

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 935

Bogotá, D. C., jueves, 5 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 35 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 002 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el Cannabis de uso adulto.*

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO \_\_\_\_\_ de 2021

*“Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el Cannabis de uso adulto”.*

#### EL CONGRESO DE COLOMBIA

#### DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

**La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará frente al cannabis y sus derivados para el uso por parte de mayores de edad. Tampoco aplicará para la destinación científica de estas sustancias, siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente. La Ley**

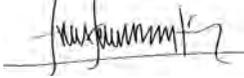
**podrá restringir y sancionar el porte y consumo del cannabis y sus derivados en espacios públicos, zonas comunes y entornos escolares, entre otros.**

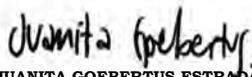
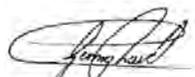
Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los enfermos dependientes o adictos.

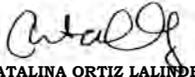
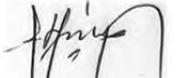
**ARTÍCULO 2 TRANSITORIO.** El Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública estricta en torno a la prevención y atención del consumo del cannabis, dicha política debe estar acompañada con una estrategia educativa nacional integral que tenga como objetivo la prevención del consumo.

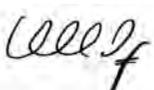
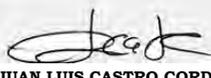
**ARTÍCULO 3. VIGENCIA.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. El artículo 1 entrará en vigencia doce (12) meses después de la promulgación de este acto legislativo.

Cordialmente,

 <b>JUAN CARLOS LOZADA VARGAS</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Liberal Colombiano	 <b>JUAN FERNANDO REYES KURI</b> Representante a la Cámara por el Valle Partido Liberal Colombiano
 <b>MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>RODRIGO ROJAS LARA</b> Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano

 <b>JOSÉ DANIEL LOPEZ</b> Representante a la Cámara por Bogotá	 <b>JORGE ENRIQUE BENEDETTI M</b> Representante a la Cámara por Bolívar
 <b>JUANITA GOEBERTUS ESTRADA</b> Representante a la Cámara por Bogotá	 <b>CARLOS ARDILA ESPINOSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Putumayo
 <b>JHON ARLEY MURILLO BENITEZ</b> Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afro Partido Colombia Renaciente	 <b>FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN</b> Representante a la Cámara por Cauca
 <b>KATHERINE MIRANDA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>CARLOS GERMAN NAVAS TALERO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Polo Democrático Alternativo
 <b>ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO</b> Representante a la Cámara por Tolima Partido Liberal Colombiano	 <b>Harry Giovanni González García</b> Representante a la Cámara Departamento del Caquetá 

 <b>CATALINA ORTIZ LALINDE</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 <b>MARÍA JOSÉ PIZARRO</b> Representante a la Cámara Coalición Lista de la Decencia
 <b>HENRY FERNANDO CORREAL</b> Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano	 <b>ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS</b> Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano
 <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 <b>ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina
 <b>INTI RAÚL ASPRILLA REYES</b> Representante a la Cámara por Bogotá	 <b>JAIRO REINALDO CALÁ SUÁREZ</b> Representante a la Cámara Partido Comunes
 <b>ALEJANDRO VEGA PÉREZ</b> Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano	 <b>LUIS ALBERTO ALBAN URBANO</b> Representante a la Cámara Partido Comunes

 <b>GABRIEL SANTOS GARCÍA</b> Representante a la Cámara	 <b>ALFREDO RAFAEL DELUQUE</b> Representante a la Cámara
 <b>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO</b> Representante a la Cámara por Norte de Santander Partido Liberal Colombiano	 <b>JUAN LUIS CASTRO CORDOBA</b> Senador Alianza Verde
 <b>HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA</b> Senador de la República	 <b>DAVID RACERO MAYORCA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Decentes
 <b>TERESA ENRÍQUEZ ROSERO</b> Representante a la Cámara por Nariño	 <b>ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
 <b>LUCIANO GRISALES LONDOÑO</b> Representante a la Cámara por el Quindío Partido Liberal Colombiano	

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

La presente exposición de motivos está compuesta por once (11) apartes:

**CONTENIDO.**

1. Antecedentes del Proyecto.
2. Objeto del Proyecto de Acto Legislativo.
3. Problema a resolver.
4. Antecedentes.
  - 4.1 Antecedentes Jurídicos y normativos sobre la materia en Colombia.
  - 4.2 Postura actual frente al uso del cannabis a nivel internacional.
    - 4.2.1 Impacto económico de la regulación en el caso internacional.
5. Impacto Económico de la Industria del Cannabis Medicinal en Colombia.
6. Regulación de estupefacientes en Colombia: análisis constitucional y legal.
  - 6.1 Prohibición vs. Derechos fundamentales.
    - 6.1.1 Derecho al libre desarrollo de la personalidad.
    - 6.1.2 Derecho a la igualdad.
    - 6.1.3 Derecho a la salud.
  - 6.2 Análisis constitucional de la regulación actual frente al porte y consumo de estupefacientes.
    - 6.2.1 Afectación del derecho a la salud por el consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas.
      - 6.2.1.1 Frente al daño al consumidor.
      - 6.2.1.2 Frente a la probabilidad de desarrollar trastornos asociados al consumo.
      - 6.2.1.3 Frente al aumento del consumo por regulación.
      - 6.2.1.4 Frente al aumento de violencia por consumo de cannabis.
    - 6.2.2 Regularización exclusiva del cannabis.
    - 6.2.3 Juicio integrado de igualdad.
7. Análisis de la afectividad de la política de criminalización del porte y consumo de drogas.
8. Modificaciones a la Constitución.
9. Conclusiones.
10. Conflictos de Interés.
11. Referencias.

**1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.**

El 15 de agosto de 2019 fue radicado por los H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Juan Fernando Reyes Kuri, H.R. César Augusto Lorduy Maldonado, H.R. Andrés David Calle Aguas, H.R. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.R. Katherine Miranda Peña, H.R. Juanita María Goebertus Estrada, H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez, H.R. Ciro Fernández Núñez, H.R. Harry Giovanni González García, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Mauricio Andrés Toro Orjuela, H.R. Catalina Ortiz Lalinde, H.R. Jairo Humberto Cristo Correa, H.R. Fabio Fernando Arroyave Rivas, H.R. Inti Raúl Asprilla Reyes y otros el Proyecto de Acto Legislativo No. 172 de

2019C "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE REGULARIZA EL USO RECREATIVO DEL CANNABIS".

El 24 de septiembre de 2019 el proyecto fue puesto en consideración de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y fue aprobado su informe de Ponencia de Primer Debate. El Proyecto de Acto Legislativo continuó su tránsito hacia la Plenaria de la Cámara de Representantes, en donde, si bien se radicó Ponencia Positiva para Segundo Debate, el Proyecto debió ser archivado en razón a que se agotaron los tiempos legislativos necesarios para continuar su trámite, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 224 y 225 de la Ley 5ta de 1992.

El 20 de julio de 2020 se presentó nuevamente el proyecto, esta vez suscrito por los H.R. Juan Carlos Lozada, H.R. Juan Fernando Reyes Kuri, H.R. Mauricio Toro, H.R. Andrés Calle Aguas, H.R. Alejandro Vega, H.R. Carlos Ardila Espinosa, H.R. Alejandro Carlos Chacón, H.R. Julián Peinado, H.R. Harry Giovanni González, H.R. Fabio Fernando Arroyave, H.R. German Navas Talero, H.R. Juanita Goebertus, H.R. Katherine Miranda Peña, H.R. Catalina Ortiz, H.R. José Daniel López, H.R. Cesar Augusto Lorduy, H.R. Alfredo Rafael Deluque, H.R. Inti Raúl Asprilla y H.R. Ángel María Gaitán, bajo en nombre Proyecto de Acto Legislativo No. 006 de 2020C "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE REGULARIZA EL USO RECREATIVO DEL CANNABIS".

El 15 de septiembre de 2020 el proyecto fue puesto en consideración en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, donde fue aprobado.

El 03 de noviembre de 2020 tuvo lugar el segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo ante la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, en donde se archivó.

Por esta razón, se pone a consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de Acto Legislativo, ajustado con las modificaciones pertinentes, que surgieron durante su tránsito en la Cámara de Representantes.

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO.**

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene como objeto permitir la regularización del uso del cannabis por parte de mayores de edad, así como la unificación de la normativa actual respecto a la utilización del cannabis para uso científico, siempre y cuando se cumplan los requerimientos establecidos. Lo anterior dirigido a reconocer y garantizar los derechos fundamentales a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad, a unificar las referencias constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre la materia y a plantear una estrategia distinta para combatir el tráfico ilegal de cannabis, como táctica para reducir la violencia en el país.

**3. PROBLEMA A RESOLVER.**

En Colombia, de acuerdo al artículo 49 Constitucional el cual fue modificado por el Acto Legislativo 02 de 2009<sup>1</sup>, está prohibido el porte y consumo de cualquier tipo de sustancia estupefaciente o psicotrópica (*hojas de coca, cocaína, opio, dihidromorfina, heroína, metadona, morfina, cannabis y su resina y los extractos y tinturas de cannabis, amapola, droga sintética, nitrato de amilo popper, ketamina, GHB, entre otras*), salvo prescripción médica. Prohibición que fue incluida con la finalidad de proteger la salud pública de los colombianos.

Este listado incluye el THC CANNABIS, sustancia de reconocidos efectos terapéuticos de tipo anestésico, anticonvulsivante, anti glaucomatoso y anti asmático para uso en el tratamiento del glaucoma, del asma y de la epilepsia<sup>2</sup>. Propiedades que llevaron a que la Organización Mundial de la Salud (OMS) solicitara su eliminación de la Lista IV<sup>3</sup> de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, solicitud que fue acogida por la mayoría simple de los 53 Estados de la Comisión de Estupefacientes -el órgano Ejecutivo de la ONU en políticas de drogas- el cual decidió el 02 de diciembre de 2020 retirar el cannabis y su resina de la Lista IV de la Convención sobre drogas de 1961.<sup>5</sup>

La Ley 1787 de 2016 "Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009", regularizó la importación, exportación, cultivo, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis y de sus derivados siempre y cuando su finalidad sea médica o científica. En este sentido, la ley adicionó dos causales nuevas bajo las cuales está permitido el porte de cannabis, lo cual llevó a que hoy en día exista una incoherencia entre la disposición constitucional y el desarrollo legal sobre la materia.

Adicional a lo anterior, el artículo 49 en su redacción es, a todas luces, contrario a lo dispuesto en las garantías constitucionales que dan contenido a los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la igualdad y la salud pública. Lo anterior, en tanto limita sin fundamento constitucional alguno el ejercicio de una actividad que repercute de forma exclusiva en la órbita del individuo.

En consecuencia, es claro que se requiere de una reforma constitucional que, además del uso medicinal, permita el uso científico y adulto del cannabis y sus derivados tomando en consideración las actuales posturas globales en el asunto, propendiendo por la despenalización y regularización del porte y consumo.

<sup>1</sup> Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política."

<sup>2</sup> Roberto Serpa Flórez, *Psiquiatría médica y jurídica*, 2007.

<sup>3</sup> (la categoría más restrictiva de la convención sobre drogas de 1961 que reúne las sustancias que se consideran particularmente dañinas y con beneficios médicos limitados).

<sup>4</sup> International Drug Policy Consortium, 2019. *La OMS cambia su posición con respecto a la marihuana*, recuperado de: <https://idpc.net/es/alerts/2019/02/la-oms-cambia-su-posicion#.XTS1uX3zB0k.uhatsapp>.

<sup>5</sup> <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/onu-saca-cannabis-de-lista-de-drogas-mas-peligrosas-y-reconoce-propiedades-medicinales-524551f1#text=La%20ONU%20aprob%C3%B3%20este%20mi%C3%A9rcoles,con%20fines%20recreativos%20sigue%20prohibido>.

**4. ANTECEDENTES.****4.1 ANTECEDENTES JURÍDICOS Y NORMATIVOS SOBRE LA MATERIA EN COLOMBIA.**

Colombia inició el camino de la regulación del consumo de estupefacientes hace más de 30 años, cuando se expidió la Ley 30 de 1986, "Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones." Dicha norma, entre otras cosas, en el literal J del Artículo 2, definió las dosis para uso personal de sustancias estupefacientes, así:

"ARTICULO 2o. (Definiciones). Para efectos de la presente Ley se adoptarán las siguientes definiciones:

(...)

j) Dosis para uso personal: Es la cantidad de estupefacientes que una persona porta o conserva para su propio consumo. Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachis que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o de cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos.

No es dosis para uso personal, el estupefaciente que la persona lleve consigo, cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad."

Además, la Ley 30 de 1986, reglamentó en su Artículo 32 lo concerniente a la penalización del cultivo, conservación o financiación de plantaciones (*número superior a veinte (20) plantas*) de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia, permitiendo tácitamente los cultivos (*número inferior a veinte (20) plantas*) para uso personal.

Posteriormente la Corte Constitucional mediante sentencia C-221 de 1994, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, despenalizó el porte y el consumo de la dosis personal de estupefacientes, al declarar contrario a la Constitución el Artículo 51 de la Ley 30 de 1986 (*Estatuto Nacional de Estupefacientes*), que disponía penas privativas de la libertad para personas que fueran sorprendidas portando menos de veinte gramos de marihuana o uno de cocaína. El argumento esencial de la Corte fue que esas normas violaban la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad, pues la conducta del consumidor no afecta, en sí misma, derechos de otras personas.

Mucho ha ocurrido desde entonces, siete periodos presidenciales, cambios regulatorios y legislativos que han hecho que la política de drogas se haya ido alejando del camino que reconocía los derechos de los consumidores como un espacio y manifestación de las libertades individuales dentro de un Estado democrático.

En el año 2009 se realizaron en el país varios esfuerzos por penalizar el consumo

adulto, los cuales culminaron en la expedición del Acto Legislativo 02, a través del cual se reformó el artículo 49 superior, elevando a rango constitucional la prohibición de porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo en los casos de prescripción médica.

Este cambio constitucional, que contrariaba los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia, propició una ambigüedad jurídica que derivó en la restricción del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad de los consumidores de sustancias psicotrópicas o estupefacientes.

En el año 2011, la reforma constitucional fue demandada por sustitución de la Constitución. No obstante, la Corte Constitucional en sentencia C-574 de 2011, se declaró inhihida por ineptitud de la demanda presentada, omitiendo un pronunciamiento de fondo sobre los cargos.

En aras de desarrollar la prohibición constitucional, en el año 2016 se discutió y aprobó la Ley 1787, "Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009.", (desarrollada mediante el Decreto 0613 de 2017). Esta norma reguló la producción, expedición de licencias y despenalización del porte y consumo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes de conformidad con la referencia constitucional sobre la materia. No obstante, en su objeto, delimitado en el artículo 1, la norma dispuso que se pretendía regular "el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados", referencia que de entrada muestra una adición a lo previsto en el artículo 29 constitucional: el uso científico.

Al revisar el resto de la norma se evidencia que se hace referencia a usos medicinales del cannabis, previsión que no necesariamente se enmarca en la referencia del artículo 49 de la Constitución que se refiere exclusivamente a la tenencia de una fórmula médica.

De lo anterior se colige entonces que la Ley 1787 de 2016 introdujo dos excepciones adicionales al porte de cannabis, aumentando el margen de la prohibición dispuesta por el Acto Legislativo 02 de 2009.

En lo que respecta al uso adulto, la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", desarrolló dispuso en su artículo 33 la prohibición al consumo de drogas de uso ilícito, en aras de preservar la tranquilidad, y las relaciones respetuosas de las personas y la comunidad.

Esta norma implementó un proceso abreviado encaminado a sancionar a las personas que consumieran dichas sustancias, la cual contraría las garantías o la imparcialidad necesaria para determinar la sanción a imponer con el agravante de que genera una serie de estigmatizaciones en contra de los consumidores.

No obstante, en materia jurisprudencial se mantuvo la postura desarrollada en el año 1994, como se evidenció el 9 de marzo de 2016, cuando la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia SP-2940-2016, reconoció nuevamente la posibilidad de la despenalización del consumo, afirmando que los consumidores, enfermos o

adictos, podían portar una cantidad diferente a la fijada por la ley para la dosis personal (20 gramos), siempre que: 1) esta fuera para su consumo personal o aprovisionamiento y 2) no existieran indicios de tráfico de sustancias de uso ilícito.

En el año 2018 se retomó la prohibición constitucional y, en desarrollo de la Ley 1801 de 2016, el Decreto 1844 prohibió el porte y consumo de la dosis mínima y facultó a la Policía Nacional para adelantar el decomiso de las sustancias estupefacientes, así como para la imposición de una sanción.

Finalmente, y de forma reciente, la Corte Constitucional, en comunicado del 6 de junio de 2019, informó que a través de la sentencia C-253 de 2019, declaró inexecutable las "normas legales que establecen una prohibición genérica y amplia al consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en el espacio público y en espacios privados abiertos al público o que trascienden a lo público". Si bien la sentencia no ha sido publicada, en el comunicado refiere la Corte que "el texto legal de las reglas acusadas tiene unas amplias prohibiciones que impactan el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad de forma considerable", afirmación que se enmarca en la ya enunciada línea jurisprudencial que identifica estos asuntos como propios de la órbita del individuo.

Esto nos lleva a concluir que en Colombia han existido dos tendencias, una prohibicionista, en contraposición con una reivindicatoria de las libertades individuales. Las Cortes han abierto la posibilidad de adoptar una política de drogas más humana, garantista y eficaz al permitir la dosis mínima, la dosis de aprovisionamiento y el derecho al libre consumo, pero las políticas actuales materializadas en el Acto Legislativo 02 de 2009, el Código Nacional de Policía y el Decreto 1844 de 2018, han optado por la aplicación de medidas prohibicionistas que desconocen derechos fundamentales.

Amén de lo anterior, existe una clara incoherencia entre la Ley 1787 de 2016 y el artículo 49 de la constitución, en tanto la Ley aumentó las excepciones a la prohibición del porte de cannabis.

Consecuencia de lo anterior, en la actualidad no exista certeza sobre los límites constitucionales, legales y jurisprudenciales en la materia, por lo cual es pertinente adoptar una única posición estatal. Para el efecto, se procederá a realizar un análisis de derecho comparado sobre la regulación del cannabis en otros países, así como de los efectos que se han derivado de la prohibición actual. Finalmente, se retomará el estudio constitucional y legal sobre la materia para justificar este proyecto de Acto Legislativo.

**4.2 POSTURA ACTUAL FRENTE AL USO DEL CANNABIS A NIVEL INTERNACIONAL.**

Son muchos los países que poco a poco han venido realizando una transición hacia la regularización del cannabis tanto de uso adulto como de uso medicinal y científico. Países como Uruguay, Holanda, Canadá, 18 estados de Estados Unidos

\* Corte Constitucional, Comunicado de Prensa del 6 de junio de 2019.

y recientemente México, han enarbolado las banderas de la regularización del cannabis como pioneros, en donde se puede encontrar un mercado legal con controles eficaces y eficientes.

Uruguay, el Estado de Colorado y Canadá han sido ejemplo en la regulación de disposiciones sobre enfoque, objetivos, autoridades de control, producción, distribución, establecimientos para el consumo, edad mínima, publicidad, fiscalidad, prevención y destinación de los recursos producidos por el nuevo mercado legal, como se muestra a continuación<sup>7</sup>:

**Tabla 1. Aspectos modificados en Uruguay, Colorado (Estados Unidos) y Canadá**

URUGUAY	COLORADO – EEUU	CANADÁ
<b>Enfoque</b>		
Salud pública. Control estatal. Desmercantilización del cannabis.	Salud y seguridad pública. Eficiencia y libertad individual. Recaudación. Libre mercado.	Enfoque salud pública. Seguridad en la práctica. Libre mercado.
<b>Objetivos</b>		
Proteger a los habitantes del comercio ilegal y el narcotráfico. Atacar consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas. Reducir la incidencia del narcotráfico y del crimen organizado.	<b>Enmienda 64:</b> Uso eficiente de los recursos para la aplicación de la ley. Aumento de ingresos para fines públicos. Libertad individual.  <b>Principio rector gobierno Colorado:</b> crear un entorno normativo y de aplicación de la ley robusto que proteja la seguridad pública y evite el desvío de marihuana de venta al por menor a personas menores de 21 años o de fuera del estado de Colorado.	Protección de la salud. Luchar contra el crimen organizado.
<b>Entidad que regula</b>		
Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA). Ministerio de Salud Pública.	Marijuana Enforcement Division/ División de Aplicación de la Ley sobre Marihuana. Departamento de Hacienda.	Access to Cannabis for Medical Purposes Regulations (ACMPR) del Ministerio de Salud Canadiense (Health Canada).
<b>Distribución</b>		

<sup>7</sup> Esta comparación se basa en la regulación y normatividad de acuerdo a investigaciones publicadas por la Fundación Renovatio y por la Organización de los Estados Americanos (OEA), en específico por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) que se encarga del análisis de los procesos regulatorios frente al cannabis y al problema de drogas en las Américas.

