatividad sobre antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (numeral 3 del artículo 2.2.2.9.2.4.) y la responsabilidad de las entidades públicas de verificar el cumplimiento de las normativas aplicables dentro de las que se incluyen las medidas adecuadas de mitigación de riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo (artículo 2.2.2.9.2.6.), sugerimos al CNE, al CEA y la dirección de política de drogas y actividades relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho aplicar un criterio de discriminación positiva para aquellos casos en los que los antecedentes penales impidan el acceso a las autorizaciones y permisos para personas que han cometido delitos menores, o que se trata de personas campesinas que han padecido las afectaciones del narcotráfico, el conflicto armado o de la guerra contra las drogas.

La aplicación de estas normas es particularmente compleja porque requiere ponderar la necesidad de salvaguardar la reglamentación de la participación de actores del crimen organizado, pero en casos concretos pueden excluir a población que fue víctima de la guerra contra las drogas y de la criminalización desproporcionada sobre poblaciones vulnerables. De hecho, este tipo de medidas pueden poner en peligro la aplicación de un enfoque reparador de la reglamentación de los usos científicos, medicinales e industriales de la hoja de coca. Junto con un conjunto de organizaciones hemos considerado que la regulación del cannabis, y también de la hoja de coca y sus derivados, merece ser entendida como *“una medida de satisfacción y no repetición de cara a las vulneraciones a derechos que ha generado el prohibicionismo y la guerra contra las drogas en Colombia. En este sentido, la legislación en la materia debe contemplar estrategias dirigidas a beneficiar a aquellas poblaciones que han sido afectadas por la prohibición del*

*cannabis como, por ejemplo, la población cultivadora o personas en situación de vulnerabilidad que hayan sido privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas*”<sup>21</sup>.

Luego de leer el decreto quedamos con la pregunta por las disposiciones que indiquen cómo será la transición para aquellas entidades que actualmente tienen permisos del CNE y registro en el FNE para la investigación de usos científicos, medicinales e industriales de la hoja de coca. Esto es particularmente evidente en la sección 8 del texto sometido a consulta, pero también se encuentran vacíos en la sección 7. De esta manera se requiere agregar un artículo que establezca un “régimen de transición” para estos casos, particularmente para la posibilidad de comercialización, exportación o transferencia de sustancias y productos del artículo 2.2.2.9.8.2., con el propósito de respetar el derecho al debido proceso administrativo. La redacción actual del texto deja una ambigüedad sobre la posibilidad de que estas entidades informen a la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes del Ministerio de Justicia y del Derecho y puedan ser cobijados por la facilidad que establece la expresión “*sin necesidad de adelantar trámite de modificación de la autorización*” para la comercialización de productos surgidos del proceso de investigación que inició bajo la reglamentación anterior.

El párrafo del artículo 2.2.2.9.7.1. que habla de la posibilidad de comercializar la planta, la hoja de coca o sus derivados para usos distintos a los ancestrales, establece que esta actividad deberá “*ajustarse a la normatividad especial que regula la materia*”. Para que esta norma tenga aplicación debería incluirse dentro de las acciones que el gobierno tiene 6 meses para desarrollar, que están descritas en el artículo 2 del borrador de decreto. En especial consideración deberá tener las entidades para generar los actos administrativos que permitan “*el otorgamiento de certificados, registros, notificaciones, permisos, licencias y autorizaciones de su*

---

<sup>21</sup> Coalición de Acciones Para el Cambio. (2019). *Principios para una regulación responsable del uso adulto del cannabis en Colombia* (p. 35). Coalición de Acciones Para el Cambio. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/11/Principios-para-una-regulaci%C3%B3n-responsable-del-uso-adulto-del-cannabis-en-Colombia-digital.pdf>, p. 23.

*competencia, un enfoque diferencial construido de forma participativa con los pueblos indígenas*". Es decir, el artículo 2 debería quedar así: "Regulación posterior. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Instituto Colombiano Agropecuario deberán expedir progresivamente la regulación mencionada en los artículos 2.2.2.9.6.3 y 2.2.2.9.7.7 del presente capítulo, de acuerdo con sus competencias, a partir de los seis (6) meses contados desde la entrada en vigencia de este capítulo. **El mismo término se aplicará para lo dispuesto en el parágrafo del artículo 2.2.2.9.7.1.**".

El literal b) del numeral 2 del artículo 2.2.2.9.8.1. tiene un error tipográfico. Al decir "Datos del **remitente** señalando el nombre, número de identificación y datos de contacto;" realmente quiere referirse a los datos de quién recibe la mercancía o al "**receptor**".

En el artículo 2.2.2.9.7.7. se establecen los criterios técnicos para considerar un producto como "*no fiscalizado de coca*", además se enlista de forma no taxativa la gama de productos que se podrán estudiar. La frase "*en lo atinente a su contenido de sustancias fiscalizadas, cumplan con los límites o condiciones establecidas en la regulación que para el efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el ICA, según corresponda*". Esto da a entender que la reglamentación que se expida para considerar un producto derivado de la hoja de coca como no psicoactivo podría dejar por fuera productos que actualmente circulan en el mercado por considerarlos por fuera de los estándares que establezca el INVIMA en sus patrones de referencia de sustancias sometidas al régimen internacional de fiscalización y a la Resolución 315 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social. Para minimizar el riesgo de que esto suceda recomendamos al INVIMA hacer un estudio de los productos que actualmente circulan y ponerlo a disposición de las personas interesadas con los criterios ya mencionados sobre acceso a la información pública.

Esperamos estos comentarios sean de utilidad, y seguimos a disposición para aportar a los procesos de construcción de una política de drogas basada en derechos humanos, construcción de paz y salud pública.

Cordialmente,

**Isabel Pereira Arana**

Coordinadora de la línea de política de drogas

Dejusticia

**Sergio Pérez**

Investigador de la línea de política de drogas

Dejusticia

**Luis Felipe Cruz Olivera**

Investigador de la línea de política de drogas

Dejusticia

**Julie Hannah**

Directora del Centro Internacional sobre Derechos Humanos y Política de Drogas

Universidad de Essex

**Rebecca Schleifer**

Senior Fellow del Centro Internacional sobre Derechos Humanos y Política de Drogas

Universidad de Essex