Sector público y privado. Farmacias. Clubes de cannabis.	Sector privado. - Locales comerciales con licencia de dispensación de cannabis medicinal hasta jul.2014. - Después licencia medicinal y/o comercial.	Sector privado. - Locales comerciales con licencia. - Experimentos con clubes de cannabis.
<b>Establecimientos de venta</b>		
Farmacias acreditadas en el registro del IRCCA. Clubes de cannabis registrados en el IRCCA.	Establecimientos con autorización	Clubes de Cannabis. Establecimientos con licencias autorizadas.
<b>Edad permitida</b>		
18 años	21 años	18 a 21 años según la provincia
<b>Registro</b>		
Registro de cultivos en el IRCCA (Datos de carácter sensible). Registro de personas usuarias y de integrantes de clubes (Datos de carácter sensible).	No se permite según la ley pero están obligados a instalar cámaras que registren la identidad de vendedor y comprador.	Registro de usuarios de clubes de cannabis. Registro de usuarios de cannabis medicinal.
<b>Publicidad</b>		
Prohibida	Regulada	Prohibida
<b>Fiscalidad</b>		
Precio de licencia + 20% IVA en suspenso (no se trasladada al precio final de venta al público).	Impuestos municipales (variables) Impuestos indirectos (Excise taxes): 15% IVA especial (Sales tax): 10% IVA estatal: 2,9%	Existen dos tipos de impuestos:  Nacional. Se implementa un impuesto consistente en el pago de 1 dólar canadiense por gramo o del 10% del precio de venta final, dependiendo de cuál sea el más elevado.  Provincial. Se implementa el impuesto de venta de cualquier producto que varía entre el 13 y el 15%.
<b>Destinación de recursos recaudados</b>		

Sistema educativo y Sistema de salud.	Impuestos indirectos. Primeros 40 millones van a Fondo para la construcción de escuelas. Después de los 40 millones se destinan a Fondo de Efectivo de Marihuana ( <i>Marihuana Cash Fund</i> ).	No se ha establecido destinación específica.
<b>Prevención</b>		
Disciplina obligatoria en el Sistema Nacional de Educación Pública.	Integrada en los programas de prevención de alcohol, tabaco, drogas ilegalizadas y otras sustancias.	Programas dirigidos por el Ministerio de Salud canadiense en la prevención y uso responsable de las sustancias psicoactivas.

Fuente: UTL-Juan Fernando Reyes Kuri

**Tabla 2. Medidas implementadas**

URUGUAY	COLORADO - EEUU
Regulación ley.	Regulación de delitos cannabis
Puesta en marcha de Sistemas de monitoreo y evaluación de la implementación de la ley	Regulación de establecimientos
Formación fuerzas seguridad aduanas	Regulación de impuestos
Creación programa de capacitación especializada en política de drogas y carrera especializada en políticas de drogas.	Regulación de penas por conducir bajo efectos cannabis
Ensayo clínico uso cannabis para deshabituación pasta base	Regulación de Estudios sobre efectos cannabis en la salud y sobre acciones y gastos de represión.

Fuente: UTL-Juan Fernando Reyes Kuri

Por otra parte, las elecciones de 2020 en Estados Unidos le dieron una victoria al cannabis de uso adulto. Arizona, Montana, Nueva Jersey y Dakota del Sur ahora hacen parte de los estados que aprobaron el consumo de cannabis para adultos.<sup>8</sup> Así mismo, el 31 de marzo del 2021, el estado de Nueva York legalizó el consumo de cannabis de uso adulto, convirtiéndose en el decimosexto estado que regula su consumo.

<sup>8</sup> <https://cnnespanol.cnn.com/2020/11/06/la-marihuana-recreativa-legal-tuvo-una-gran-victoria-durante-las-elecciones/>

**Gráfico 1. Industria del cannabis en Estados Unidos**



Fuente: Marihuana Policy Project, gráfico desarrollado por Vox

En particular, la compañía de análisis e investigación de mercado que se especializa en la industria del cannabis, Brightfield Group, proyecta que, con los nuevos Estados que aprobaron el uso adulto de cannabis y las recientes incorporaciones como lo es el estado de Nueva York, Estados Unidos alcanzará los 45.000 millones de dólares en ventas para 2025.<sup>9</sup>

El caso de México es particular, desde el 28 de junio del 2021 la ley no prohíbe el consumo de cannabis. Precisamente, la Suprema Corte emitió una declaratoria general de inconstitucionalidad sobre la norma que prohíbe el uso adulto de cannabis, anunciando la inexistencia de riesgos colectivos para la salud. Esto a modo comparativo con el resto de las drogas legales, como lo es el alcohol y el tabaco. Así las cosas, se podría interpretar que México es el segundo país de América Latina en aprobar el uso adulto de cannabis y su producción para consumo personal. En consecuencia, el paso a seguir es el desarrollo integral de la regulación del cannabis.

<sup>9</sup> Hemp CBD Market. Brightfield Group. 2021. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/11/06/la-marihuana-recreativa-legal-tuvo-una-gran-victoria-durante-las-elecciones/>

**Gráfico 2. Legislación sobre el uso del cannabis en América**



Fuente: CNNEE.<sup>10</sup>

Con lo anterior, se evidencia que al menos siete países en América Latina han aprobado el cannabis con fines medicinales y únicamente dos, México y Uruguay, lo han legalizado con fines de uso adulto.

**4.2.1 IMPACTO ECONÓMICO DE LA REGULACIÓN EN EL CASO INTERNACIONAL.**

Diferentes aspectos económicos muestran que la regulación del uso adulto del cannabis es un gran incentivo para fortalecer la economía. Si pensamos en impuestos al consumo, estamos mirando una fuente de financiación que puede ser usada para programas sociales de salud y prevención del abuso de sustancias. Además, con la regulación se están generando empleos en el marco de la legalidad

<sup>10</sup> <https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/29/marihuana-legal-paises-america-latina-cannabis-legal-oriz/>

e impulsando a la economía. Lo cual repercute favorablemente en la lucha para terminar con el mercado negro e ilegal y aliviar el sistema carcelario y judicial y, convertir este flagelo en una política encaminada al desarrollo sostenible del país.

Así como el alcohol y el tabaco están regulados y pagan impuesto, los impuestos al consumo del cannabis pueden ser una fuente de financiación para Programas Sociales, de Salud y de Prevención de Abuso de Sustancias.

Este mercado en el mundo sigue generando ingresos y creciendo de manera exponencial, según Euromonitor International<sup>11</sup> el mercado legal de cannabis medicinal del mundo, estimado en 12.000 millones de dólares en 2018, llegará a 166.000 millones de dólares en 2025.

De otra parte, los profundos avances en la legislación de distintos países para aprobar su uso medicinal han generado un aumento considerable, pasando de 1,4 toneladas (ton) para el año 2000 a 406,1 ton en 2017 (JIFE, 2018).<sup>12</sup>

En Estados Unidos la marihuana es legal en los estados de Washington, Oregon, Nevada, California, Alaska, Colorado, Illinois, Michigan, Vermont, Arizona, Nuevo México, Dakota del Sur, Virginia, Nueva York, Nueva Jersey, Connecticut, Massachusetts, Maine y Montana<sup>13</sup>. En los Estados de Colorado, Washington, Oregon y Alaska, hoy los ingresos por los impuestos en este tema se encuentran por encima de los valores que habían estimado. Como lo muestra el reporte del Drug Policy Alliance (Alianza para Políticas de Drogas) de 2018<sup>14</sup>, los impuestos recaudados por las ventas de marihuana:

- En Washington generaron ingresos por USD \$315 millones en el año fiscal 2016-2017.
- En Colorado las ventas generaron USD \$600 millones desde 2014.
- En Oregon, se recaudaron en el periodo fiscal 2016-2017 USD \$70 millones, el doble de lo presupuestado inicialmente.

Así mismo, de acuerdo con el Departamento de Impuestos de California (CDTFE) la industria de cannabis, durante el tercer cuatrimestre de 2019, recaudó 845 millones de dólares en impuestos.<sup>15</sup>

Estos nuevos ingresos han podido ser utilizados para la financiación de programas de educación y política social<sup>16</sup>:

<sup>11</sup> Cannabis medicinal, una oportunidad económica para Colombia. Portafolio. Obtenido de: <https://www.portafolio.co/negocios/cannabis-medicinal-una-oportunidad-economica-para-colombia-537448>  
<sup>12</sup> Informe 2017. Viena: Oficina de las Naciones Unidas.  
<sup>13</sup> <https://www.drugpolicy.org/issues/marijuana-legalization-and-regulation>  
<sup>14</sup> Drug Policy Alliance. 2018. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C. (pp.2) Recuperado de: [http://fileserver.idpc.net/library/dpa\\_marijuana\\_legalization\\_report\\_v8\\_0.pdf](http://fileserver.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf)  
<sup>15</sup> <https://theconreview.com/2020/12/18/high-economy-impacts-of-marijuana-legalization-on-the-us-economy/>  
<sup>16</sup> Ibidem.



Dichas opciones de compra y producción legales han representado un fuerte golpe a las economías al margen de la ley. El Instituto de Regulación y Control del Cannabis de Uruguay (IRCCA) en su reporte<sup>34</sup> para abril de 2020 indica que alrededor del 22% de los usuarios de marihuana participan en el mercado regulado. Según el reporte del IRCCA, el número de personas en el mercado regulado (ver Gráfico 1) muestra una tendencia ascendente, lo que indica que el mercado legal gana cada vez más espacio. Lo anterior es de gran importancia, pues las estructuras ilegales de comercio de marihuana se están viendo directamente afectadas a través de la pérdida de clientes que deciden participar en los canales legales. La compra promedio en los últimos 4 meses se encontraba según dicho reporte entre 15 y 16 gramos, muy por debajo del máximo permitido de 40 gramos.<sup>35</sup> Se registra que el principal problema ha sido la oferta, que no logra suplir toda la demanda, lo que se espera solucionar con las nuevas licencias otorgadas. Se espera que el mayor número de licencia logre aumentar la participación del mercado legal de marihuana en el país.

**Gráfico 3. Evolución de los registros totales en el mercado regulado según fecha de informes realizados.**



Lo anterior, se ha logrado dado que el Gobierno fija el precio de la marihuana legal y lo fija en línea al del mercado negro, por lo que no existen grandes incentivos para que dicho mercado prospere. Actualmente el precio de 1 gramo de marihuana se encuentra en \$53 Pesos uruguayos, es decir alrededor de USD \$1.2.<sup>36</sup>

Otro punto importante es que la regulación de la marihuana para uso adulto puede llevar a que los países ahorren importantes recursos en políticas punitivas y

<sup>34</sup> <https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2020/04/InformeMercadoReguladoCannabis-29feb2020.pdf>  
<sup>35</sup> <https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2020/04/InformeMercadoReguladoCannabis-29feb2020.pdf>  
<sup>36</sup> <https://economyista.com.ar/2020-04-cannabis-en-uruguay-los-problemas-de-suministro-siguen-obstaculizando-el-crecimiento-del-mercado/>

sobrepoblación carcelaria.<sup>37</sup> Estados Unidos, por ejemplo, lo ha logrado pues cuando se dio la regulación, disminuyeron significativamente los arrestos por posesión de drogas.<sup>38</sup> Los expedientes judiciales para los Estados de Washington y Colorado entre 2011 y 2015 bajaron respectivamente 98% y 81%. Y los arrestos por posesión de marihuana han disminuido significativamente de la siguiente manera:<sup>39</sup>

- Colorado: 88% (2012-2015).
- Washington D.C.: 98.6% (2013-2016).
- Oregón: 96% (2013-2016).
- Alaska: 93% (2013-2015).

Emprender la regularización del uso adulto y científico del cannabis en Colombia, representa una oportunidad para fortalecer la economía del país, reducir el crimen y los mercados ilegales, y además aliviar el sistema carcelario y judicial nacional. Respecto a este aspecto, según un estudio de Econcept<sup>40</sup>, la firma liderada por el ex ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry, las estimaciones de exportaciones de cannabis podrían ascender entre los 2,300 y 17,700 millones de dólares, con un recaudo de impuesto a la renta entre 1.2 y 3.5 billones de pesos.

**5. IMPACTO ECONÓMICO DE LA INDUSTRIA DEL CANNABIS MEDICINAL EN COLOMBIA.**

Como ya se mencionó anteriormente, en el año 2016 se discutió y aprobó la Ley 1787, "Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009.", (desarrollada mediante el Decreto 0613 de 2017). Dicha Ley definió los criterios generales para permitir la expedición de licencias de uso de semillas, cultivo de plantas y fabricación de derivados del cannabis, bajo unos criterios estrictos y unos requisitos sine qua non.

La industria del Cannabis medicinal le ha traído al país diversos beneficios teniendo en consideración que el solo trámite y expedición de las licencias tienen unos costos que oscilan entre los cuatro y los cinco millones.

- De acuerdo con FEDESARROLLO, la industria del cannabis genera alrededor de 17,3 empleos formales por cada hectárea sembrada. Esto muestra que, en comparación con la industria de flores del país, el número de empleos que deja la marihuana medicinal es igual al de dicho sector.<sup>41</sup>
- A 2019 había en Colombia 56 hectáreas cultivadas responsables por la generación de 975 empleos y de US\$99 millones en ingresos. FEDESARROLLO estima que para 2025, con un crecimiento tendencial de

<sup>37</sup> Referencia a "Sobredosis Carcelaria" tomada del título del informe de Dejusticia de 2017 titulado "Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina".  
<sup>38</sup> Drug Policy Alliance. 2018. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C. (P.p 1) Recuperado de: [http://fileserver.idpc.net/library/dpa\\_marijuana\\_legalization\\_report\\_v8\\_0.pdf](http://fileserver.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf).  
<sup>39</sup> *Ibidem*.  
<sup>40</sup> <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/legalizacion-de-la-marihuana-en-colombia-pulso-politico-538760>  
<sup>41</sup> Fedesarrollo (2019) La industria del cannabis medicinal en Colombia. Ramírez, Naranjo, Torres & Mejía. Bogotá. Obtenido de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3823>

cerca de 10% del área cultivada, se podría llegar a 450 hectáreas, es decir, más de 7.700 empleos e ingresos cercanos a los US\$790 millones.<sup>42</sup>

- Según FEDESARROLLO, con la producción obtenida a partir de las hectáreas ya cultivadas de cannabis medicinal o científico se generarían para el año 2020 una cifra de 109 millones de dólares de exportaciones y 1.214 empleos.
  - Con 1,558 H cultivadas en 2030 se podrían alcanzar ingresos entre USD 1.532 millones (escenario 2 caen los precios al 75%) y USD 3.065 millones (escenario 1- caen los precios al 50%). El empleo generado, llegaría a representar 41.748 empleos en 2030, incluyendo 26.968 empleos agrícolas.<sup>43</sup>
- Durante los últimos cuatro años de legalización, los emprendedores colombianos han atraído más de US\$500 millones en inversión extranjera.<sup>44</sup>

Bajo esta misma línea, el exministro Juan Carlos Echeverry, el recaudo generado por esta industria podría evitarle al país una reforma tributaria, ya que el recaudo por concepto de impuesto de renta se podría ubicar entre 1,2 y 3,5 billones de pesos.<sup>45</sup>

El hecho de que la industria de cannabis medicinal pueda alcanzar ingresos superiores a 100 millones de dólares a corto plazo es un hecho muy significativo, si se tiene en cuenta que las exportaciones de flores se demoraron diez años en superar los US\$100 millones y casi 25 años en llegar a US\$ 500 millones, como bien lo indica Fedesarrollo.<sup>46</sup>

Aunado a que las cifras pueden continuar en aumento teniendo en consideración 1) que dicho mercado deja de ser estigmatizado; 2) cada vez hay más cupos otorgados; 3) hay un aumento exponencial de solicitudes de licencias para el uso de semillas, el cultivo de plantas y la fabricación de derivados; y 4) Aumenta la cifra de países que se abren a este nuevo mercado.

**6. REGULACIÓN DE ESTUPEFACIENTES EN COLOMBIA: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL.**

La Corte Constitucional en Sentencia T-388 de 2013 determinó que la política criminal colombiana se ha caracterizado por ser reactiva, desprovista de una adecuada fundamentación empírica, incoherente, tendiente al endurecimiento punitivo, populista, poco reflexiva frente a los retos del contexto nacional,

<sup>42</sup> *Ibidem*.  
<sup>43</sup> *Ibidem*.  
<sup>44</sup> Revista Dinero. Colombia "lídera" industria emergente del cannabis medicinal en Latinoamérica. Obtenido de: <https://www.dinero.com/empresas/articulo/industria-del-cannabis-medical-en-colombia/291948>  
<sup>45</sup> Asocolcanna. Cannabis medicinal, el salvavidas que necesita la economía? Obtenida de: <http://asocolcanna.org/noticias/cannabis-medical-el-salvavidas-que-necesita-la-economia/>  
<sup>46</sup> Fedesarrollo (2019) La industria del cannabis medicinal en Colombia. Ramírez, Naranjo, Torres & Mejía. Bogotá. Obtenido de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3823>

subordinada a la política de seguridad, volátil y débil. Estas características resultan problemáticas, en tanto, desligan la política criminal de sus objetivos principales: combatir la criminalidad y lograr la efectiva resocialización de los condenados.

Bajo esta directriz, Colombia ha enfrentado el problema que se deriva del narcotráfico, promoviendo políticas de criminalización que atacan indistintamente a todos los eslabones de la cadena, no sólo a su producción y tráfico sino además a su consumo. Estas políticas no han sido eficientes, principalmente porque a la fecha no han logrado reducir de manera contundente la oferta o la demanda de sustancias ilegales, generando efectos secundarios con graves repercusiones sociales, tales como: 1) economías ilícitas (narcotráfico), 2) una discriminación injustificada a grupos poblacionales vulnerables, 3) violencia, 4) inseguridad en los diferentes escenarios ciudadanos y 5) abuso de sustancias tanto legales como ilegales.

Las políticas prohibicionistas, además de ser infructuosas van en detrimento de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, igualdad y salud pública.

La penalización del cannabis no impide que las personas accedan a ella, pero las obliga a consumirla en condiciones de ilegalidad y bajo constante amenaza policial.<sup>47</sup>

A continuación, analizaremos las políticas actuales a la luz del derecho constitucional colombiano, así como de la política criminal vigente. Esto con el fin de evidenciar que es momento de cambiar la regulación vigente en aras de fortalecer un sistema jurídico coherente y de lograr resultados más efectivos en lo relativo al control del porte y consumo del cannabis.

**6.1 PROHIBICIÓN VS. DERECHOS FUNDAMENTALES**

Como fue referido al inicio de este documento, el consumo de sustancias estupefacientes está relacionado con tres derechos fundamentales: el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la igualdad y el derecho a la salud.

**6.1.1. DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD**

El derecho al libre desarrollo de la personalidad, manifestación de la libertad como un fin esencial del Estado Social de Derecho<sup>48</sup>, se deriva del reconocimiento expreso realizado por el Constituyente en el artículo 16 de la Carta Política, en virtud del cual "todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico."

Este derecho, de naturaleza fundamental, ostenta un vínculo innegable con el derecho a la dignidad humana y "busca proteger la potestad del individuo para

<sup>47</sup> Rodrigo Uprimny, "Una oportunidad perdida", Dejusticia. 2019.  
<sup>48</sup> Preamble de la Constitución Política de 1991.

*autodeterminarse; esto es, la posibilidad de adoptar, sin intromisiones ni presiones de ninguna clase, un modelo de vida acorde con sus propios intereses, convicciones, inclinaciones y deseos, siempre, claro está, que se respeten los derechos ajenos y el orden constitucional*<sup>49</sup>.

En reiterados pronunciamientos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en que todas las limitaciones al derecho al libre desarrollo de la personalidad deben contar con un fundamento jurídico constitucional.<sup>50</sup> Lo anterior implica que la libertad de configuración legislativa se encuentra especialmente restringida y que, en cualquier caso, es necesario realizar un juicio de ponderación para garantizar que no se vea afectada la autonomía de cada ser humano para alcanzar su realización personal.<sup>51</sup>

Bajo esta línea jurisprudencial, la Corte ha reconocido, desde el año 1991, un extenso catálogo de derechos que habían sido limitados por iniciativa legislativa y que hacían referencia a aspectos íntimos de los ciudadanos, entre los que se resaltan aquellos relacionados con la orientación sexual o el consumo de sustancias psicoactivas.

Fue precisamente este último tema, la penalización del consumo de drogas, el que motivó en el año 1994 un análisis sobre el derecho al libre desarrollo de la personalidad y a los límites del legislador en esa materia.

Dentro del análisis realizado por la Corte en la sentencia referida, afirmó el Alto Tribunal que el *“legislador puede prescribirme la forma en que debo comportarme con otros, pero no la forma en que debo comportarme conmigo mismo, en la medida en que mi conducta no interfiere con la órbita de acción de nadie. Si de hecho lo hace, su prescripción sólo puede interpretarse de una de estas tres maneras: 1) expresa un deseo sin connotaciones normativas; 2) se asume dueño absoluto de la conducta de cada persona, aún en los aspectos que nada tienen que ver con la conducta ajena; 3) toma en cuenta la situación de otras personas a quienes la conducta del sujeto destinatario puede afectar.”*

De lo anterior se desprende entonces que el Estado no está facultado para imponer, ni siquiera por la vía legislativa, unos límites al accionar de cada individuo en aquellas actividades que repercutan únicamente en su autodeterminación, menos aun cuando estos límites tengan como único fundamento la imposición de una visión particular sobre lo que le conviene o no realizar al ser humano.<sup>52</sup>

Este análisis llevó a la Corte Constitucional, en aquella oportunidad, a declarar la inexecutable de los artículos 51 y 87 de la Ley 30 de 1986 que sancionaban el porte de dosis personal de cocaína, marihuana o cualquier otra droga que produjera dependencia, pues contrariaban abiertamente los postulados del

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-336 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> No le corresponde al Estado, ni a la sociedad, sino a las propias personas, decidir sobre la manera en como desarrollan sus derechos y construyen sus proyectos y modelos de realización personal. Corte Constitucional Sentencia T-516 de 1998 M.P. Antonio Barrera.

<sup>52</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Sobre el particular, refirió la Corte que el consumo de este tipo de sustancias es un asunto que no escapa de la órbita del ser humano y, en consecuencia, no es un tema que pueda ser regulado por el Legislador, menos a través de la imposición de una prohibición absoluta.

En esa medida, a partir de la fecha, las personas quedaron facultadas para el porte y consumo de la dosis mínima. Lo cual fijó un claro límite entre la política criminal del Estado en materia de estupefacientes y la facultad individual para consumir estas sustancias, como expresión del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad.

**6.1.2. DERECHO A LA IGUALDAD**

El derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política<sup>53</sup>, ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional que le ha reconocido una estructura compleja, compuesta por varias facetas<sup>54</sup>: la igualdad como valor, como principio y como derecho.

*“En tanto valor, la igualdad es una norma que establece fines o propósitos, cuya realización es exigible a todas las autoridades públicas y en especial al legislador, en el desarrollo de su labor de concreción de los textos constitucionales.*

*En su rol de principio, se ha considerado como un mandato de optimización que establece un deber ser específico, que admite su incorporación en reglas concretas derivadas del ejercicio de la función legislativa o que habilita su uso como herramienta general en la resolución de controversias sometidas a la decisión de los jueces.*

*Finalmente, en tanto derecho, la igualdad se manifiesta en una potestad o facultad subjetiva que impone deberes de abstención como la prohibición de la discriminación, al mismo tiempo que exige obligaciones puntuales de acción, como ocurre con la consagración de tratos favorables para grupos puestos en situación de debilidad manifiesta.”*<sup>55</sup>

El principio impone al Estado entonces el deber de tratar a todos sus ciudadanos, de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos. Este deber, a su vez implica la implementación de cuatro mandatos:

- i. -Trato idéntico a quienes se encuentren en circunstancias idénticas.

<sup>53</sup> *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”*

<sup>54</sup> Corte Constitucional, sentencia C-220 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amaris (E).

<sup>55</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

- ii. -Trato enteramente diferenciado a quienes no compartan con otros, ningún elemento en común.
- iii. -Trato paritario a quienes se encuentren en una posición similar y diversa, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de las diferencias).
- iv. -Trato diferenciado a destinatarios a quienes se encuentren en una posición en parte similar y en parte diversa, pero que las diferencias sean más relevantes que las similitudes.<sup>56</sup>

Lo anterior es consecuente con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-221 de 1994 en la que una de las circunstancias que motivó la inexecutable de las disposiciones que penalizaban la dosis personal fue que esta medida implicaba un trato discriminatorio hacia los consumidores. Esto, en tanto no se demostró que existiera un fundamento constitucional para soportar esta prohibición que únicamente traía como efecto la limitación de los derechos de un grupo poblacional.

**6.1.3. DERECHO A LA SALUD.**

Ahora bien, como fue advertido al inicio de esta exposición de motivos, a pesar del pronunciamiento de la Corte Constitucional y del reconocimiento, realizado vía jurisprudencial, de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y la igualdad de los consumidores, desde el año 1994 iniciaron las iniciativas de reforma constitucional para prohibir el porte y consumo de estupefacientes.

En la sentencia C-574 de 2011, a través de la cual la Corte Constitucional estudió la demanda del Acto Legislativo 02 de 2009, se relataron todos los intentos de modificación del artículo 16 de la Constitución Política que finalmente se concretaron en el 2009 con un enfoque distinto: la protección al derecho a la salud.

El artículo 49 de la Carta Política consagra la salud como un servicio público a cargo del Estado, entendido como el conjunto de políticas que buscan garantizar integralmente la salud de la población, por medio de acciones de salubridad colectiva e individual, y sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país.

No obstante, a través de amplia jurisprudencia, la Corte Constitucional consolidó un proceso de reconocimiento de la Salud como un derecho fundamental que culminó con la expedición de la Ley 1751 de 2015.<sup>57</sup>

Teniendo en cuenta que el consumo de estupefacientes había sido tratado también

<sup>56</sup> P. Westen, *Speaking of equality. An Analysis of the Rhetorical force of Equality in moral and legal discourse*, Princeton University Press, 1990, cap.ii.

<sup>57</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-171 de 2018. Cristina Pardo Schlesinger.

por la jurisprudencia constitucional desde el enfoque de los sujetos farmacodependientes, en el año 2009 se impulsó el Acto Legislativo que incluyó la prohibición del porte y consumo de estas sustancias, desde el artículo 49 constitucional.

Sobre esta materia, la Corte había venido reconociendo que es *“deber del Estado de brindar a las personas farmacodependiente el tratamiento necesario para superar el estado de alteración al que se encuentra sometido, resaltando que para la prestación de este servicio se debe tener en cuenta aspectos como el tiempo de consumo, la sustancia ingerida y los problemas personales que del consumo se han derivado”*.<sup>58</sup>

Así las cosas, partiendo de la posible afectación que el consumo podría generar en los individuos y en la protección al derecho a la salud de los colombianos, en el 2009 se incluyeron las siguientes modificaciones al artículo 49 C.P:

***“El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.***

***Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.”***

De lo anterior se desprende que hoy en día está consagrada una prohibición de orden constitucional frente al consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo prescripción médica, en contraposición a una prohibición de orden legal donde se exceptúan los fines medicinales y científicos, como lo dispuso la Ley 1787 de 2016. Lo anterior, como parte de la protección y reconocimiento del derecho a la salud.

**6.2. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA REGULACIÓN ACTUAL FRENTE AL PORTE Y CONSUMO DE ESTUPEFACIENTES.**

Es menester analizar los efectos de la política actual frente al consumo y porte de estupefacientes. Preliminarmente, es pertinente hacer referencia a un pronunciamiento de la Corte Constitucional realizado en el 2002 con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra todas las normas que tipificaban los delitos de tráfico de estupefacientes.

<sup>58</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-452 de 2018 M.P. José Fernando Reyes Cuatrecasas.

En esa oportunidad la Corte Constitucional entró a analizar si el criterio político-criminal del legislador, que le condujo a tipificar el tráfico de estupefacientes, es susceptible de control constitucional. Sobre el particular, reconoció la Corte que "(...) si bien es cierto que el parlamento no es, ni mucho menos, la única instancia del poder público en la que se pueden diseñar estrategias de política criminal, no puede desconocerse que su decisión de acudir a la penalización de comportamientos no sólo es legítima frente a la Carta por tratarse del ejercicio de una facultad de la que es titular sino también porque ella cuenta con el respaldo que le transmite el principio democrático".<sup>59</sup>

No obstante reconoció, como ya lo había hecho en oportunidades anteriores, que el margen de libertad legislativa se encuentra enmarcado por los valores superiores del ordenamiento jurídico, los principios constitucionales y los derechos fundamentales.<sup>60</sup> En esa medida concluyó, en lo respectivo al caso concreto que "De allí que el cuestionamiento de la constitucionalidad de las normas que tipifican el tráfico de estupefacientes no deba hacerse genéricamente cuestionando una política criminal que se estima equivocada sino específicamente, esto es, considerando cada una de las reglas de derecho contenidas en esas disposiciones y confrontándolas con el Texto Superior para evidenciar su incompatibilidad".

En esa oportunidad la Corte se declaró inhibida por ineptitud de la demanda, no obstante, es claro que en esta materia era plenamente aplicable lo que ya había sido dispuesto en la sentencia C-221 de 1994, en la medida en que el legislador no podía tipificar como delito una conducta que repercutía exclusivamente en la esfera del individuo.

En consecuencia, es posible diferenciar lo que compete a la política criminal, en tanto se trata de la tipificación de conductas que repercuten en el orden jurídico, que afectan bienes jurídicos y derechos de otros individuos de aquellas conductas que únicamente trascienden en el ámbito personal y que, en consecuencia, no deberían ser objeto de prohibición.

**6.2.1 AFECTACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD POR EL CONSUMO DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES O PSICOTRÓPICAS.**

Vale la pena preguntarse si el fundamento del Acto Legislativo 02 de 2009 es plenamente aplicable para todos los tipos de sustancias estupefacientes o psicotrópicas. A saber, si el consumo de cualquiera de este tipo de sustancias tiene la virtualidad de afectar la salud, entendida como derecho, principio y servicio público y si, en consecuencia, todas deben ser objeto de prohibición constitucional.

En ese sentido, el cambio de enfoque en la política de drogas exige evaluar con detenimiento cuál es la variable crítica en este asunto. Por muchos años, la causa prohibicionista ha estado sustentada en gran parte en la creencia que el consumo no medicinal de cannabis es una gran amenaza contra la salud pública. Sin embargo, en este proceso hemos llegado a entender que definitivamente, no hay

<sup>59</sup> Corte Constitucional, sentencia C-420 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.  
<sup>60</sup> *Ibidem*.

cambio de paradigma si no se despejan las dudas que en materia de salud hay alrededor del consumo de cannabis de uso adulto.

**6.2.1.1 FRENTE AL DAÑO AL CONSUMIDOR.**

Sobre este particular, vale la pena traer a colación el artículo "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis"<sup>61</sup> publicado en 2010 en el diario médico The Lancet, que evaluó los impactos que las drogas —tanto legales como ilegales— tenían en las personas que las consumían, considerando además el contexto en el cual estas vivían.

Entre las conclusiones a las que llega la investigación, se tiene que la sustancia que más daño causa, tanto al individuo como a la sociedad, es el alcohol, con una valoración de 72/100; el tabaco por su parte es el sexto en la lista y sólo es un poco menos nocivo que la cocaína.

**Gráfica 1. Drogas por su nivel de daño, mostrando las contribuciones por tipo (daño al consumidor y daño hacia otros) al puntaje total.**

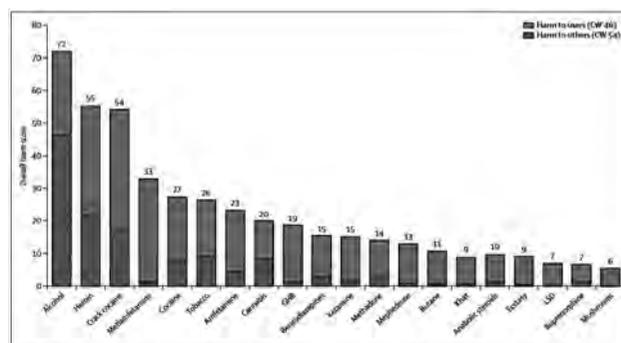


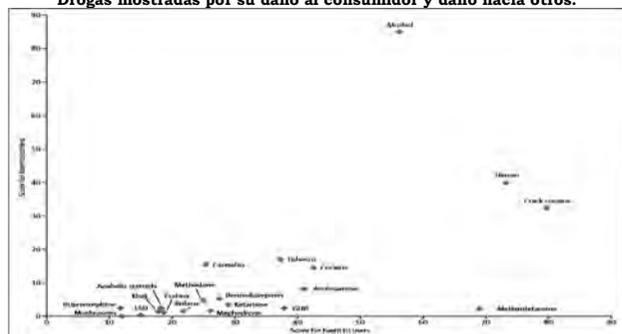
Figure 1. Drugs ordered by their overall harm scores, showing the separate contributions to the overall scores of harms to users and harms to others. The weights after normalisation (0–100) are shown in the key (cumulative for the sum of the scores of all the normalised weights for all the criteria to users, 40; and all the criteria to others, 54). CW=cumulative weight; GH=γ hydroxybutyric acid; LSD=lysergic acid diethylamide.

Fuente: Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. 2010.

Ahora bien, el mismo artículo citado con anterioridad, realizó un análisis sobre las drogas que causan daño al consumidor y las drogas que causan daño a otros. A continuación, se presenta el resultado.

<sup>61</sup> Leslie King and Laurence Phillips. "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis". David Nutt. The Lancet, 2010.

**Gráfica 2. Drogas mostradas por su daño al consumidor y daño hacia otros.**



Fuente: Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. 2010.

Como se observa, son pocas las drogas que realmente tienen afectación frente a los demás y aún más pocas las que causan un efecto grave, alcanzando el nivel más alto de afectación el consumo de alcohol, práctica que es plenamente legal en nuestro país.

Por otra parte, según la OMS el uso nocivo de alcohol es un factor causal de 200 enfermedades y trastornos<sup>62</sup>, además, existe evidencia de que la mitad de los consumidores de tabaco pueden morir por esta causa, siendo el 15% de esas muertes fumadores de humo ajeno o pasivos<sup>63</sup>.

De lo anterior, se desprende la conclusión de que en la actualidad existen sustancias, incluso más perjudiciales para la salud, cuyo consumo se encuentra permitido y que no han sido objeto de ningún intento de restricción vía legal o constitucional, como se adelantó en el año 2009 frente a todas las sustancias estupefacientes o psicotrópicas. No obstante, su producción y consumo a gran escala permiten el recaudo de impuestos destinados a financiar programas sociales, el sistema de salud, entre otros

**6.2.1.2 FRENTE A LA PROBABILIDAD DE DESARROLLAR TRASTORNOS ASOCIADOS AL CONSUMO.**

Respecto a la posibilidad de desarrollar trastornos asociados al consumo por

<sup>62</sup> Organización Mundial de la Salud (2019). Alcohol. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/facts-sheets/detail/alcohol>  
<sup>63</sup> Organización Mundial de la Salud (2019). Tabaco. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/facts-sheets/detail/tobacco>

cannabis, vale traer a consideración el estudio publicado en por Catalina López, José Pérez y otros en el año 2011, en el que se menciona que la probabilidad acumulada de transición a desarrollar este tipo de trastornos por consumo de cannabis es de 8,9%; del 67,5% para los consumidores de nicotina; 22,7% para los consumidores de alcohol; y el 20,9% para los consumidores de cocaína.<sup>64</sup> Es decir, una de cada 10 personas podrían desarrollar lo que se conoce como consumo problemático.

Un estudio más reciente del año 2019, realizado por los investigadores Christina Marel, Matthew Sunderland y otros, indica que las estimaciones de probabilidad acumulada de desarrollar trastornos por consumo de sustancias son: el 50,4% en consumidores de estimulantes, 46,6% de opiáceos, 39% de sedante, 37,5% de alcohol y 34,1% de los consumidores de cannabis.<sup>65</sup> Es decir, bajo este estudio 3 de cada 10 consumidores de consumidores de cannabis podrían desarrollar trastornos asociados al consumo. Una vez más, en términos de consumo problemático el cannabis sigue estando por debajo de sustancias legales como el alcohol y el tabaco.

Adicional a lo anterior, de acuerdo con la publicación del National Institute on Drug Abuse (NIH) acerca del cannabis, no hay reportes de muertes por sobre dosis de consumo de esta sustancia.<sup>66</sup> En el mismo sentido se han pronunciado diversos expertos en la materia.<sup>67</sup>

**6.2.1.3 FRENTE AL AUMENTO DEL CONSUMO POR REGULACIÓN.**

El aumento del consumo problemático de cualquier sustancia es un problema de salud pública, más aún, si se trata de sustancias ilegales, de las cuales no se tiene conocimiento de su origen, proceso de producción y los efectos sobre la salud por malas prácticas.

En sentido, se ha mencionado en varias oportunidades que la regulación de esta droga aumentaría el consumo, en especial en menores de edad. Sin embargo, la evidencia de mercados ya regulados indica que la regulación de los mercados puede incidir en la reducción del consumo, e inclusive, mejorar la percepción del riesgo asociado al consumo y desincentivar prácticas riesgosas para los consumidores.<sup>68</sup>

De igual manera, frente al consumo de menores la evidencia internacional respalda la afirmación de que el mercado regulado no permitió el aumento en el consumo de menores de edad, todo lo contrario. En Estados Unidos se redujo hasta en un 9% el consumo en menores desde la legalización<sup>69</sup>. De igual manera, en Uruguay<sup>70</sup>

<sup>64</sup> Lopez-Quintero C, Pérez-de los Cobos J, Hasin DS, et al. (2011) Probability and predictors of transition from first use to dependence on nicotine, alcohol, cannabis, and cocaine: results of the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions (NESARC). Drug Alcohol Depend. 2011;115(1-2):120-130. doi:10.1016/j.drugaldep.2010.11.004

<sup>65</sup> Marel, C., Sunderland, M., Mills, K. L., Slade, T., Teesson, M., & Chapman, C. (2019). Conditional probabilities of substance use disorders and associated risk factors: Progression from first use to use disorder on alcohol, cannabis, stimulants, sedatives and opioids. Drug and alcohol dependence, 194, 136–142. <https://doi.org/10.1016/j.drugaldep.2018.10.010>

<sup>66</sup> NIH. La marihuana- DrugFacts. Obtenido de: <https://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/drugfacts/la-marihuana>

<sup>67</sup> Ver también: German Lopez. The three deadliest drugs in America. Vox 2017.

<sup>68</sup> Pablo Zúñiga (2020). Nuevas políticas de drogas deben prevenir el consumo problemático. Obtenido de: <https://redesdal.org/blog/?f/el-cambio-en-pol%C3%AAdica-de-drogas-debe-buscar-prevenir-el-consumo>.

<sup>69</sup> Revista médica JAMA Pediatrics, 2019.

<sup>70</sup> Hannah Laqueur, Ariadne Rivera-Aguirre, Aaron Shev, Alvaro Castillo-Carniglia, Kara E. Rudolph, Jessica Ramirez, Silvia S.

y en Canadá tampoco se aumentó el consumo en adolescentes.<sup>71</sup>

En consonancia con lo anterior, el estudio realizado en Estados Unidos, determinó que: *“después de la legalización en 2012 de la venta de marihuana a adultos en Washington, el consumo de marihuana durante los últimos 30 días disminuyó o se mantuvo estable hasta 2016 entre los estudiantes del condado de King en los grados 6, 8, 10 y 12. Entre los estudiantes del grado 10, se produjo una disminución entre los hombres, mientras que la tasa entre las mujeres se mantuvo estable”*.<sup>72</sup>

Estos resultados tienen explicación en las bondades de la regulación que, frente a la salud pública, resulta más eficiente que el prohibicionismo. El mercado controlado permite determinar cómo, quién, dónde y qué se consume, permitiendo alejar a los menores de edad y población en riesgo de cualquier tipo de consumo.

Los que abogamos por un cambio en la política de drogas y los que buscan mantener las cosas como están, tenemos al menos varios puntos en común, este es uno de ellos. Todos queremos proteger a los niños, niñas y adolescentes y a la población vulnerable, hay acuerdo sobre eso, avancemos en la discusión de cuál es la mejor forma de hacerlo.

**6.2.1.4 FRENTE AL AUMENTO DE VIOLENCIA POR CONSUMO DE CANNABIS.**

Sobre el particular, no existe evidencia concluyente que asocie el consumo de cannabis con el aumento de comportamientos violentos. Inclusive existen estudios que sugieren que el cannabis disminuye la agresividad, entre ellos los traídos a colación por la FIP menciona lo siguiente: *“Los estudios sobre la conexión entre violencia y el consumo de marihuana y de alcohol indican que la marihuana parece disminuir la agresividad. Existe evidencia de la tendencia al comportamiento violento asociada al abuso de alcohol o de drogas duras como la cocaína y la heroína. El consumo de marihuana, en otras palabras, no parece conducir a más violencia”*.<sup>73</sup>

En el mismo sentido, expertas como Paola Cubillos y María Isabel Gutiérrez señalan que, en términos de hechos violentos, el cannabis no genera la agresividad que con mayor frecuencia se asocia con el alcohol.<sup>74</sup>

Finalmente, conforme al estudio realizado por Denson, Blundell y otros, el alcohol es el contribuyente psicotrópico más común al comportamiento agresivo. En muchas partes del mundo, el consumo agudo de alcohol está implicado en aproximadamente entre el 35% y el 60% de los delitos violentos.<sup>75</sup>

Martins, Magdalena Cerdá, *The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use*, *International Jou* 71 [https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND\\_Sessions/CND\\_63/Statements63\\_02.03.2020/Country\\_03.03.2020/Canada.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_63/Statements63_02.03.2020/Country_03.03.2020/Canada.pdf)  
 72 Ta M. Greta L, Bolt K. *Trends and Characteristics in Marijuana Use Among Public School Students — King County, Washington, 2004–2016*. *MMWR Morb Mortal Wkly Rep* 2019;68:845–850. Obtenido de: [https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/68/wr/mm6839a3.htm?e\\_cid=mm6839a3\\_w8\\_suggesteditation](https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/68/wr/mm6839a3.htm?e_cid=mm6839a3_w8_suggesteditation)  
 73 FIP. *Nueve preguntas sobre marihuana medicinal*. Obtenido de: <https://www.ideaspaz.org/especiales/marihuana-medicinal/>  
 74 *Colombian Check (2020)*. Obtenido de: <https://colombiancheck.com/cheques/miranda-compartio-siejo-meme-chileno-con-cifras-sin-fuente-favor-del-cannabis>  
 75 Denson, TP, Blundell, KA, Schofield, TP y col. *Los correlatos neurales de la agresión relacionada con el alcohol*. *Cogn Affect Behav Neurosci* 15, 203–215 (2015). <https://doi.org/10.3758/s13415-017-0558-0>

Es evidente que los diversos estudios realizados en la actualidad han empezado, y por fortuna, a cuestionar los mitos dados por ciertos alrededor del consumo de cannabis. A lo largo de este documento se podrá evidenciar buena parte de esa evidencia. No obstante, la discusión acerca del cambio en la política de drogas no se trata de una competencia entre cuál sustancia causa más o menos daño o cuál es más adictiva. La discusión realmente es sobre cómo el potencial uso excesivo o consumo problemático, puede desencadenar impactos negativos en la salud humana y cuál debería ser la respuesta del Estado, dentro de la cuál hay una caja de herramientas como la prohibición y la regulación.

En ese sentido, se puede concluir entonces que es necesario que los Estados diseñen respuestas diferenciadas para cada tipo de población y de sustancia ya que, como ya lo había advertido la Corte Constitucional en el año 1994 *“no puede, pues, un Estado respetuoso de la dignidad humana, de la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad, escamotear su obligación irrenunciable de educar, y sustituir a ella la represión como forma de controlar el consumo de sustancias que se juzgan nocivas para la persona individualmente considerada y, eventualmente, para la comunidad a la que necesariamente se halla integrada”*.<sup>76</sup>

Adicionalmente, es importante diferenciar el consumo problemático, del consumo ocasional o adulto, siendo este segundo un tipo de consumo que no necesariamente tiene afectación sobre la salud pública, ni sobre los derechos de los demás.

En lo que respecta al consumo problemático, más que la prohibición, se debe garantizar una oferta de servicios de salud, con tratamientos que sean voluntarios y basados en evidencia, de acuerdo a: 1) lo detallado en los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS); 2) el documento de resultados de la UNGASS (2016); y 3) la propia legislación colombiana a través de la Ley 1566 de 2012<sup>77</sup>.

Si lo que se pretendió con el Acto Legislativo 02 de 2009 fue entonces proteger el derecho a la salud, es necesario que el Estado colombiano adopte las medidas correspondientes para aplicar los principios de la salud pública, en vez de promover una política de naturaleza prohibitiva y penal.<sup>78</sup>

En este escenario, es imperativo fortalecer el enfoque de salud pública el cual permitirá definir estrategias y herramientas para abordar la problemática de las drogas, no solo desde la visión del individuo sino también de lo colectivo, teniendo en cuenta el medio ambiente, la comunidad, la familia y el ámbito económico, pues su abandono puede exacerbar factores de riesgo que contribuyen al consumo ilícito de drogas.

76 Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.  
 77 *“Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional ‘entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas’*, la cual indica en su Artículo 2 que *“toda persona que sufra trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas, tendrá derecho a ser atendida en forma integral por las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y las instituciones públicas o privadas especializadas para el tratamiento de dichos trastornos”*  
 78 Dejusticia, *“Comentarios borrador de decreto por medio del cual se adiciona el capítulo 9 del título 8 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1070 de 2015, ‘Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa’, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas”* 2018.

Asimismo, y de acuerdo a lo planteado por Medina – Mora, definir el fenómeno de las drogas desde una perspectiva de salud pública permite reconocer diferencias entre las drogas y sus riesgos. Además, se aleja de conceptualizaciones que ven a las drogas como fin último, con el decomiso y la detención de personas como la meta, en cambio ve a las sustancias en su interacción con las personas que las usan o tienen potencial para hacerlo y que viven en contextos con mayor o menor riesgo y que son más o menos vulnerables a la experimentación.<sup>79</sup>

En esta medida, se decide adoptar, de manera gradual, la visión de la dependencia como una enfermedad crónica y recurrente que requiere de atención integral. Porque los ciudadanos dependientes de las drogas deben ser tratados como pacientes necesitados de tratamiento y no como delincuentes merecedores de castigo, así como separar el consumo adulto del consumo problemático, deuda histórica del Estado frente a los consumidores. De este modo, el accionar del Gobierno no se agota en el sistema judicial, por el contrario, entre las estrategias se incluyen la promoción de estilos de vida saludable, la prevención, el tratamiento, la reducción del daño asociado a usos problemáticos y la reinserción social y, protegiendo los derechos humanos de las personas que usan drogas.<sup>80</sup>

Durante los últimos 25 años luego de que la Honorable Corte Constitucional profiriera la sentencia C-221/94, se han llevado a cabo múltiples experiencias legislativas y de investigación en distintos países del mundo, que han agregado más argumentos a lo expresado por la Corte en su momento, bajo la misma premisa: *la penalización del consumo de drogas, que se hace en nombre de la salud, es desastrosa para la salud pública y para los propios consumidores*.

Por la razón que aquí ya se ha expresado, la penalización no impide que las personas accedan a las drogas, pero sí las obliga a consumirlas en el mundo de la ilegalidad y en condiciones que amenazan su seguridad y su salud. Esto no solo incrementa los riesgos sanitarios para los consumidores, sino que además evita que aquellos con problemas de dependencia busquen ayuda, pues temen la sanción y es profundamente discriminatorio.<sup>81</sup>

**6.2.2 REGULARIZACIÓN EXCLUSIVA DEL CANNABIS.**

Las sustancias estupefacientes y psicotrópicas, en general, tienen un potencial de adicción, entendido como la capacidad de desarrollar hábitos de consumo ligadas a una dependencia psicológica o fisiológica, así como generan un síndrome de abstinencia, entendido como las alteraciones físicas y psíquicas que aparecen en una persona cuando deja bruscamente de tomar una sustancia a la cual está habituada o es adicta.

De acuerdo al estudio realizado por el profesor de Psicofarmacología en la Universidad de Bristol, David Nutt, sustancias prohibidas y no prohibidas como la

heroína (peligrosa por su alta mortalidad)<sup>82</sup>, la cocaína (que cuando decanta en muerte por sobredosis muestra edema cerebral y pulmonar)<sup>83</sup>, la metanfetamina, el crack o el alcohol (el cual es uno de los causantes de la cirrosis) son las sustancias que más afectación al consumidor pueden generar.<sup>84</sup>

El alcohol como primer ejemplo, genera tolerancia, acostumbriamiento y dependencia. Dicha sustancia ante su abuso presenta como consecuencia efectos negativos acentuados que tienen tendencia a decantar en una embriaguez patológica<sup>85</sup>, entre otras afectaciones a la salud de sus consumidores, como bien lo ha venido advirtiendo la OMS.

La nicotina por su parte es una sustancia que genera dependencia, tolerancia y síndrome de abstinencia ante su interrupción, además, como ya se mencionó, según la OMS mata a la mitad de sus consumidores y genera distintas afectaciones a la salud. Mientras que los Opiáceos presentan facilidad para inducir farmacodependencia, lo que obliga a los médicos que los recetan, sean extremadamente cuidadosos, y no generosos en su prescripción.<sup>86</sup>

En lo que respecta al Cannabis, varios autores y estudios señalan que es baja la probabilidad acumulada de desarrollar consumos problemáticos o trastornos asociados al consumo<sup>87</sup>, no suele inducir tolerancia<sup>88</sup> o decantar en muerte por sobredosis. En contra posición con los ejemplos tanto lícitos como ilícitos ya citados. Lo anterior aunado a sus aplicaciones en temas de salud y calidad de vida (cuidados paliativos) que hoy son una realidad

Se evidencia entonces que los efectos del cannabis no son más nocivos que los efectos del alcohol o del cigarrillo. Por el contrario, el cannabis genera un daño mínimo al consumidor y hacia otros, de acuerdo a las gráficas 1 y 2 relacionadas en las págs. 22 y 23.

De acuerdo a lo expuesto es necesario ser claros respecto a que el presente Proyecto de Acto Legislativo exclusivamente busca la regularización del uso adulto del cannabis. Sustancias como la cocaína, el hachis, los derivados de la amapola y la droga sintética deben continuar bajo la normativa actual.

En consecuencia, y considerando además que:

- 1) Colombia cuenta con una legislación vigente que reglamenta de forma idónea y eficaz el cultivo, la transformación, la comercialización y exportación del cannabis de uso medicinal que bien podría extenderse al adulto sin inconvenientes;

<sup>79</sup> Medina-Mora, René, Villatoro, & Natera. *“Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?”*, 2013; página 68  
<sup>80</sup> Ministerio de Salud, Dirección de Promoción y prevención, *“El consumo de SFA en Colombia”* 2015.  
<sup>81</sup> Rodrigo Uprimny, *“Una oportunidad perdida”*, Dejusticia. 2019

<sup>82</sup> British Broadcasting Corporation BBC *Cudles son las sustancias más adictivas del mundo y qué le hacen a nuestro cerebro*, recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46877409>  
<sup>83</sup> Cesar Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.  
<sup>84</sup> Leslie King and Laurence Phillips. *“Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis”*. David Nutt. *The Lancet*, 2010.  
<sup>85</sup> Cesar Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.  
<sup>86</sup> Marel, C., Sunderland, M., Mills, K. L., Slade, T., Teesson, M., & Chapman, C. (2019). *Conditional probabilities of substance use disorders and associated risk factors: Progression from first use to use disorder on alcohol, cannabis, stimulants, sedatives and opioids*. *Drug and alcohol dependence*, 194, 136–142. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2018.10.010>  
<sup>87</sup> Cesar Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.

- 2) Existe una tendencia creciente en el ámbito internacional de reglamentar y permitir el uso adulto del cannabis;
- 3) Se está consolidando un nuevo mercado a nivel mundial que está generando ganancias.

Se puede afirmar entonces que es viable y positivo regularizar el cannabis para su uso adulto.

Sobre este asunto es pertinente traer a colación los estudios realizados por Dejusticia, que señalan que existen tres tipos de consumo, a saber: 1) cotidiano, 2) habitual y 3) problemático. Según las experiencias de Uruguay, Canadá y Estados Unidos, países en los que se reguló la producción y la comercialización de cannabis adulto, de los distintos tipos de consumo, solo el problemático requiere un tratamiento.

Aunado a lo anterior y de acuerdo al Informe Mundial Sobre las Drogas 2018 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, solo el 11,27% de la totalidad de consumidores de drogas presentan este tipo de consumo.

En el mismo sentido, Dejusticia trae a colación las cifras reportadas por la DEA que demuestran la cantidad de muertes directas por el consumo de drogas en Estados Unidos.<sup>89</sup> Su principal conclusión es que la droga más mortal, es el tabaco. Así como no se reporta ninguna muerte por el consumo de cannabis.

Lo anterior no implica que no vayan a ser penalizadas las conductas delictivas cometidas por los consumidores de cannabis, como conducir bajo los efectos de la marihuana o del alcohol, se les penalizará por las conductas que realicen que atenten contra bienes jurídicos, y no por el hecho de ser consumidores.

### 6.2.3 JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD

Es posible concluir entonces que, en el caso del cannabis, la prohibición actual es desproporcionada y deriva necesariamente en una afectación a derechos constitucionales que no se encuentra soportada por la protección a otro interés constitucional, como la salud pública.

Para demostrarlo, vale la pena realizar un juicio integrado de igualdad, en los términos fijados por la Corte Constitucional, en amplia línea jurisprudencial entre la que se resalta la sentencia C-093 de 2001. Este análisis parte de la combinación del modelo europeo con el modelo norteamericano<sup>90</sup> que permite realizar el estudio de adecuación, idoneidad y proporcionalidad de la medida, utilizado además los criterios brindados por el test de igualdad estadounidense, con el fin de realizar un análisis de igualdad de diferente intensidad, dependiendo de si se está ante el caso

<sup>89</sup> German Lopez. *The three deadliest drugs in America*. Vox 2017.

<sup>90</sup> Pretendiendo que cada uno de los sub-principios del test se pudiese aplicar de manera gradual, de acuerdo con la extensión del margen de apreciación del legislador o la administración.

de un test estricto, intermedio o flexible.<sup>91</sup>

La realización del test permitirá verificar: "(i) el establecimiento de una serie de medidas que tienen por finalidad la consecución de un objetivo constitucionalmente admisible, deseable o válido; (ii) la correlativa afectación que con la adopción de este tipo de medidas se puede generar; y (iii) la necesidad que existe de incurrir en dicha afectación, así como la imposibilidad de lograr esa finalidad por otros medios menos lesivos."<sup>92</sup> Todo esto con el fin de verificar si la medida implementada afecta, o no, en forma desmedida o excesiva, derechos o intereses jurídicos de alta envergadura.<sup>93</sup>

El primer elemento que debe ser tenido en cuenta para la realización del Juicio integrado de igualdad es determinar "si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza".<sup>94</sup> Sobre el particular se considera como supuesto de comparación la habilitación legal a un individuo para el consumo personal de sustancias que generen algún tipo de alteración psíquica, comportamental o que puedan tener injerencia en su salud.

En segunda medida, procede establecer si "en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales".<sup>95</sup> Sobre este punto, es claro que, tanto en el plano fáctico, como en el plano jurídico existe un trato desigual, en tanto en la actualidad un particular puede consumir de forma legal sustancias tales como el alcohol y el tabaco, pero, por el contrario, le sea vedado el acceso a sustancias como el cannabis.

Ahora, ¿esta diferencia encuentra una justificación constitucional? Este punto plantea una dificultad en tanto en este caso se está estudiando una prohibición que fue incluida a través de un acto legislativo a la Constitución. No obstante, para efectos de continuar el ejercicio, vale la pena analizar la prohibición a la luz de los derechos fundamentales a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a la salud.

Sobre este asunto, es claro que la actual normativa excluye un universo de personas a los que se les ha limitado su libre desarrollo de la personalidad, a saber, los consumidores de cannabis y aquellos que buscan un desarrollo investigativo y científico. Esta disposición no logra diferenciar entre el consumo problemático que la inspira y el consumidor que se ve reprimido por una intromisión indebida del poder público dentro de su esfera de decisión.

Es relevante recordar lo dispuesto por Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-221 de 1994, en virtud de la cual se estableció que:

*"La primera consecuencia que se deriva de la autonomía, consiste en que es la propia persona (y no nadie por ella) quien debe darle sentido a su*

<sup>91</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.  
<sup>92</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-144 de 2015, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.  
<sup>93</sup> *Ibidem*.  
<sup>94</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.  
<sup>95</sup> *Ibidem*.

*existencia y, en armonía con él, un rumbo. Si a la persona se le reconoce esa autonomía, no puede limitársela sino en la medida en que entra en conflicto con la autonomía ajena. El considerar a la persona como autónoma tiene sus consecuencias inevitables e inexorables, y la primera y más importante de todas consiste en que los asuntos que sólo a la persona atañen, sólo por ella deben ser decididos. Decidir por ella es arrebatarle brutalmente su condición ética, reducirla a la condición de objeto, cosificarla, convertirla en medio para los fines que por fuera de ella se eligen".<sup>96</sup>*

Ahora, en lo que respecta a la salud pública valdría la pena preguntarse si la razón del trato diferencial se origina en que el cannabis, a diferencia de sustancias legales como el alcohol y el tabaco, genera mayores afectaciones a la salud o si su consumo tiene injerencia negativa frente a los derechos de los demás y el bien común. Sobre este punto, vale la pena resaltar lo ya expuesto en los numerales 4.2.1 y 4.2.2 de este documento, en los que se evidenció que, por el contrario, el cannabis produce menos afectaciones a la salud del que lo consume y que genera una menor afectación al entorno social del consumidor que sustancias como, por ejemplo, el alcohol.

En consecuencia, no se evidencia que exista un fin constitucional que justifique la prohibición del consumo de cannabis y que, por el contrario, se están afectando derechos fundamentales relativos a la libertad, la autonomía y autodeterminación de los individuos. Adicionalmente se encuentra que con la prohibición el Estado está desconociendo uno de sus deberes, también de rango constitucional, consistente en la promoción e implementación de servicios de salud efectivos.

Lo anterior deriva en que, en lo que respecta al caso concreto sea procedente exigirle al Estado la igualdad frente a las cargas públicas, razón por la cual el legislador debe garantizar la aplicación del principio de igualdad levantando la prohibición en lo respectivo al consumo de cannabis. Esto con el fin de hacer cesar los actos discriminatorios y desproporcionados frente a las cargas que deben soportar los consumidores de esta sustancia en relación a quienes consumen otro tipo de sustancias legalmente permitidas.

## 7. ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA DE CRIMINALIZACIÓN DEL PORTE Y CONSUMO DE DROGAS

Habiendo culminado el análisis constitucional, vale la pena analizar la efectividad de la política de criminalización del porte y consumo de drogas en el país.

La política de drogas en Colombia se ha enfocado en: "1) el uso preferente del derecho penal, 2) el carácter expansivo de la sanción penal a los delitos de drogas (más conductas y mayores penas) y 3) el carácter indiferenciado de esas sanciones, pues a conductas muy disímiles –tanto por el tipo de actividad, como por la escala en que se realizan– se les han aplicado penas similares muy severas".<sup>97</sup> Por tanto,

<sup>96</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>97</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (PP.10) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

Dejusticia para el 2017, en "Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina", ha señalado que el sistema carcelario en Colombia ha acarreado un costo muy alto por el prohibicionismo de las drogas.<sup>98</sup> Lo anterior ha llevado a un alto encarcelamiento de las personas más vulnerables dentro de la economía de las drogas, con repercusiones y sin llegar a éxitos dentro de la lucha contra las drogas o el desmonte de las estructuras delictivas.<sup>99</sup>

En otras palabras, en Colombia la política de drogas se ha concentrado en la acción punitiva, generando los siguientes efectos indeseados, de acuerdo a Dejusticia 2017<sup>100</sup>:

- i. Primero, en el balance costo beneficio (desproporcionalidad utilitaria), pues ha implicado enormes costos fiscales, humanos y ha sobrecargado los sistemas judiciales y penitenciarios, sin que se perciban beneficios significativos en términos de reducción de la demanda (consumo) o de la oferta (producción).
- ii. Segundo, en materia penal, la tipificación de los delitos y la aplicación de las penas para el caso de los delitos de drogas no parece ser proporcional al daño efectivamente causado con la conducta penalizada. Además, los delitos de drogas se han llegado a castigar con penas superiores o similares a las que se aplicaron para delitos tan graves como el homicidio o los delitos en contra de la libertad y formación sexual.
- iii. Tercero, en materia constitucional, la judicialización excesiva de los delitos de drogas limita derechos fundamentales (con el ánimo de proteger con eficacia dudosa la salud pública), generando una grave afectación de los derechos que juegan en sentido contrario (autonomía personal, libre desarrollo de la personalidad y dignidad humana), y sin tener en cuenta criterio alguno de adecuación, necesidad o proporcionalidad.

Es importante ver estas políticas punitivas a la luz de las actuales cifras de las prisiones en Colombia. Siguiendo la línea del informe de Dejusticia (2017) y actualizando las cifras para 2019, según los datos del International Center for Prison Studies (Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones)<sup>101</sup>:

<sup>98</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (PP.20) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

<sup>99</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (PP.10) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

<sup>100</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

<sup>101</sup> World Prison Brief, Institute for Criminal Policy Research. Recuperado de: <http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total> y <http://www.prisonstudies.org/country/colombia>

- Colombia ocupa el puesto número 14 en términos de población privada de la libertad, con 119.896 personas en sus cárceles a 2018, población que en Latinoamérica solamente es superada por Brasil (719.998).
  - Ha habido un crecimiento acelerado de dicha población, creciendo un 133% desde el año 2000, superando el crecimiento porcentual de la población en Colombia para el mismo periodo 5.3 veces según las cifras del DANE.<sup>102</sup>
- Colombia ocupa el puesto 48 en términos de países con mayores tasas de encarcelamiento, con 241 por cada 100.000 habitantes privados de la libertad.
  - Esta cifra está muy por encima del promedio mundial reportado por el Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones para 2018, que fue de 145 por cada 100.000 habitantes.
  - También, resulta preocupante el crecimiento de esta cifra que aumentó en un 17% desde el año 2000 (128 por cada 100.000 habitantes).
- Colombia ocupa el puesto 51 en términos de países con mayor tasa de encarcelamiento femenino. Las mujeres representan el 6.9% de la población privada de la libertad en Colombia.
  - La población femenina privada de la libertad ha crecido de una manera más acelerada que el promedio nacional, 163% desde el año 2000 superando el crecimiento porcentual de la población femenina en Colombia para el mismo periodo 6.5 veces según las cifras del DANE.
- Colombia ocupa el puesto 53 en términos de países con mayor hacinamiento carcelario, 149.4%.

En este sentido, es importante ver estas cifras de privación de la libertad en Colombia a la luz de las capturas por delitos por drogas, pues estas representan una gran parte de las capturas que se dan en el país. De las 2.479.630 capturas realizadas por la Policía Nacional por presunta conducta delictiva en el periodo 2005-2014, "727.091 (el 29,3 %) han sido por presunto porte, tráfico o fabricación de drogas" (Dejusticia, 2017, pp. 30). Para el 2014, 1 de cada 3 capturas de la policía estuvo relacionada con drogas, capturas que son principalmente de jóvenes y menores de edad.<sup>103</sup>

Así como la población privada de la libertad en Colombia por delitos asociados a

<sup>102</sup> DANE. Estimaciones De Población 1985-2005 Y Proyecciones De Población 2005-2020 Nacional y Departamental Desagregado por Área, Sexo Y Grupos Quinquenales De Edad. Recuperado de: <https://sitios.dane.gov.co/cnpv-presentacion/src/#cuartos00>  
<sup>103</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

drogas pasó de 11% en 2000 a 22% en 2015. De la cual, la población de mujeres pasó de 40% en 2000 a 46% en 2015, mientras que la población masculina por este mismo tipo de conducta pasó de 10% en 2000 a 18% en 2015. Anuado al hecho que de cada 200 capturas solo 48 (24%) terminan en condena.<sup>104</sup>

El 52% de las personas capturadas por delitos de tráfico, porte o fabricación de estupefacientes, son menores de 25 años.<sup>105</sup> Pero es preocupante que, de los 160.047 casos registrados de menores de edad que han ingresado al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, el 30% de los casos eran relacionados con tráfico, fabricación o porte de estupefacientes<sup>106</sup>, porcentaje que solamente es superado por los casos de hurto, que representan el 39%.

Con las políticas punitivas en Colombia no solamente se están persiguiendo a los jóvenes, sino también a las personas más pobres, a las personas con menos nivel educativo y que menos oportunidades han tenido a lo largo de la historia de nuestro país. Ello se evidencia en las cifras arrojadas por un estudio realizado por Dejusticia sobre personas condenadas por tráfico, porte o fabricación de estupefacientes para el periodo 2010 – 2014<sup>107</sup>, en donde el 19.4% de las personas condenadas se encontraban desempleadas o se ocupaban en la economía informal, y solamente 4.41% se dedicaba a un oficio profesional.

La situación de hacinamiento es crítica en las cárceles colombianas, debido en parte, al gran número de personas privadas de libertad por delitos en conexión con drogas y el acelerado crecimiento de estas cifras. Al punto que, de acuerdo a Dejusticia, si se hubieran implementado alternativas que permitieran la salida de la cárcel de las personas recluidas por delitos de drogas, el hacinamiento se reduciría en un promedio del 33.38% al 9.48% para el periodo.<sup>108</sup>

La regulación del consumo de marihuana si bien no solucionaría completamente los problemas expuestos anteriormente, si sería un primer paso para enmendar muchas de las injusticias contra los grupos más vulnerables y eslabones más débiles. No solamente ayudaría ahorrar recursos al Estado, sino también permitiría a las autoridades judiciales concentrar sus esfuerzos en conductas que realmente pongan en riesgo a la sociedad.

Finalmente, tenemos que tener en cuenta que las Políticas de Drogas están encaminadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el reporte de 2018

<sup>104</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37. (Pp. 46) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>  
<sup>105</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37. (Pp. 32) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>  
<sup>106</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37. (Pp. 59) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>  
<sup>107</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37. (Pp. 59) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>  
<sup>108</sup> Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37. (Pp. 73) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

titulado "Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible"<sup>109</sup>, la Comisión Global de Políticas de Drogas señala cómo el lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible permite dirigir "las políticas de drogas para enfocarse en aquellos que están amenazados, en lugar de las amenazas que pueden representar las drogas mismas"<sup>110</sup>.

La política de drogas de regulación, y no de persecución, se puede enmarcar dentro de los diferentes ODS y, pueden generar oportunidades para la prevención y asistencia de los grupos más vulnerables. La lucha actual contra las drogas, dentro de las cuales se incluye la marihuana, afecta el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así:

- ODS 1 (fin de la pobreza): las políticas de control de drogas han exacerbado la pobreza sin enfrentar las causas que llevan a las personas a participar en el mercado de las drogas.<sup>111</sup> En el mercado ilícito de las drogas participan personas vulnerables y las políticas represivas han sido contraproducentes, afectando principalmente a las personas más vulnerables, grupos étnicos y comunidades marginalizadas. Muchos de los cultivos de drogas ilícitas se dan en regiones donde el Estado no llega y hay desigualdad en el acceso a la tierra. Las políticas de erradicación forzosa sin ofrecer alternativas de subsistencia, así como la persecución de los eslabones más débiles en las cadenas de producción, exacerbaban la pobreza en las poblaciones vulnerables.<sup>112</sup> Además, en diferentes regiones de conflicto es común que los agricultores de subsistencia se vean atrapados en disputas entre grupos armados, como ha sido el caso en Colombia.
- ODS 3 (salud y bienestar): si bien el consumo de drogas permea todos los grupos sociales, las políticas represivas y "falta de acceso sociales y de salud (que incluyen la reducción y el tratamiento del daño, pero también la atención médica general) suelen afectar a los segmentos más pobres y marginados de la sociedad".<sup>113</sup> Criminalizar a las personas que consumen drogas solamente aumenta más su exclusión del empleo, salud y servicios sociales.
- ODS 5 (Igualdad de género): las personas atrapadas en el tráfico de drogas son especialmente vulnerables y las acciones represivas por parte del Estado pueden llevar a un aumento de la corrupción, hacinamiento en las cárceles y agravamiento de la pobreza.<sup>114</sup> Las mujeres son más propensas a participar en el tráfico de drogas ilegales, debido a que las desigualdades de género "obstaculizan su acceso a la educación y al empleo".<sup>115</sup> En América Latina la gran mayoría de las mujeres que participan en actividades de

<sup>109</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible. Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)  
<sup>110</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible. (Pp.6) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)  
<sup>111</sup> *Ibidem*.  
<sup>112</sup> *Ibidem*.  
<sup>113</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible. (Pp.8) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)  
<sup>114</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible. (Pp.7) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)  
<sup>115</sup> *Ibidem*.

drogas ilícitas son madres solteras en condiciones de vulnerabilidad y sin formación formal, con pocas oportunidades en el mercado laboral.<sup>116</sup> Más allá, su encarcelamiento exacerba su problemática, afectando directamente a sus hijos y creando ciclos de pobreza y delincuencia. Lo anterior está ligado con el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico) y la problemática que encuentran las personas al dejar los centros de reclusión para encontrar trabajo.<sup>117</sup>

- ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas): Las políticas punitivas y la guerra dura contra las drogas como ha sido planteada hasta ahora no ha logrado reducir significativamente el mercado, de acuerdo a las Naciones Unidas y la literatura científica.<sup>118</sup> Los sistemas de justicia y penales se han visto inundados de casos relacionados con delincuentes menores, agotando recursos ya escasos para atender a la justicia y no enfocándose en los verdaderos actores violentos.<sup>119</sup> Adicionalmente, las políticas represivas han llevado a encarcelamientos masivos y problemas de hacinamiento.<sup>120</sup>

Las mujeres en América Latina, son la población carcelaria de mayor crecimiento, lo cual va en contravía del ODS 10 (reducción de las desigualdades) pues las leyes antidrogas son especialmente aplicadas a grupos minoritarios. Así mismo, el tamaño del mercado ilegal de las drogas ha generado incentivos para que haya corrupción y las instituciones del Estado sean cooptadas.<sup>121</sup>

Por otra parte, también la Comisión replantea la manera de medir indicadores de parte de drogas a partir indicadores de los ODS. Algunas de las propuestas son:<sup>122</sup>

- ODS 1: Hectáreas de cultivos erradicados vs. Pobreza en las familias donde los cultivos ilícitos son predominante fuente de ingreso.
- ODS 5: número de Micro traficantes encarcelados vs. número de mujeres encarceladas por primera vez por delitos menores relacionados con drogas.
- ODS 16: número de personas procesadas en el sistema penal por delitos relacionados con drogas vs. número de personas acusadas de delitos no violentos relacionados con drogas que se han visto beneficiados de alternativas de encarcelamiento.

<sup>116</sup> *Ibidem*.  
<sup>117</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible. (Pp.7) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)  
<sup>118</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible. (Pp.8) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)  
<sup>119</sup> *Ibidem*.  
<sup>120</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible. (Pp.9) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)  
<sup>121</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible. (Pp.10) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)  
<sup>122</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible. (Pp.16) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

Finalmente, debemos resaltar que la Comisión Global de Políticas de Drogas recomienda que la lucha contra las drogas de la manera como ha sido planteada (prohibición y persecución del consumidor), ha marginado a personas vulnerables y causado “daños graves en los sectores de la sociedad, la educación y la economía”.<sup>123</sup> Además, señala que “los países deben considerar la política de drogas como parte de una deliberación más amplia sobre el tipo de sociedades que desean lograr para 2030 y cuán inclusivas deberían ser esas sociedades. Como respuesta a cuestiones tan trascendentales, los países deberían avanzar hacia la regulación de las drogas actualmente ilegales, con miras a sacar el mercado ilegal de las manos de la delincuencia organizada y garantizar la salud, la seguridad, la dignidad y el desarrollo equitativo de sus poblaciones”.<sup>124</sup>

**8. MODIFICACIONES A LA CONSTITUCIÓN**

TEXTO LEGAL VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Constitución Política de Colombia</b></p> <p><b>ARTICULO 49.</b> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.</p> <p>Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.</p> <p>Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.</p>	<p><b>Constitución Política de Colombia</b></p> <p><b>ARTÍCULO 49.</b> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.</p> <p>Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.</p> <p>Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.</p>

<sup>123</sup> Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible. (p.17) Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)

<sup>124</sup> *Ibidem*.

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

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

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

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.

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

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

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

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

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.

**9. CONCLUSIONES**

Según lo expuesto podemos afirmar que el presente Proyecto de Acto Legislativo es necesario, en razón a que:

- 1) Corrige la contradicción constitución/ley que se encuentra vigente frente al uso científico del cannabis.
- 2) Evita la intromisión del Estado frente al derecho del libre desarrollo de la personalidad, permitiendo que los ciudadanos puedan decidir sobre el consumo del cannabis en un marco legal regulado.
- 3) Evita tratos discriminatorios o desiguales arbitrarios frente a la población que consume.
- 4) Fortalece el enfoque de política pública en salud en el que se considera al adicto como una persona que merece un tratamiento y no como un criminal.
- 5) Ofrece la oportunidad de dar apertura a un mercado legal nuevo y prometedor con resultados positivos demostrables en el ámbito internacional.
- 6) Genera externalidades positivas en el ámbito fiscal, por un lado, implica un mayor recaudo y con ello mayor inversión social, por el otro crea empleo.
- 7) Desestimula los mercados ilegales de narcotráfico y su implementación gradual podría conducir a reducir el índice de otros delitos relacionados.
- 8) Aliviaría las cargas y sobrepoblación del sistema penitenciario.

**10. CONFLICTOS DE INTERÉS**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Acto Legislativo podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, que cuenten con cultivos de cannabis y sus derivados para el uso medicinal o científico, o participación en empresas que se encarguen de su producción y comercialización que puedan beneficiarse con el proyecto en mención.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

*“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él, y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles.*

*También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.”*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

*“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.*

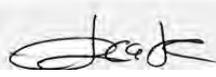
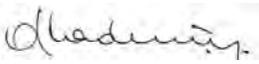
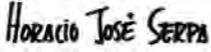
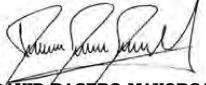
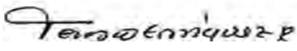
*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

**11. REFERENCIAS**

- Blumenauer, E. 2018. *The Path Forward: Rethinking Federal Marijuana Policy.* (p.p.10). Recuperado de: [https://blumenauer.house.gov/sites/blumenauer.house.gov/files/BlumenauerReport\\_ThePathForward.pdf](https://blumenauer.house.gov/sites/blumenauer.house.gov/files/BlumenauerReport_ThePathForward.pdf)
- Cesar Augusto Giraldo Giraldo. *Medicina Forense.* 2009.
- Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. *Dejusticia.* 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37.* Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>
- Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas De Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible.* Recuperado de: [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018\\_SDGPaper\\_WEB.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDGPaper_WEB.pdf)
- *Constitución Política de Colombia*
- Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional, Sentencia T-516 de 1998 M.P. Antonio Barrera.
- Corte Constitucional, sentencia C-420 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- Corte Constitucional, Sentencia C-336 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional, Sentencia C-574 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
- Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013.M.P. María Victoria Calle Correa.



 <b>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO</b> Representante a la Cámara por Norte de Santander Partido Liberal Colombiano	 <b>JUAN LUIS CASTRO CORDOBA</b> Senador Alianza Verde	Bogotá D.C, 21 de julio de 2021  Señor <b>JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO</b> Secretario General Honorable Cámara de Representantes Ciudad  <b>ASUNTO:</b> Adherencia a Proyecto de Ley "Cannabis"  Para su conocimiento y fines pertinentes, de manera atenta me permito comunicarle que, con autorización del Honorable Representante JUAN FERNANDO REYES KURI, me adhiero al proyecto de ley <b>"Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la constitución política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del cannabis"</b> . Radicado el 20 de Julio del presente año.  Por lo anteriormente expuesto solicito aparezca mi nombre en el Auto de Reparto, en la Caratula del Proyecto de Ley y en la Gaceta de Publicación del mismo.  Atentamente,   <b>CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 <b>HORACIO JOSÉ SERPA MONCADA</b> Senador de la República	 <b>DÁVID RACERO MAYORCA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Decentes	
 <b>TERESA ENRÍQUEZ ROSERO</b> Representante a la Cámara por Nariño	 <b>ALVARO HENRY MONEDERO RIVERA</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca	
 <b>LUCIANO GRISALES LONDOÑO</b> Representante a la Cámara por el Quindío Partido Liberal Colombiano		

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 024 DE 2021 CÁMARA**

*por el cual se crea las circunscripciones especiales de juventudes en el Congreso de la República, se fortalece la participación política de la juventud y se dictan otras disposiciones.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Proyecto de Acto Legislativo No. \_\_\_\_ de 2021**

*“Por el cual se crea las circunscripciones especiales de juventudes en el Congreso de la República, se fortalece la participación política de la juventud y se dictan otras disposiciones”*

**1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente Acto Legislativo tiene por objeto ajustar la Constitución Política a la normatividad interamericana, promover la participación política juvenil, desarrollar el artículo 40 de la Constitución Política y establecer los requisitos de edad mínima para los cargos de elección popular. Para ello, y entendiendo que en Colombia se es ciudadano desde los 18 años, se establece que para ocupar cargos de elección popular se deberá contar mínimo con 18 años para la fecha de la elección, exceptuando el Presidente de la República y el Alcalde Mayor de Bogotá, para quienes la edad mínima de acceso al cargo se mantendrá en 30 años.

Entendiendo que la sociedad es cambiante y que en consecuencia, la Constitución Política es una norma dinámica, la Corte Constitucional en reciente jurisprudencia la ha definido como Constitución viviente (Sentencia C-089 de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo), lo que significa que las circunstancias económicas, culturales, sociales, políticas, jurídicas, entre otras, pueden impactar la forma de interpretar la Constitución.

Frente a lo anterior, se hace evidente que los límites impuestos en la Constitución de 1991 a través del artículo 172 y 177 son contrarios al valor democrático de la Constitución, eje axial de la misma, pues (i) configuran una clara barrera para la participación juvenil en política, (ii) es un gran obstáculo en la construcción de igualdad en la participación ciudadana, pues impide a cerca del 25% de la población colombiana ser elegido e (iii) impone límites más gravosos que los establecidos dentro del marco normativo interamericano, vinculante para el caso colombiano.

**1.1. Objetivos específicos**

Los objetivos del presente Proyecto de Acto Legislativo son los siguientes:

- a) Acoplar la Constitución a los estándares interamericanos:** en los tratados internacionales sobre derechos humanos parte del *corpus iuris* interamericano, los derechos políticos nacen desde que se es ciudadano. La ciudadanía en Colombia se alcanza a los 18 años, por lo que

<p>imponer límites más allá de los permitidos por los tratados internacionales sobre derechos humanos resulta <i>inconvenional</i> por lo que la Constitución debe ser ajustada.</p> <p><b>b) Estimular la participación política de los jóvenes:</b> La disminución de la edad para ocupar el cargo de Senador, Representante a la Cámara, Gobernador, entre otros, propicia la inclusión de los jóvenes en la actividad política y fomenta su participación en la misma. Materializa entre otros, el principio de participación, el principio de igualdad, entre otros.</p> <p><b>c) Fomentar la igualdad en el acceso a los cargos de elección popular:</b> Las personas que cumplen los 18 años adquieren el estatus de "ciudadano en ejercicio", siempre que no cuenten con limitaciones especiales. En la actualidad el ciudadano en ejercicio no cuenta con una extensión igual de sus derechos pues la mayoría de edad no les permite ser elegido para todos los cargos públicos, como si se lo permite a los ciudadanos con mayor edad; esta diferenciación resulta injustificada, irrazonable y desproporcionada a la luz del principio de igualdad y participación.</p> <p><b>2. ANTECEDENTES</b></p> <p>Colombia es un Estado Social de Derecho, respetuoso de sus compromisos internacionales y fundado en la democracia. Por lo anterior, se señalará como antecedentes (3.1.) la necesidad del Estado colombiano de acoplar su ordenamiento interno a los estándares interamericanos; (3.2.) la democracia como eje axial y principio fundante; (3.3.) Análisis comparado desde el nuevo constitucionalismo latinoamericano; (3.4.) antecedentes históricos: la edad a lo largo de la historia colombiana y; (3.5.) antecedentes legislativos.</p> <p><b>2.1. La necesidad del Estado colombiano de acoplar su ordenamiento interno a los estándares interamericanos</b></p> <p>Bajo la vigencia de la Constitución de 1886, fue tímidamente discutida la tesis de que ciertas normas de Derecho Internacional tienen prelación sobre la legislación interna. En ese entonces, la inexistencia de una norma inequívoca que reconociera esa prelación dificultó la admisión de la tesis. Fue esa la razón por la cual la Corte Suprema de Justicia se negó a ejercer el control de constitucionalidad de las leyes frente a los textos de derecho internacional. Se decía que:</p> <p>"[...] [E]n ejercicio de la jurisdicción constitucional sólo le es dado confrontar a la Corte la ley con los textos de la Carta, cuya integridad se le ha confiado. Por tanto, no procede el examen del cargo de violación del artículo 1 de la citada Ley 74 de 1968 (Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)"</p>	<p>Con la promulgación de la Constitución de 1991, específicamente con la introducción de los artículos 9, 53, 93, 94, 102 y 214, una nueva pauta fue marcada, en relación al acoplamiento de las disposiciones internacionales al orden constitucional interno. Sin embargo, solo hasta 1995 la Corte Constitucional empezó a hablar de bloque de constitucionalidad.</p> <p>El bloque de constitucionalidad entendido como una cláusula de reenvío, otorga jerarquía constitucional a normas que no se encuentran en la Constitución. En Colombia, el bloque de constitucionalidad fue consagrado en el artículo 93 de la Constitución Política, y ha sido ampliamente desarrollado por la Corte Constitucional.</p> <p>En nuestro contexto nacional, el bloque de constitucionalidad es una figura o instrumento que permite la incorporación a la Constitución de derechos contenidos en tratados internacionales sobre derechos humanos, con el objetivo de que sirvan de parámetro de interpretación constitucional.</p> <p>De esa manera fue incorporada la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, entre otros tratados internacionales.</p> <p>No es tan sencilla la relación normativa entre los tratados internacionales y las Constituciones, puesto que los tratados derivan obligaciones que no necesariamente fueron previstas en el diseño constitucional, pero que deben ser respetadas y cumplidas de buena fe por los Estados parte, conforme al principio del derecho internacional Pacta Sunt Servanda.</p> <p>Dentro de dichas consecuencias, encontramos la obligación de acoplar los ordenamientos internos a los estándares interamericanos, consagrada en el Artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:</p> <p><b>Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno</b></p> <p>Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades."</p> <p>Dicha obligación ha sido ampliamente desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, integrando el concepto de control de convencionalidad en su doble dimensión: difuso y concentrado.</p>
<p>El control de convencionalidad pretende que se verifique si las actuaciones del Estado respetan las normativas contenidas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Actuaciones en ejercicio de la función ejecutiva, legislativa, judicial o de cualquier órgano que represente al Estado.</p> <p>Dicho control, como se dijo anteriormente, dependiendo de quien lo realice, se puede clasificar en difuso, si este es realizado por las mismas autoridades del Estado, o en concentrado, cuando es realizado por la Corte Interamericana en ejercicio de su función jurisdiccional.</p> <p>En suma, es clara la obligación del Congreso en ejercicio de sus funciones, verificar si las normas, incluso de rango constitucional, respetan la normatividad contenida en el corpus iuris interamericano, es decir, la obligación del Congreso de realizar un control de convencionalidad incluso de la misma Constitución.</p> <p><b>2.2. La democracia como eje axial y principio fundante</b></p> <p>Colombia es un Estado Social de Derecho (Artículo 1° de la Constitución Política), fundado en democracia. En palabras de la Corte Constitucional:</p> <p>"[...] [E]l principio democrático en el desarrollo del procedimiento legislativo se manifiesta en la <b>participación de las fuerzas políticas que integran el Congreso</b>, al prever que éste funcione mediante un <b>procedimiento inclusivo de todas ellas</b>, permeable a los pareceres sociales y transparente a su fiscalización, en el cual, es <b>principio axial</b> la decisión por las mayorías, a la vez que <b>se garantiza la participación de las minorías</b>." (Negrilla añadida)</p> <p>Desde el preámbulo, la Constitución Política señala:</p> <p>"El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, <b>democrático y participativo</b> que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:" (Negrilla añadida)</p> <p>Frente al preámbulo, la Corte Constitucional desde temprana jurisprudencia le otorgó valor normativo superior a la Constitución:</p> <p>"Juzga la Corte Constitucional que el Preámbulo goza de <b>poder vinculante</b> en cuanto sustentado del orden que la Carta instaura y, por lo tanto, <b>toda norma</b> -sea de índole legislativa</p>	<p><b>o de otro nivel-</b> que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en el señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios"<sup>1</sup> (Negrilla añadida)</p> <p>La participación de los jóvenes entre los 18 y los 30 años en la democracia, en condiciones de igualdad al tener la posibilidad de ser elegidos, se relaciona directamente con el principio de participación o principio democrático, el cual la Corte Constitucional ha desarrollado en los siguientes términos:</p> <p>"El principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo, pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente."<sup>2</sup></p> <p>Es claro el espíritu principialista y fundante que la Constitución de 1991 le otorga a la participación, hasta el punto de ser eje axial del Estado social de derecho, por lo que es menester modificar las normas que impidan el ejercicio democrático de ciudadanos en ejercicio.</p> <p><b>2.3. Análisis comparado desde el nuevo constitucionalismo latinoamericano</b></p> <p>Es importante comprender que el nuevo constitucionalismo latinoamericano pretende propiciar, entre otras cosas, la adopción de normas internacionales y la participación juvenil en la vida política de cada país, promoviendo un modelo democrático constitucional que articule derechos políticos, sociales e individuales, haciendo hincapié en un Estado Social y Democrático de Derecho y en ese mismo sentido que se siga teniendo una división de poderes y haya un control de legalidad.</p> <p>De conformidad con los derechos y principios que rigen nuestro Estado Social de Derecho, la Corte Constitucional ha desarrollado el derecho a elegir y ser elegido. Este, es un derecho de doble vía, pues, (i) pretende garantizar a los ciudadanos el ejercer su derecho al voto, y (ii) permitir la postulación para ser elegido a través de este mecanismo.</p> <p>"Para la Corte Constitucional, la primera connotación es sinónimo de la libertad individual para acceder a los medios logísticos necesarios e informativos para participar efectivamente en la elección de los gobernantes, en una doble dimensión de derecho-función.</p> <p>En el mismo sentido, la segunda característica, que podríamos llamar pasiva, consiste en el <b>derecho que se tiene a ser elegido como representante de los votantes en un cargo determinado</b>."<sup>3</sup> (Negrilla añadida)</p>

<sup>1</sup> Sentencia C-479 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

<sup>2</sup> Sentencia C-089 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>3</sup> Sentencia T-232 de 2014, M.P. Juge Ignacio Pretell Chaljub.

<p>Igualmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, predica en su artículo 23 los derechos políticos. En el numeral 1, inciso C de este artículo se establece que todos los ciudadanos de un Estado Parte de la Convención tienen derecho a <i>"tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país"</i>.</p> <p>La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado el hecho de que el desarrollo de este derecho debe llevarse a cabo en "condiciones generales de igualdad", en aras de proteger "el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Por lo tanto, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación."<sup>4</sup></p> <p>Siguiendo esta lógica de garantizar condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos sean ejercidos (en este caso, el derecho a ser elegido), con base en el principio de igualdad y sin ningún tipo de discriminación, algunos Estados han realizado modificaciones a sus constituciones, en aras de establecer unos mínimos de edad considerablemente bajos al compararlos con la Constitución de 1991. Así mismo, otros países latinoamericanos, desde que redactaron su Constitución hace más de veinte años, establecieron edades que igualmente, son más bajas que las establecidas en Colombia. A continuación, se muestran estas distinciones:</p> <p><b>2.3.1. Países con procesos constituyentes recientes</b></p> <p><b>Ecuador:</b> La nueva Constitución de la República de Ecuador, que entró en vigencia el 20 de octubre de 2008, estableció en su artículo 119 la edad de 18 años para ser elegido asambleísta (unicameral), marcando la diferencia con la anterior constitución de 1998 donde la edad mínima era de 25 años.</p> <p><b>Bolivia:</b> La constitución política de Bolivia promulgada el 7 de febrero de 2009 en su artículo 149 establece la edad mínima de 18 años de edad para ser asambleísta (bicameral), evidenciando una diferencia notable a la constitución de 1967 toda vez que la edad para ser elegido Diputado era de 25 años y para Senador era de 35 años.</p> <p><b>Cuba:</b> La Constitución de la República de Cuba de 2019 requiere en su artículo 207 la edad de 18 años para ser elegido Diputado, en este caso quedó igual a la anterior Constitución de la República de Cuba de 1976.</p> <hr/> <p><sup>4</sup> Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 139</p>	<p><b>2.3.2. Países que no han tenido reformas o procesos constituyentes recientes pero que manejan una edad menor a la de Colombia para acceder a cargos en la función legislativa</b></p> <p><b>Venezuela:</b> La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en su artículo 188, establece la edad mínima de 21 años de edad para ser diputado.</p> <p><b>Panamá:</b> La Constitución de la República de Panamá de 1972, en su artículo 153, establece como requisito para ser diputado una edad mínima de veintiún años.</p> <p><b>Guatemala:</b> La Constitución de la República de Guatemala de 1985 no especifica una edad mínima para ejercer el cargo de diputado, pues basta el sólo hecho de ser ciudadano guatemalteco en ejercicio de sus derechos para ser elegido, por lo que cualquier persona guatemalteca mayor de 18 años puede postularse y acceder a un cargo de diputado, según el artículo 147 de la Constitución.</p> <p><b>Costa Rica:</b> La Constitución política de Costa Rica aprobada el 7 de noviembre de 1949 en su artículo 108 establece la edad de 21 años para ser diputado en la Asamblea Legislativa.</p> <p><b>Brasil:</b> La Constitución Política de la República Federativa de Brasil establece, según el artículo 14, que para ser elegido como Diputado Federal, Estatal o de Distrito se deben tener mínimo 21 años.</p> <p><b>Chile:</b> La Constitución Política de la República de Chile establece en su artículo 48 que para ser diputado se debe ser ciudadano con derecho a sufragio y 21 años cumplidos de edad cumplidos.</p> <p><b>México:</b> La Constitución Política de los Estados Mexicanos entrada en vigencia el 01 de Mayo de 1917 establece en el artículo 55 (reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Febrero de 1972) la edad mínima de 21 años para el cargo de Diputado y en el artículo 58 (reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Julio de 1999) la edad de 25 años para el cargo de Senador</p> <p><b>El Salvador, Perú y República Dominicana:</b></p> <p>La constitución de la República de el Salvador de 1983 en su artículo 126; La Constitución de República Dominicana de 2010 en el artículo 79 y La Constitución Política del Perú de 1993 en su artículo 90 establecen una edad mínima para ser senador y diputado de 25 años.</p>
<p>El anterior análisis comparativo, nos sigue indicando que en el Estado de Colombia hay una gran limitación y/o discriminación hacia los jóvenes para ejercer el cargo de elección popular para Senador y Diputado, desconociendo el dinamismo, la educación, la responsabilidad y el derecho a ser escuchados en el momento de decidir.</p> <p>Evidentemente aun cuando son constituciones contemporáneas a la de Colombia, la edad mínima para el cargo de Senador o Diputado ha sido siempre menor con tendencia a disminuir en el tiempo y en las más recientes constituciones obedeciendo al estudio del nuevo constitucionalismo el mínimo de edad se basa en la capacidad de ser ciudadano en ejercicio, es decir, cuando se cumple la mayoría de edad y se está en la capacidad de contraer obligaciones y adquirir derechos como ciudadano.</p> <p>Lo anterior también obedece a que el acceso a la educación ha cambiado para las nuevas generaciones, por lo que bien se puede demostrar no solo un recorrido político sino una amplia educación a la hora de ser elegido, sin limitaciones de edad mayor a la de ser ciudadanos.</p> <p><b>2.4. Antecedentes históricos: la edad a lo largo de la historia colombiana</b></p> <p>Tras un análisis de los textos constitucionales desde la Constitución de Cundinamarca de 1811, los siguientes fueron los resultados:</p> <p><b>2.4.1. Constitución de Cundinamarca de 1811</b></p> <p>La Constitución de Cundinamarca estableció en su artículo 37, título VI:</p> <p>"Las cualidades que se requieren para ser miembro del cuerpo legislativo son las mismas detalladas en el título IV artículo 14."</p> <p>En el título IV, artículo 14, señaló que:</p> <p>"Para ser miembro de la representación nacional se requiere indispensablemente ser hombre de <b>veinticinco años cumplidos</b>, dueño de su libertad, que no tenga actualmente empeñada su persona por precio." (Negrilla añadida)</p> <p><b>2.4.2. Constitución de la República de Tunja de 1811</b></p> <p>La Constitución de la República de Tunja consignó en su Capítulo 2, artículo 2:</p> <p>"Para ser miembro del senado se requiere no tener las tachas que se han dicho para los representantes; haber habitado dentro de la provincia al menos un año y tener <b>35 años de edad</b>.</p>	<p>Para los representantes: <b>20 años de edad.</b>" (Negrilla añadida)</p> <p><b>2.4.3. Constitución del Estado soberano de Antioquia de 1812</b></p> <p>La Constitución del Estado soberano de Antioquia señaló en su artículo 7, sección segunda:</p> <p>"Tendrá derecho a elegir y ser elegido todo varón libre, padre o cabeza de familia, que viva de sus rentas u ocupación sin pedir limosna ni depender de otros. Que no tenga causa criminal pendiente, ni haya sufrido pena corporal aflictiva o difamatoria. Que no sea sordo, mudo, mentecato, deudor moroso del tesoro público... a más de esto los apoderados deberán tener un manejo, renta, o provento que equivalga a doscientos pesos."</p> <p><b>2.4.4. Constitución de la República de Cundinamarca de 1812</b></p> <p>La Constitución de Cundinamarca consignó en su título 3, artículo 8 lo siguiente:</p> <p>"Para ser miembro de la representación nacional se requiere ser de <b>edad de 25 años</b> cumplidos, dueño de su libertad, que no la tenga empeñada por precio." (Negrilla añadida)</p> <p><b>2.4.5. Constitución del Estado de Cartagena de Indias de 1812</b></p> <p>La Constitución del Estado de Cartagena de Indias de 1812 señaló en el título VI, artículo 26, que:</p> <p>"Las cualidades que se requieren para ser miembros del cuerpo legislativo son: <b>la edad de veintidós años</b> y las demás detalladas en el título IV, artículos 6 y 7.</p> <p>(Hombre libre, que no haya manifestado su oposición a la libertad americana, que tenga penas ni deudas, etc.)" (Negrilla añadida)</p> <p><b>2.4.6. Constitución o forma de gobierno del Estado de Mariquita de 1815</b></p> <p>La Constitución o forma de gobierno del Estado de Mariquita consagró en su título VI, artículo 14 que:</p> <p>"Para ser miembro del cuerpo legislativo se necesita ser <b>mayor de 21 años</b>, ser hombre libre con vecindad de por lo menos seis años en cualesquiera de las provincias de la nueva Granada y domiciliado actual en esta y propietario o que viva de sus rentas, sin dependencias ni a expensas de otro." (Negrilla añadida)</p> <p><b>2.4.7. Constitución o forma de gobierno del Estado de Mariquita de 1815</b></p>

<p>Conforme a lo establecido en la Constitución provisional de la provincia de Antioquia:</p> <p>"Tendrá derecho a elegir y ser elegido todo varón libre, <b>mayor de 21 años</b>, que viva de sus rentas u ocupación, que no tenga causa criminal pendiente ni haya sufrido pena corporal afflictiva o inflamatoria, que no sea sordo mudo, loco, mentecato, deudor moroso del tesoro público, fallido culpable o alzado con la hacienda ajena." (Negrilla añadida).</p> <p><b>2.4.8. Constitución de la República de Colombia de 1821</b></p> <p>Iniciado el período de la Gran Colombia, se señaló en el título III, artículo 21:</p> <p>"Para ser elector se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser sufragante parroquial no suspenso.</li> <li>2. Saber leer y escribir.</li> <li>3. <b>Ser mayor de 25 años cumplidos</b> y vecino de cualquiera de las parroquias del cantón que va hacer las elecciones.</li> <li>4. Ser dueño de una propiedad raíz que alcance el valor libre de quinientos pesos, o gozar de un empleo de renta anual, o ser usuario de bienes que produzcan una renta de trescientos pesos anuales." (Negrilla añadida)</li> </ol> <p>Además, en el artículo 87 se señaló:</p> <p>"No podrá ser miembro de la cámara de representantes quien además de tener las cualidades del elector no tenga.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Calidad de natural o vecino de la provincia que lo elige</li> <li>2. Dos años de residencia en el territorio de la república dos años antes de la elección</li> <li>3. Dueño de propiedad raíz que alcance el valor libre de dos mil pesos o una renta anual de 500 pesos."</li> </ol> <p>Finalmente, el artículo 95 señaló:</p> <p>"Para ser senador se necesita además de las cualidades del elector.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Tener 30 años de edad.</b></li> <li>2. Ser natural o vecino del apartamento que hace la elección (sic).</li> <li>3. Tres años de residencia en el territorio de la república inmediatamente antes de la elección.</li> <li>4. Dueño de la propiedad libre del valor de cuatro mil pesos o de una renta anual de quinientos pesos." (Negrilla añadida). <p><b>2.4.9. Constitución de la República de Colombia de 1830</b></p> </li></ol>	<p>Dentro de la Constitución de la República de Colombia de 1830 se contempló que para ser electo Senador se requería tener <b>40 años cumplidos</b> y para ser Representante a la Cámara, <b>30 años</b>. Además, requería ser dueños de propiedad raíz, que alcanzará el precio libre de 8000 pesos para senador, cuatro mil para cámara.</p> <p><b>2.4.10. Constitución del Estado de la Nueva Granada de 1832</b></p> <p>La Constitución del Estado de la Nueva Granada, dada por la Convención Constituyente del año 1832, estableció en su título IV, artículo 26:</p> <p>"Para ser elector se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser Granadino en ejercicio.</li> <li>2. Ser casado o tener veinticinco años de edad.</li> <li>3. Ser vecino de la parroquia</li> <li>4. Saber leer y escribir."</li> </ol> <p>Además, el artículo 43 señaló:</p> <p>"Artículo 43: para ser Senador necesita:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser granadino de nacimiento, en ejercicio de los derechos de ciudadano.</li> <li>2. <b>Haber cumplido 35 años</b></li> <li>3. Ser vecino o natural de la provincia que hace la elección</li> <li>4. Tener cuatro años de residencia en la república, inmediatamente antes a la elección. Esto no excluye a quienes han estado ausentes en servicio de la república o por causa de su amor a la independencia y libertad de la patria.</li> <li>5. Ser dueño de bienes raíces que alcancen el valor libre de cuatro mil pesos o en su defecto de una renta de 500 pesos anuales." (Negrilla añadida)</li> </ol> <p>Finalmente, el artículo 54 señala que para ser elegido en la Cámara se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser granadino de nacimiento, en ejercicio de los derechos de ciudadano</li> <li>2. <b>Haber cumplido 25 años</b></li> <li>3. Ser vecino natural de la provincia que hace la elección</li> <li>4. Dueño de bienes raíces que alcancen el valor libre de dos mil pesos o tener una renta de trescientos pesos anuales, procedentes de bienes raíces o en defecto de esta una renta de 400 pesos anuales." (Negrilla añadida)</li> </ol> <p><b>2.4.11. Constitución Política de la República de la Nueva Granada de 1843</b></p> <p>Conforme a lo establecido en el título V, artículo 23, se señaló que:</p>
<p>"Para poder ser elector:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser granadino en ejercicio de los derechos del ciudadano</li> <li>2. Haber cumplido veinticinco años de edad.</li> <li>3. Ser vecino del cantón que se le nombra</li> <li>4. Saber leer y escribir"</li> </ol> <p>Además, en el artículo 44 se señaló los requisitos para ser Senador:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser granadino por nacimiento en ejercicio de los derechos del ciudadano</li> <li>2. Haber cumplido <b>35 años de edad</b></li> <li>3. Ser natural o haber sido vecino de la provincia en que se le nombre</li> <li>4. Ser dueño de bienes raíces que alcance al valor libre de cuatro mil pesos o en su defecto de una renta de 500 pesos anuales." (Negrilla añadida)</li> </ol> <p>Finalmente, en el artículo 48, frente a los requisitos para ser Representante, se señaló:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hallarse en ejercicio de los derechos del ciudadano.</li> <li>2. Haber cumplido <b>25 años de edad.</b></li> <li>3. Ser natural o haber sido vecino de la provincia en que se le nombre." (Negrilla añadida)</li> </ol> <p><b>2.4.12. Constitución Política de la República de la Nueva Granada de 1853</b></p> <p>La Constitución Política de la Nueva Granada de 1853 contempló en su Capítulo I, artículo 7, que:</p> <p>"Con excepción de los empleos de Presidente y Vicepresidente de la República, para los cuales se necesita la cualidad de granadino de nacimiento, y tener <b>treinta años de edad</b>, para ninguno otro destino, con autoridad o jurisdicción política o judicial en la Nueva Granada, se exigirá otra cualidad que la de ciudadano granadino." (Negrilla añadida)</p> <p><b>2.4.13. Constitución Política de la Confederación Granadina de 1858</b></p> <p>Conforme a lo establecido en el Capítulo I, artículo 5 de la Constitución Política de la Confederación Granadina de 1858:</p> <p>"Son ciudadanos hábiles para elegir o ser elegidos para los puestos públicos de la Confederación, conforme a esta Constitución, los varones granadinos mayores de <b>veintiún años</b>, y los que no teniendo esta edad sean o hayan sido casados." (Negrilla añadida)</p> <p><b>2.4.14. Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863</b></p> <p>La Constitución de los Estados Unidos de Colombia contempló en su capítulo IV, artículo 33, que:</p>	<p>"Son elegibles para los puestos públicos del Gobierno general de los Estados Unidos, los colombianos varones <b>mayores de 21 años</b>, o que sean o hayan sido casados; con excepción de los Ministros de cualquier religión." (Negrilla añadida)</p> <p><b>2.4.15. Constitución de la República de Colombia de 1886</b></p> <p>Para finalizar, nuestra Constitución anterior, esta es la de 1886, señaló en su título IX, artículo 94, que:</p> <p>"Para ser Senador se requiere ser colombiano de nacimiento y ciudadano no suspenso, tener <b>más de treinta años de edad</b> y disfrutar de mil doscientos pesos, por lo menos, de renta anual, como rendimiento de propiedades o fruto de honrada ocupación." (Negrilla añadida)</p> <p>Mientras que para ser Representante se señaló en el artículo 100:</p> <p>"Para ser elegido Representante se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal, y tener más de <b>veinticinco años de edad</b>." (Negrilla añadida).</p> <p><b>2.5. Antecedentes históricos: la edad a lo largo de la historia colombiana</b></p> <p>En el pasado, el Congreso de la República ha tratado de incluir a los jóvenes en el panorama político, pues la problemática es clara: siete de cada diez jóvenes piensan que sus opiniones no interesan a los gobernantes, según Barómetro de las Américas y el abstencionismo de los votantes juveniles es preocupantemente alto pues en las pasadas elecciones presidenciales, el 43,8% de los jóvenes entre los 18 y 25 años no votó, siendo el grupo etario con menor participación<sup>5</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Proyecto de Acto Legislativo 140 de 2005 - Cámara: "Por medio del cual, se reforman los artículos 172, 177, 229, 312, 323 y 263 de la Constitución Política sobre las edades para ser elegido a corporaciones públicas de elección popular."</b></li> </ul> <p>En síntesis, el proyecto buscaba cambiar la edad para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Senado de la República: 25 años.</li> <li>- Cámara de Representantes: 21 años.</li> <li>- Asambleas Departamentales: 18 años.</li> <li>- Concejos Municipales: 18 años.</li> <li>- Concejo Distrital: 18 años.</li> </ul> <p><sup>5</sup> DANE (2020). Panorama sociodemográfico de la juventud en Colombia, consultar en: <a href="https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/informe-panorama-sociodemografico-juventud-en-colombia.pdf">https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/informe-panorama-sociodemografico-juventud-en-colombia.pdf</a></p>

<p>- Juntas Administradoras Locales: 18 años.</p> <p>El proyecto fue archivado por tránsito de periodo ordinario legislativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Proyecto de Acto Legislativo 10 de 2013 -Senado-: "Por medio del cual se reforman los artículos 172 y 177 de la Constitución Política de Colombia, sobre los requisitos para ser elegido en el Senado de la República y la Cámara de Representantes."</b></li> </ul> <p>El proyecto propuso cambiar la edad para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Senado de la República: 25 años.</li> <li>- Cámara de Representantes: 23 años.</li> </ul> <p>El proyecto fue archivado por tránsito de periodo ordinario legislativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2015 - Senado: "por medio del cual se incluye a las juventudes a participar en cargos de elección popular"</b></li> </ul> <p>El proyecto propuso cambiar la edad para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cámara de Representantes: 18 años.</li> </ul> <p>El proyecto fue archivado por tránsito de periodo ordinario legislativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Proyecto de Ley 071 de 2015 - Cámara: "por la cual se modifica y adiciona la ley 5a de 1992, se crea la comisión legal por la juventud colombiana del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones."</b></li> </ul> <p>El proyecto fue archivado por tránsito de periodo ordinario legislativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Proyecto de Acto Legislativo 089 de 2017 -Cámara-: "Por medio del cual se modifican los artículos 40, 172, 177, 303 y 323 de la Constitución Política para incentivar la participación de los jóvenes en la vida política."</b></li> </ul> <p>El proyecto propuso unificar la edad para acceder a cargos públicos en 18 años, salvo para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presidente de la República: 30 años.</li> <li>- Alcalde Mayor de Bogotá: 30 años.</li> </ul> <p>El proyecto fue archivado por tránsito de periodo ordinario legislativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Ley 1885 de 2018: "por la cual se modifica la ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones."</b></li> </ul>	<p>Esta ley establece definiciones sobre joven, juventudes y otros conceptos asociados; establece funciones para los Consejos de Juventud y reglamenta sus procesos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Proyecto de Acto Legislativo Número 026 de 2018 Senado, "por medio del cual se incluye a las juventudes a participar en cargos de elección popular".</b></li> </ul> <p><b>Autores:</b> Andrés García Zuccardi, José Alfredo Gnecco Zuleta, Juan Felipe Lemos Uribe, Horacio José Serpa Moncada; honorables Representantes: Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Elbert Díaz Lozano, Christian José Moreno Villamizar, José Eliécer Salazar López, Mónica Liliana Valencia Montaña, Milene Jarava Díaz, Óscar Tulio Lizcano González, Astrid Sánchez Montes de Oca.</p> <p><b>Objeto:</b> Proponía un Senador adicional en representación de las juventudes, el cual no podría ser menor de 18 años, ni mayor de 28 años de edad y un Representante a la Cámara adicional que represente a las juventudes, el cual no podría ser menor de 18 años ni mayor de 28 años de edad.</p> <p><b>Estado:</b> Archivado por vencimiento de términos (Art 224 Ley 5 de 1992), no se publicó ponencia para primer debate.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Proyecto de Acto Legislativo Número 11 de 2018 Senado, "por el cual se crea la circunscripción especial de jóvenes en la Cámara de Representantes y se dictan otras disposiciones."</b></li> </ul> <p><b>Autores:</b> Horacio José Serpa Uribe, Miguel Ángel Pinto Hernández, Lidio García Turbay, Iván Dario Agudelo, Julián Bedoya Pulgarín, Fabio Raúl Amin Saleme, Mauricio Gomez Amin, Guillermo García Realpe, Andrés Cristo Bustos, Mario Alberto Castaño Pérez</p> <p><b>Objeto:</b> planteaba crear una circunscripción especial de jóvenes en la Cámara de Representantes, compuesta por 2 curules de carácter nacional, como garantía de participación y representación de este sector poblacional en la máxima instancia de representación política del país. La edad propuesta para esta circunscripción especial de jóvenes era de menores de 25 años.</p> <p><b>Estado:</b> archivado por vencimiento de términos (Art 224, Ley 5 de 1992), se publicó ponencia para primer debate, pero no se discutió.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Proyecto de Acto Legislativo Número 11 de 2018 Senado, "Por el cual se crea las circunscripciones especiales de juventudes en el Congreso de la República, se fortalece la participación política y se dictan otras disposiciones."</b></li> </ul> <p><b>Autores:</b> Norma Hurtado Sánchez, Christian José Moreno Villamizar, Mónica Liliana Valencia Montaña, Hernando Guida Ponce, Milene Jarava Díaz, José Edilberto Caicedo Sastoque, Teresa De Jesús Enríquez Rosero, Faber Alberto Muñoz Cerón, John Jairo Cárdenas Moran, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Elbert Díaz Lozano, Jorge Enrique Burgos Lugo, Martha Patricia Villalba Hodwalker, Oscar Tulio Lizcano González, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Andrés García Zuccardi, Maritza Martínez Aristizábal, José Alfredo Gnecco Zuleta, Berner leon Zambrano Erazo, Miguel Amin Escaf Y</p>
<p>Juan Felipe Lemos Uribe.</p> <p><b>Objeto:</b> Propuso la creación de dos curules elegidas por la Circunscripción Especial de Juventudes con candidatos entre 18 y 28 años, así como reducir la edad para ser elegido Senador de la República de 25 a 30 años y Representante a la Cámara de 25 a 18 años.</p> <p><b>Estado:</b> archivado por vencimiento de términos (Art 224, Ley 5 de 1992), se publicó ponencia para primer debate, pero no se discutió.</p> <p><b>3. NORMATIVIDAD VIGENTE</b></p> <p><b>3.1. Régimen Convencional</b></p> <p><b>3.1.1. Derechos políticos</b></p> <p>Dentro del régimen convencional, podemos partir de tres instrumentos internacionales parte del bloque de Constitucionalidad: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Carta Democrática Interamericana.</p> <p>la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, señala en su artículo XX que:</p> <p>"Artículo XX. <b>Toda persona legalmente capacitada</b>, tiene el <b>derecho de tomar parte en el gobierno de su país</b>, directamente o por medio de sus representantes, y de <b>participar en las elecciones populares</b>, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres."</p> <p>El término "persona legalmente capacitada", fue sustituido en tratados internacionales posteriores por "ciudadano", como se aprecia en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra en su artículo 23 lo siguiente:</p> <p>"Artículo 23. Derechos Políticos</p> <p>1. <b>Todos los ciudadanos</b> deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:</p> <p>a) de <b>participar</b> en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;</p> <p>b) de votar y <b>ser elegidos</b> en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y</p>	<p>c) de <b>tener acceso, en condiciones generales de igualdad</b>, a las funciones públicas de su país.</p> <p>2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal." (Negrilla añadida)</p> <p>Si bien la Convención Americana permite la limitación de los derechos políticos en función de la edad, esta no puede interpretarse bajo la perspectiva de tratar a dos personas con el estatus de ciudadano de manera diferente, pues como se consagra en el mismo artículo, todos los ciudadanos tienen derecho a ser elegidos y tener acceso en condiciones de igualdad.</p> <p>La Corte, en desarrollo del artículo anteriormente citado, a través de jurisprudencia, ha resaltado el hecho de que el desarrollo de este derecho debe llevarse a cabo en "condiciones generales de igualdad", en aras de proteger "el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Por lo tanto, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación."</p> <p>Por su parte, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos contempla en su artículo 25 que:</p> <p>"Artículo 25. <b>Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas</b>, de los siguientes derechos y oportunidades:</p> <p>a) <b>Participar</b> en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;</p> <p>b) Votar y <b>ser elegidos</b> en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;</p> <p>c) <b>Tener acceso, en condiciones generales de igualdad</b>, a las funciones públicas de su país." (Negrilla añadida)</p> <p><b>3.1.2. Igualdad entre iguales</b></p> <p>La Carta Democrática Interamericana señala en su artículo 9 que:</p>

<p>*Artículo 9. La <b>eliminación de toda forma de discriminación</b>, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.*</p> <p>La vulneración del principio de igualdad, en cuanto a que actualmente algunos ciudadanos pueden ser elegidos y otros no, sin fundamentación alguna, lleva a una forma de discriminación en cuanto a la participación electoral, expresamente prohibida por los tratados internacionales, especialmente por la Carta Democrática Interamericana, pero también y en sentido general, por el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.</p> <p><b>Declaración Universal de los Derechos Humanos:</b> Estableció que "toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos".</p> <p><b>Resolución de la ONU que aprueba el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes año 2000 y subsiguientes:</b> Reconoce la relevancia los jóvenes para "el desarrollo y como agentes fundamentales del cambio social, el desarrollo económico y la innovación tecnológica.</p> <p><b>Resolución A/RES/58/133 de 2003 de la ONU:</b> Menciona la "importancia de la participación plena y efectiva de los jóvenes y sus organizaciones en los planos local, nacional, regional e internacional".</p> <p><b>3.2. La obligación convencional de acoplar los ordenamientos internos a los estándares interamericanos</b></p> <p>El artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que:</p> <p><b>*Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno</b></p> <p>Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.*</p> <p>Frente a lo anterior, es clara la obligación convencional del Estado en general de adoptar las disposiciones del Sistema Interamericano, lo que implica el deber de adaptar el ordenamiento interno hacia el respeto de los derechos protegidos por los instrumentos convencionales.</p>	<p><b>3.3. Régimen Constitucional</b></p> <p>La Constitución Política prevé varias disposiciones que resaltan la necesidad de incluir a los jóvenes en la vida política del país, y la obligación del Estado de promover que dicha inclusión sea real.</p> <p>El artículo 40 de la Constitución consagra el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Además establece las facultades que tienen los ciudadanos para hacer efectivo este derecho. Bajo este presupuesto puede:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elegir y <b>ser elegido</b>.</li> <li>2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.</li> <li>3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.</li> <li>4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.</li> </ol> <p>El artículo 45 de la Constitución señala que el Estado y la sociedad garantizan la <b>participación activa de los jóvenes en los organismos públicos</b> y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.</p> <p>Por su parte, el artículo 103 de la Carta, que se refiere a los mecanismos de participación democrática, señala que el "Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, <b>juveniles</b>, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan" (negrilla fuera del texto).</p> <p><b>Edad para acceder a cargos de elección popular</b></p> <p>La Constitución Política establece las siguientes edades mínimas para ocupar los cargos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Presidente de la República: 30 años (artículo 191)</li> <li>● Senador de la República: 30 años (artículo 172)</li> <li>● Representante a la Cámara: 25 años (artículo 177)</li> <li>● Diputado: 18 años (artículo 299)</li> <li>● El artículo 303 constitucional deja a la reglamentación de la ley las calidades para ser Gobernador.</li> </ul> <p><b>3.4. Régimen Legal</b></p> <p><b>Participación de los jóvenes</b></p>
<p>El legislativo ha creado una serie de leyes que pretenden facilitar el desarrollo social y económico de los jóvenes con el fin de incorporarlos a la sociedad en condiciones de igualdad:</p> <p>a. Ley 1014 de 2006 - Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento. Señala 10 objetivos que buscan promover a los jóvenes emprendedores y a sus organizaciones.</p> <p>b. Ley 1429 de 2010 - Ley de Formalización y Generación de Empleo. Tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de incentivar la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas, de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.</p> <p>c. Ley 1622 de 2013 - Estatuto de Ciudadanía Juvenil. Su objeto es garantizar a todos los jóvenes "el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los Tratados Internacionales, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; y para el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad de acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país" (Artículo 1).</p> <p>d. Ley 1780 de 2016 - Ley de Empleo y Emprendimiento Juvenil. Esta ley tiene por objeto impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial para este grupo poblacional en Colombia.</p> <p>e. Ley 1885 de 2018 - Por la cual se modifica la ley estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones. Esta ley establece definiciones sobre joven, juventudes y otros conceptos asociados; establece funciones para los Consejos de Juventud y reglamenta sus procesos.</p> <p><b>Edad para acceder a cargos de elección popular</b></p> <p>La Ley 136 de 1994 "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", se ocupa de reglamentar la edad mínima para ocupar otros cargos de elección popular, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Alcalde: 18 años (artículo 86)</li> <li>● Concejal: 18 años (artículo 42)</li> <li>● Edil: 18 años (artículo 123)</li> </ul> <p>El régimen del Alcalde Mayor de Bogotá tiene una regulación especial contenida en el Decreto 1421 de 1993 "por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá"; en ella se indica que para su elección se exigen los mismos requisitos que para ser Senador de la República, es decir, el requisito de edad de <b>30 años</b>.</p>	<p><b>Todo lo anterior evidencia el interés del legislador y la obligación del Estado en reconocer las particulares necesidades de los jóvenes y realizar acciones concretas para estimular su acceso a la vida laboral; sin embargo, el acceso a la vida política continúa siendo una materia pendiente.</b></p> <p><b>3.5. Régimen jurisprudencial</b></p> <p>La anterior premisa se encuentra respaldada por la Corte Constitucional. En la Sentencia C-862 de 2012, el Tribunal estudió el proyecto de ley estatutaria sobre ciudadanía juvenil (Ley 1622 de 2013), y señaló que la participación de la juventud en el ordenamiento colombiano no es un objetivo simple o retórico, sino que <b>busca integrar activamente a este sector de la población en la creación de las políticas que los afecten con el fin de brindar a las mismas un enfoque diferencial y adecuado a sus especiales necesidades y particularidades</b>.</p> <p>La Corte además dijo que dicha participación se justifica por la concreción del <b>principio de democracia participativa</b>, pues es necesaria su visión en el planteamiento de soluciones de los problemas que los afectan.</p> <p><b>La Corte le ha otorgado a la participación política el carácter de derecho fundamental y por consiguiente de aplicación inmediata.</b> En la Sentencia T-235 de 1998, la Corte señaló que este derecho implica que aquellas personas que cumplan con las condiciones para su ejercicio, pueden participar en las tomas de decisiones que les interesen como elecciones, plebiscitos, referendos, ingresar o conformar partidos políticos, y ejercer control sobre las personas u órganos que detentan el poder político.</p> <p>Además, en sentencias como la C-089 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte Constitucional ha reconocido que:</p> <p>"El principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. El principio democrático es expansivo, pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente."</p> <p>Asimismo, según la Sentencia C-484 de 2017<sup>6</sup>:</p> <p><i>"La Constitución de 1991 estableció como un pilar fundamental el principio de la democracia</i></p> <p><sup>6</sup> Corte Constitucional de Colombia. (26 de julio de 2017). Sentencia C-484/17. [MP Iván Humberto Escrucería Mayolo Av Diana Constanza Fajardo Rivera].</p>

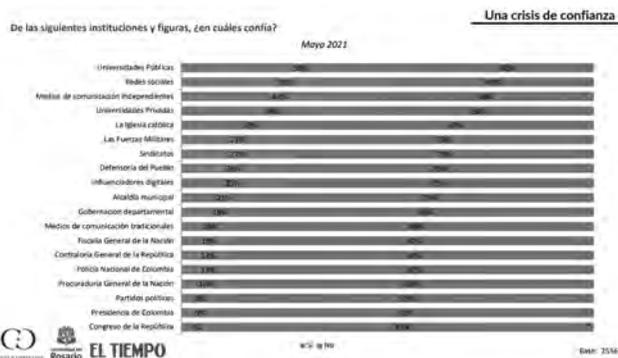
participativa. Este consiste en que el ciudadano debe contribuir activamente en el ejercicio pleno de los derechos políticos, para que el manejo de la política no quede solamente en manos de los representantes, sino también de los ciudadanos en forma directa. Lo que quiso el Constituyente, al introducir este principio, fue transformar la democracia representativa, que se encontraba en crisis, en una mucho más activa e inclusiva, a través del establecimiento de formas de ejercicio directo de participación popular, como es el caso de que grupos de personas como los jóvenes tengan intervención directa en los órganos de decisión públicos y privados”.

Por otra parte, la Sentencia C-862 de 2012, indica que a través del artículo 45 de la Constitución Política “el Estado y la sociedad deben garantizar la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”.

**4. ESTUDIO DE PERCEPCIÓN DE JÓVENES 2021**

La reciente encuesta de Cifras & Conceptos (2021)<sup>7</sup> destaca que la juventud colombiana atraviesa por un gran cambio de percepciones que sienta las bases para una transformación social de grandes proporciones nunca antes visto en el país. En primer lugar, se debe señalar una crisis de confianza generalizada en las instituciones democráticas colombianas se contempla así:

<sup>7</sup> Cifras & Conceptos. (2021). Tercera medición de la gran encuesta nacional sobre jóvenes [Conjunto de Datos]. Recuperado de [https://www.urosario.edu.co/Periodico-NovaEtVetera/Documentos/079-21-Presentacion-de-resultados-finales\\_V6/](https://www.urosario.edu.co/Periodico-NovaEtVetera/Documentos/079-21-Presentacion-de-resultados-finales_V6/)



Fuente: Cifras & Conceptos (2021)

Lo anterior, genera un mensaje de gran importancia a la dirigencia colombiana para escuchar y resolver las necesidades expresadas en este mismo estudio longitudinal, sin dejar de reconocer que se hace necesario integrar a la juventud en la toma de decisiones que ayuden a solucionar sus demandas de forma consensuada y atendiendo la idea de país que reclaman.

El capítulo de elecciones democráticas como una luz de esperanza construido por Cifras & Conceptos (2021) demuestra que los jóvenes creen que votar es una forma de ayudar a transformar y solucionar los problemas por los que atraviesa Colombia en el 87% del resultado general contra un 13% que cree lo contrario. Por esta razón, el 89% de los jóvenes piensa votar en las elecciones del Congreso de la República y a la Presidencia de 2022 bajo la convicción que la situación por la que atraviesa el país en el primer semestre del año corriente, influenciará la forma en que se pronuncien en las urnas.

No Específicamente, las demandas de los jóvenes giran en torno a la falta de empleo (74%), pobreza (53%), hechos de corrupción (48%), demoras en atención a la salud (45%), inseguridad (44%), desigualdad (43%), falta de acceso a la educación superior (41%) abusos por parte de la fuerza pública (28%), discriminación (16%), polarización política (12%), problemas medio ambientales (11%), incumplimiento de los acuerdos de paz (10%), entre otros.

Debe recordarse que estas disconformidades vividas en épocas anteriores, han dado pie a las grandes

transformaciones sociales en diversas épocas de la historia mundial de la mano de la juventud. Ejemplo de ello lo constituye, según Villadiego (2014)<sup>8</sup>, el movimiento estudiantil del mayo de 1968 francés, las expresiones de *hippismo* en contra del consumismo, las manifestaciones para exigir el retiro de las tropas de Vietnam y, claramente, las recientes expresiones del movimiento juvenil colombiano para reclamar mayor atención por parte del Estado en sus necesidades sociales.

Lo cierto es que la juventud no puede verse como un estamento impávido de la sociedad que no se compromete con los procesos políticos de la comunidad donde residen, al contrario, según Barret (s.f.)<sup>9</sup>, los jóvenes no se sienten escuchados ni con los recursos suficientes para involucrarse políticamente, lo que da señales suficientes para trascender en la participación política que actualmente le es permitida a los jóvenes, de forma que sean ellos mismos quienes interloquen y aboguen por los cambios exigidos.

El potencial electoral y de participación política juvenil resulta ser determinante y así lo demuestran afirmaciones de la Unión Interparlamentaria cuando reporta que “las personas entre 20 y 44 años representan el 57% de la población mundial en edad de votar”, sin embargo, esta capacidad democrática sólo se ve reflejada en apenas un 1,9% de parlamentarios del mundo menores de 30 años o, dicho de otra forma, más del 80% de las cámaras superiores de los parlamentos no tienen diputados menores de 30 años (IKnowPolitics, s.f.)<sup>10</sup>.

**5. COMPOSICIÓN SOCIODEMOGRÁFICA JUVENIL EN COLOMBIA**

La estimación total de la población en Colombia, según el Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE para el año 2018 es de 48.258.494, de los cuales el 51,2% son mujeres y el 48,8% son hombres.

En términos prácticos, según el DANE (2020)<sup>11</sup>, en Colombia se estima una población de 10.990.268 jóvenes de 14 a 26 años que representan el 21,8% de la población total. Cuando se desagrega esa

<sup>8</sup> Villadiego, M. (2014). Participación política juvenil. Ángela Garcés Montoya y Gladys Lucía Acosta. Valencia Medellín: Sello editorial Universidad de Medellín, 2012, 240 pp. *Signo y Pensamiento*, 33(64), 144–145.

<sup>9</sup> Barret, M. (s.f.). El compromiso cívico y político de la juventud y la ciudadanía mundial. Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.un.org/es/chronicle/article/el-compromiso-civico-y-politico-de-la-juventud-y-la-ciudadania-mundial>

<sup>10</sup> IKnowPolitics. (s.f.). La Participación Política de la Juventud. *IKnowPolitics*. Recuperado de <https://www.iknowpolitics.org/es/discuss/e-discussions/la-participacion-C3%B3n-pol%C3%ADtica-de-la-juventud>

<sup>11</sup> DANE. (septiembre de 2020). Panorama sociodemográfico de la juventud colombiana: ¿quiénes son, qué hacen y cómo se sienten en el contexto actual? [Diapositivas PowerPoint]. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/informe-panorama-sociodemografico-juventud-en-colombia.pdf>

cifra en total, 5.552.703 son hombres y 5.437.565 mujeres. Entre los hombres, las personas jóvenes representan el 22,5% de la población y entre las mujeres el 21,1%

Los departamentos con mayor porcentaje de población en edades jóvenes son: Vaupés (27,8%), Guainía (27,3%) y Vichada (26,6%). Asimismo, entre los jóvenes de 14 a 26 años, el 5% de las personas jóvenes se auto-reconocieron como indígenas; el 7,2% como negras, mulatas, afrodescendientes o afrocolombianas.

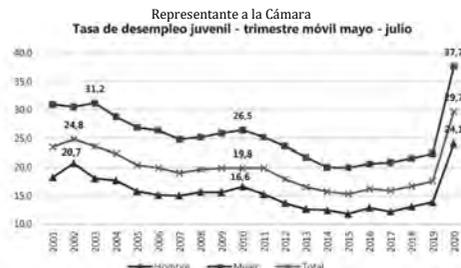


Fuente: DANE (2018)<sup>12</sup>.

**5.1. Desempleo**

Según el DANE (2021), el trimestre móvil de mayo a julio del 2020 presenta la menor tasa histórica de ocupación (34,9%) frente a los mismos trimestres desde el año 2001. En concordancia con este dato, la tasa de desempleo juvenil para el trimestre móvil mayo - julio del 2020 fue de 29,7%, lo que significó un aumento de 12,2 p.p. frente al mismo trimestre del año 2019.

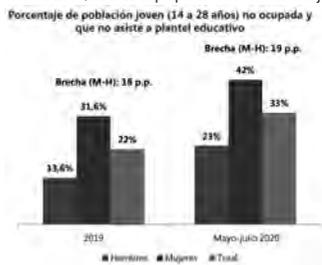
<sup>12</sup> DANE. (2018). Censo nacional de población y vivienda 2018 Colombia. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/infografias/info-CNPC-2018Total-nal-colombia.pdf>



Fuente: DANE (2020).  
**Nota:** datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.  
**Nota:** toda variable cuya proporción respecto a la PEA sea menor al 10%, tiene un error de muestreo superior al 5%, que es el nivel de calidad admisible para el DANE.

El agravante del comportamiento de este variable golpea con mayor fuerza al sexo femenino, pues para las mujeres esta tasa fue de 37,7%, mientras que la de los hombres fue de 24,1%, representando una brecha de 13,6 p.p.

Un subconjunto de población joven afectada por la ausencia de empleo y de educación se ve representado en los "NINI", definidos como las personas que no trabajan en el mercado laboral y no asisten (presencial o virtualmente) a plantel educativo. Según el DANE (2020), para el trimestre móvil de mayo a julio del 2020, la población de personas jóvenes NINI fue de 33%, porcentaje que aumento 11 puntos porcentuales frente a 2019, cuando la proporción de este subconjunto fue de 22%.



Fuente: DANE (2020).

5.2. Educación

Los años promedio de educación en Colombia para la población joven son de 10,1 años, siendo Bogotá la entidad territorial que mayores años promedio de educación ofrece (11,4) y Vichada la que menor tiempo de educación promedio otorga (6,5).

Esta variable se ha visto gravemente afectada con ocasión a la pandemia del Covid-19, pues, según el Ministerio de Educación Nacional (2021)<sup>13</sup> citador por Pérez (2021)<sup>14</sup>, en Colombia se cerraron 53.717 sedes educativas que perjudicó a 9.928.865 estudiantes de la educación básica y media. Este último obtiene conclusiones referentes a que más de 8 millones de niñas, niños y adolescentes no volvieron a los colegios desde el marzo del 2020 hasta la fecha, sumado a que se enfrentan a la ausencia de conectividad a Internet para asistir a clases virtuales y sincrónicas, pues apenas un poco más de la mitad de los hogares colombianos (51,9%) tiene acceso a Internet.

6. CONFLICTO DE INTERÉS

Seguendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el art. 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone el incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de proyectos de ley, de acuerdo al artículo 286, se plantea lo siguiente:

Con esta iniciativa legislativa no podrían verse beneficiados en forma particular, actual y/o directa, en los términos de los literales a) y c) respectivamente del citado art. 286 de la Ley 5 de 1992, ningún congresista que participe del debate.

Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso los congresistas podrán manifestar ante la Honorable Comisión cualesquiera otras razones que consideren como causales de impedimento.

7. RECONOCIMIENTOS

Esta iniciativa legislativa reconoce en la organización "Desenredemos el Derecho" de la ciudad de Cali, sus aportes decididos a través de la investigación académica y la compilación de documentación para expresar el sentir de los jóvenes sobre la importancia de ocupar un lugar en el Legislativo para representar los intereses del segmento poblacional objeto de esta reforma constitucional.

<sup>13</sup> Ministerio de Educación Nacional. (01 de marzo de 2021). Sector en cifras 2020. Recuperado de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Jornada-Escolar-2021/403354:Sector-en-cifras-2020>

<sup>14</sup> Pérez, A. (12 de abril de 2021). La pandemia: tragedia para la educación en Colombia. *Razón Pública*. Recuperado de <https://razonpublica.com/la-pandemia-tragedia-la-educacion-colombia/>

Proyecto de Acto Legislativo No. \_\_\_\_ de 2021

"Por el cual se crea las circunscripciones especiales de juventudes en el Congreso de la República, se fortalece la participación política de la juventud y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el artículo 171 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional, dentro de la cual dos pertenecerán a la circunscripción especial de juventudes.

Los senadores electos por la circunscripción especial de juventudes deberán tener entre 18 y 28 años de edad.

Los jóvenes que aspiren a integrar el Senado de la República por la circunscripción especial de juventudes deberán inscribirse a través de los requisitos formales establecidos por la autoridad electoral.

La circunscripción especial de juventudes se regirá por el sistema de cuociente electoral.

Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional tendrá un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo para presentar ante el Congreso de la República la reglamentación de la circunscripción especial de juventudes.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 172 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 172. Para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de dieciocho años de edad en la fecha de la elección.

Artículo 3. Modifíquese el artículo 177 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 177. Para ser elegido representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de dieciocho años de edad en la fecha de la elección.

Artículo 4. Vigencia y derogatorias. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

NORMA HURTADO SÁNCHEZ  
 Representante a la Cámara

JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT  
 Representante a la Cámara

MARTHA P. VILLALBA HODWALKER  
 Representante a la Cámara  
 Representante a la Cámara

JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA  
 Representante a la Cámara

ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI  
 Senador de la República

<p><i>Monica Valencia</i>  <b>MÓNICA LILIANA VALENCIA MONTAÑA</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento del Vaupés</p> <p><i>[Firma]</i>  <b>Harry Giovanni González García</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento del Caquetá</p> <p><i>[Firma]</i>  <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento de Antioquia</p> <p><i>[Firma]</i>  <b>JAIRO CRISTANCHO TARACHE</b>                  Representante a la Cámara por el Casanare</p> <p><i>[Firma]</i>  <b>ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA</b>                  Representante a la Cámara                  Partido de la U</p>	<p><i>[Firma]</i>  <b>BERNER ZAMBRANO ERASO</b>                  Senador de la República</p> <p><i>[Firma]</i>  <b>ESPERANZA ANDRADE SERRANO</b>                  Senadora de la República</p> <p><i>[Firma]</i>  <b>OSCAR JULIO LIZCANO</b>                  Representante a la Cámara</p> <p><i>[Firma]</i>  <b>JOSÉ LUIS CORREA LOPEZ</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento de Caldas</p>	<p>Bogotá D.C, 22 de julio de 2021</p> <p>Doctor  <b>JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO</b>                  Secretario General                  Cámara de Representantes                  Ciudad</p> <p><b>Asunto: Solicitud de inclusión de firma en proyectos de Ley</b></p> <p>Estimado Dr. Mantilla</p> <p>Comedidamente me dirijo a usted con el fin de solicitar la inclusión de mi firma como coautor de las iniciativas relacionadas a continuación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proyecto de Ley 023 de 2021 Cámara "Por la cual se reglamenta el parágrafo 1 del artículo 14 de Ley 1751 de 2015 y se dictan otras disposiciones".</li> <li>2. Proyecto de Ley Estatutaria 021 de 2021 Cámara "Por la cual se fortalece la Administración de Justicia en beneficio de los niños, niñas y adolescentes y se ordena la implementación de estrategias de prevención".</li> <li>3. Proyecto de Ley 022 de 2021 Cámara "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Yotoco, departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones".</li> <li>4. Proyecto de Acto Legislativo 024 de 2021 Cámara "Por el cual se crea las circunscripciones especiales de juventudes en el Congreso de la República, se fortalece la participación política de la juventud y se dictan otras disposiciones".</li> <li>5. Proyecto de Ley 025 de 2021 Cámara "Mediante la cual se crea el proceso monitorio penal como un mecanismo preferente para la atención y reparación integral a casos de violencia intrafamiliar".</li> </ol> <p>Por su valiosa atención, le expreso de antemano mis agradecimientos.</p> <p><i>[Firma]</i>  <b>MILTON HUGO ANGULO VIVEROS</b>                  Representante a la Cámara / Valle del Cauca                  Partido Centro Democrático</p>
--	---	--

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 035 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se limitan los periodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa.*

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO \_\_ DE 2021**  
**"Por medio del cual se limitan los periodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa"**  
 \*\*\*  
**El Congreso de Colombia**

**DECRETA**

**Artículo 1.** El artículo 126 de la Constitución Política quedará así:  
 Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa: Senado de la República, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y distritales y Juntas Administradoras Locales, no podrán ser elegidos por más de tres (3) periodos, consecutivos o no consecutivos en la misma corporación.

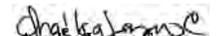
**Artículo 2.** El artículo 133 de la Constitución Política quedará así:  
 Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley.

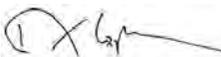
El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, nadie podrá elegirse para más de tres (3) periodos consecutivos o no consecutivos en cada una de las siguientes corporaciones: Senado de la República, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital o Municipal, o Junta Administradora Local.

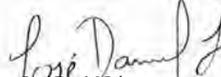
**Artículo 3.** Vigencia. El presente acto legislativo rige desde su promulgación.

De las honorables congresistas,

  
**Angelica Lozano Correa**  
 Senadora de la República  
 Partido Alianza Verde

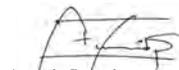
  
**Iván Cepeda**  
 Senador de la República  
 Partido Polo Democrático

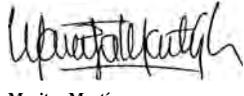
  
**Gabriel Santos García**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Centro Democrático

  
**José Daniel López**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Cambio Radical

  
**Juanita Goelberts**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Alianza Verde

  
**José Luis Correa**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Liberal

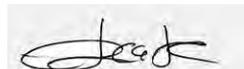
  
**Antonio Sanguino**  
 Senador de la República  
 Partido Alianza Verde

  
**Maritza Martínez**  
 Senadora de la República  
 Partido de la U

  
**Temístocles Ortega**  
 Senador de la República  
 Partido Cambio Radical

  
**Harry Giovanni González García**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Caquetó

  
**Mauricio Toro**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Alianza Verde

  
**Juan Luis Castro**  
 Senador de la República  
 Partido Alianza Verde

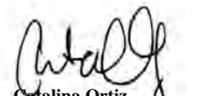
  
**Iván Marulanda**  
 Senador de la República  
 Partido Alianza Verde

  
**Jorge Eduardo Londoño**  
 Senador de la República  
 Partido Alianza Verde

  
**Wilmer Leal Pérez**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Alianza Verde

  
**César Augusto Ortiz Zorro**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Alianza Verde

  
**Guillermo García Realpe**  
 Senador de la República  
 Partido Liberal

  
**Catalina Ortiz**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Alianza Verde

  
**León Freddy Muñoz**  
 Representante a la Cámara  
 Partido Alianza Verde

  
**Jorge Eliécer Guevara**  
 Senador de la República  
 Partido Alianza Verde

  
**Andrés García Zuccardi**  
 Senador de la República  
 Partido de la U

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**"PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO \_\_ DE 2021**

**"Por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa"**

**I. OBJETO**

El proyecto de acto legislativo presentado a consideración del Honorable Congreso de la República, busca limitar la elección de cuerpos colegiados de elección directa, de forma que sus integrantes solo puedan elegirse por máximo tres (3) períodos en la misma corporación, de manera consecutiva o no consecutiva.

**II. ANTECEDENTES**

En el corto plazo en el Congreso de la República se han radicado tres (3) proyectos de actos legislativos por medio de los cuales se buscaba limitar los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa.

Durante el Cuatrienio 2014-2018, se presentó el Proyecto de Acto Legislativo número 031 de 2017 Cámara, por medio del cual se limita la reelección en los cuerpos colegiados de elección directa el cual fue archivado por vencimiento de términos en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Mientras que en la legislatura 2018-2022, se han presentado dos (2) proyectos de actos legislativos que pretendían materializar el límite a la reelección de los Congresistas, Diputados, Concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales. Uno de estos fue el Proyecto de Acto Legislativo número 074 de 2018 Cámara y el otro fue el Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2018 Senado. Ambos se encuentran archivados por falta de voluntad política para sacarlos adelante.

A pesar de lo anterior, este proyecto de acto legislativo es una deuda democrática del Congreso de la República con los colombianos que votaron el pasado 26 de agosto de 2018 la Consulta Popular Anticorrupción. No es posible olvidar que durante este certamen electoral sin precedentes participativos se le preguntó a la ciudadanía lo siguiente<sup>1</sup>:

*¿Aprueba usted establecer un límite de máximo tres periodos para ser elegido y ejercer en una misma corporación de elección popular como el Senado de la República, la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales?*

La cual obtuvo 11.300.109 votos por el SÍ, mientras que 110.921 votos por el NO. A pesar de no alcanzar el umbral requerido, la voluntad popular se manifestó de manera contundente

**III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El debate sobre la reelección de los funcionarios electos para corporaciones públicas no es nuevo, ha acompañado al pensamiento político desde sus inicios. De esta manera, Aristóteles argumentaba que el ejercicio del poder tiene una influencia corruptora, por lo cual era pertinente la rotación en los cargos

<sup>1</sup> La Consulta Popular Anticorrupción contó con un total de 11.674.951 votos de apoyo ciudadano directo. Esta cifra es incluso más alta que la obtenida por el actual presidente de los colombianos, Iván Duque.

públicos; además, el cambio también podría propiciar una ciudadanía que conoce y es competente frente a los temas que la afecta y una mayor participación de los gobernados. No obstante, solo hasta el siglo XVII, en Inglaterra, la discusión comenzó a adquirir sus matices actuales. En este sentido, algunos pensadores, como John Locke, Genry Neville y Algernon Sydney, defendían el argumento aristotélico sobre la rotación en los cargos públicos; mientras que otros, como David Hume, sostenían que la rotación obligatoria era un incentivo para la incompetencia política y la inestabilidad<sup>2</sup>.

Durante el inicio de los Estados Unidos de América, el debate vuelve a surgir, esta vez entre federalistas y antifederalistas. Los primeros, en especial Alexander Hamilton, se oponían a la rotación obligatoria de los congresistas, y argumentaban que este tipo de medidas limitaban la capacidad de los ciudadanos para elegir a sus representantes, generaban un gobierno ineficaz e inestable políticamente, que creaba una distancia entre legisladores y votantes. Por otro lado, los antifederalistas sostenían que limitar la reelección se configuraba como una restricción frente a la inherente red del poder y fomentaba una mayor participación de los gobernados (Benjamín y Malbin, 1992)<sup>3</sup>.

Una vez más, este debate vuelve a surgir durante la década de 1990 en Estados Unidos. En esta ocasión, durante un contexto de reivindicaciones populares para construir un gobierno eficaz y mejorar la representación popular. Por esta razón, a diferencia de las ocasiones anteriores, la discusión estuvo acompañada de algunas reformas institucionales. Por ejemplo, en 1990, mediante una iniciativa popular, se limitaron los términos de los mandatos de los representantes de los Estados de California, Oklahoma y Colorado; mientras que, en 1992, diez Estados más aprobaron legislación para limitar tanto el mandato de los representantes federales como de sus legisladores estatales. No obstante, las medidas para limitar los términos de los representantes federales fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Estados Unidos.

**Argumentos a favor de la reelección indefinida**

La posibilidad de hacerse reelegir, genera en los políticos incentivos para alinear sus preferencias con aquellas de los ciudadanos y se abstengan de comportamientos de búsqueda de rentas individuales. En este sentido, sostienen que los políticos que buscan hacerse reelegir serán menos corruptos que aquellos que no tienen esta posibilidad<sup>4</sup>.

La posibilidad de la reelección parlamentaria en particular, significa una importante herramienta para manifestar la soberanía popular, premiando o castigando, a través del voto, a sus respectivos representantes para ejercer un nuevo período, y garantizar la democracia.

**Argumentos en contra de la reelección indefinida**

Los detractores de la reelección también argumentan que existen mayores privilegios frente a cargos penales, cuando se es un político elegido que cuando no. En este sentido, los políticos incumbentes que han cometido actos de corrupción harán todo lo posible por obtener la reelección y mantenerse en sus puestos para no perder estos privilegios. Al contrario, cuando no existe la reelección indefinida, los políticos tendrán menores incentivos para la corrupción, ya que existe la posibilidad de que los gobiernos futuros realicen retaliaciones exponiendo cuando han tenido un mal comportamiento.

De esta manera, en la reelección de funcionarios en corporaciones públicas debe tener en cuenta que, si no existen mecanismos de rendición de cuentas, existen grandes incentivos para la corrupción. Cuando la

<sup>2</sup> CHEN, Kong-Pin y NOU, Emerson (2005). "Term Limits as a Response to Incumbency Advantage." En The Journal of politics. 67 (2). Págs. 390-406.  
<sup>3</sup> BENJAMÍN, G. y MALBIN, M. (1992) *Limiting Legislative Terms*. Washington D. C., Congressional Quarterly Press  
<sup>4</sup> PEREIRA, C., et al. (2008). "The Corruption-Enhancing Role of Re-Election Incentives? Counterintuitive Evidence from Brazil's Audit Reports." en Political Research Quarterly, University of Utah.

competencia política es muy reñida, los políticos incumbentes tendrán mayores incentivos para buscar rentas y utilizarlas en la compra de votos, ya que así se podrán mantener en su puesto; igualmente, cuando existe una situación de corrupción generalizada y privilegios para los políticos en materia criminal, los incumbentes tienen mayores incentivos para buscar la reelección, dado que tienen una mayor posibilidad de protegerse frente a futuras sanciones. En últimas, la posibilidad de reelegirse en lugar de ser un mecanismo para alinear los incentivos de los políticos con la ciudadanía, termina teniendo el efecto contrario, a saber, la superposición de los intereses privados a los de la población.

Situación de la reelección de los corporados públicos en Colombia

En Colombia, el artículo 133 de la Constitución Política, modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo número 1 de 2009, en relación con los cuerpos colegiados, no dispone limitación alguna respecto de la elección de sus miembros, permitiendo así su reelección por períodos indefinidos en el tiempo. Mediante la limitación establecida en el proyecto de acto legislativo objeto de estudio, se busca evitar la perpetuidad en el cargo, dinamizando la rotación y alternancia en el poder, permitiendo de esta manera, ampliar el espectro para la participación política.

Con la medida propuesta se fortalecen las instituciones políticas, que son el sustento de nuestra democracia, evitando la acumulación individual de poder en los diferentes cuerpos colegiados de elección directa en Colombia.

En materia de elegibilidad, la Constitución Política prevé dos posibles escenarios para los cargos públicos. Por un lado, encontramos aquellos cargos que tienen determinado un periodo para su ejercicio, pero pueden ser ejercidos por una sola persona durante varios períodos, sean sucesivos o no, sin que exista una prohibición o una limitación en el número de veces. Por otro lado, encontramos los cargos que, por el contrario, solo pueden ser ejercidos por una sola vez o durante determinado número de períodos, al cabo de los cuales quien los ha desempeñado no puede aspirar a ocuparlos de nuevo. La Corte Constitucional ha establecido, en su jurisprudencia, que de estas circunstancias se desprenden los conceptos de elegibilidad e inelegibilidad. En el primero de los supuestos descritos, el candidato es elegible, pues jurídicamente tiene garantizada la posibilidad de volver a postularse y de ser reelegido, hasta que alguna otra causa jurídica, distinta al número de períodos ejercidos, se lo impida. En el segundo supuesto, la persona que ha desempeñado el cargo en el o los períodos constitucionalmente permitidos, es inelegible para el mismo cargo y no tiene garantizada jurídicamente la posibilidad de volver a aspirar, y ser reelegido. En este sentido, "la inelegibilidad se constituye en la imposibilidad jurídica de concurrir al debate electoral en calidad de aspirante a ocupar un cargo público, que obedece a una decisión incorporada en la Constitución".

En relación con el Congreso de la República, el texto superior dispone la duración del periodo de los congresistas, sin impedir que quienes ejerzan el cargo, puedan aspirar para otros períodos y ser reelegidos de forma ilimitada temporalmente. Así las cosas, la Constitución no prevé un escenario jurídico de inelegibilidad para los congresistas, que impida su reelección en el cargo. El proyecto de acto legislativo, objeto de este proyecto, propone reformar la Constitución de manera que se limite el derecho al sufragio pasivo, a saber, a ser elegido, de los congresistas que hayan ejercido el cargo por tres períodos consecutivos o no consecutivos, con base en las razones que se esgrimen a continuación.

El establecimiento de límites constitucionales a la reelección indefinida de los miembros del Senado de la República, la Cámara de Representantes, las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas administradoras locales, busca ampliar la participación política así como la aplicación del principio democrático, mediante el fortalecimiento de los partidos políticos. Lo anterior, se consigue a partir de la dinamización en la rotación y alternancia en el poder, que permite mayores oportunidades a aquellos interesados en participar de manera activa en la democracia. De esta manera, se propende por la renovación de los partidos y movimientos políticos, logrando una despersonalización de la política. Se consigue, en

5 Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010. M. P. Mauricio González Cuervo

consecuencia, que las actuaciones de dichas colectividades responden a la identidad, ideología y línea programática de las colectividades, y no a acumulaciones de poder en cabeza de personas determinadas.

Además, en el contexto de las democracias contemporáneas la reelección ha significado una importante barrera de entrada para que nuevos actores puedan incorporarse en la actividad política de cada país. Por tanto, la reelección indefinida tiene como efecto limitar la rotación política de los cargos en los Estados de derecho, aumenta los costos para ingresar a la esfera pública, e impide que las minorías se encuentren efectivamente representadas.

En cuanto a las limitaciones que puedan generarse sobre los derechos políticos, a nivel internacional ha sido la Corte Interamericana de Derechos Humanos la que en casos como Castañeda Gutman contra México<sup>6</sup> o San Miguel Sosa y Otros contra Venezuela<sup>7</sup> analizó y determinó que "la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte"<sup>8</sup>, dicha jurisprudencia también ha entendido la democracia representativa como la directriz y principio fundamental de todo Estado y ha expuesto que los "elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, son [...] el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos"<sup>9</sup>. De lo anterior, se establece la existencia de una regla internacional consuetudinaria que exige a los Estados evitar la restricción desproporcionada del derecho de acceso al poder de los ciudadanos en un Estado de Derecho, tal como sucede con la reelección indefinida de los corporados.

Cifras relacionadas con la renovación legislativa en Colombia

Según un informe realizado por Congreso Visible, 183 de los 267 congresistas que fueron elegidos en las elecciones legislativas de 2010 buscaban repetir en el nuevo periodo de 2014-2018, lo que equivale al 68,5% de la corporación<sup>10</sup>.

En el caso de la Cámara de Representantes, de los 165 Representantes que son elegidos cada cuatro años, en esa oportunidad 116 pretendían renovar su credencial para el periodo siguiente.

En el Senado el número es un poco más bajo, pues de los 102 Senadores que integran actualmente la corporación, 67 anhelan mantenerse en su curul para los próximos cuatro años<sup>11</sup>.

Según el análisis elaborado por Congreso Visible, aun cuando son muchos los que buscan perpetuarse en el Legislativo, la constante desde 1990 ha sido más a la renovación, especialmente en la Cámara de Representantes<sup>12</sup>.

En las elecciones legislativas del año 2018, la tasa de reelección legislativa en el Senado de la República fue de un 67% y en la Cámara de Representantes fue de un 32%. Esto indica que se está ante un fenómeno de renovación gradual, que requiere de la implementación de medidas que permitan su fortalecimiento<sup>13</sup>.

6 Cfr. Caso Castañeda Gutman contra México, 6 de agosto de 2008

7 Cfr. Caso San Miguel Sosa y Otros contra Venezuela, 8 de febrero de 2018.

8 Cfr. Caso Castañeda Gutman contra México, párr. 141.

9 Cfr. Caso Castañeda Gutman contra México, párr. 142.

10 Informe de Congreso Visible, 2010.

11 Informe Congreso Visible, 2010.

12 El País, "65% congresistas en Colombia buscarán reelección" (Cali, El País, febrero 2014) Organización Congreso Visible.

13 Informe de ponencia para segundo debate del PL N° 74 de 2018 Senado.

Table with 4 columns: País, Cámara, Congreso, Senado, Concejo, Asamblea. Rows include Mexico, Ecuador, España, Bolivia, Australia, Nueva Zelanda.

IV. CONFLICTO DE INTERESES – ARTÍCULO 291 DE LA LEY 5 DE 1992

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, indicaré las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo.

Considero que bajo ninguna razón se constituye un conflicto de interés sobre algún parlamentario, toda vez que la presente reforma busca hacer modificaciones de orden institucional que regulan el número de veces que uno puede pertenecer a una corporación pública. Esto vendría a limitar lo que al día de hoy es una condición vigente de los congresistas, diputados, concejales y ediles, de suerte que aplica lo dispuesto en el artículo 1 de la ley 2003 de 2019, a saber, que no habrá conflicto de intereses cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

En este caso, la votación de los congresistas reúne un interés directo, actual y particular, pero su votación positiva no genera un beneficio, ganancia económica o privilegio. Al contrario, con esta reforma se pone una restricción necesaria para controlar el ejercicio político en corporaciones públicas. En todo caso, si existe oposición del congresista al votar este proyecto, no se genera un conflicto de interés por cuanto se mantendría la norma vigente, tal como dispone la norma señalada.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado que, por regla general, los actos legislativos no constituyen conflictos de interés. Sobre este asunto, afirmó el tribunal constitucional en sentencia C-1040 de 2005: "la regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparece claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso. Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se

tornarían irreformables o pétéreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y las entidades territoriales"<sup>14</sup>.

V. INICIATIVA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO.

El Congreso cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de acto legislativo sobre cualquier tema, ya que ni la Constitución ni la Ley 5° de 1992 establecen limitación alguna, como sí se hace para ciertas leyes cuya iniciativa legislativa es privativa del Gobierno en tanto se refieran a las cuestiones contempladas en el artículo 142 del Reglamento del Congreso.

Tratándose de proyectos de acto legislativo los requisitos para su presentación y trámite son los consagrados en el Título XIII de la Constitución Política (art. 375 y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5 de 1992 (art. 219 y s.s.), como lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia C-1200 de 2003.

Así las cosas, se cumple la regla de iniciativa legislativa cuando los proyectos de acto legislativo son presentados por diez (10) miembros del Congreso, sin que para ello haya lugar a estudiar el tema objeto de la reforma constitucional, pues la iniciativa constituyente no es privativa.

De las Honorables Congresistas,

Handwritten signature of Angelica Lozano Correa
Angelica Lozano Correa
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

Handwritten signature of Antonio Sanguino
Antonio Sanguino
Senador de la República
Partido Alianza Verde

Handwritten signature of Ivan Cepeda
Ivan Cepeda
Senador de la República
Partido Polo Democrático

Handwritten signature of Maritza Martínez
Maritza Martínez
Senadora de la República
Partido de la U

Handwritten signature of Gabriel Santos García
Gabriel Santos García
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Handwritten signature of Temístocles Ortega
Temístocles Ortega
Senador de la República
Partido Cambio Radical

14 Corte Constitucional De Colombia. Sentencia C-1040 De 2005. Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.



**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 041 DE 2021 CÁMARA**

*por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre.*

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO \_\_\_\_ DE 2021**

*“Por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre”.*

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 45 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 45.** El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, así como a recibir una alimentación adecuada y acorde a las necesidades nutricionales para su correcto desarrollo.

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 65.** Toda persona goza del derecho a un mínimo de alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre. El Estado garantizará progresivamente estos derechos y promoverá condiciones de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria en el territorio nacional.

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad, dando prioridad a las formas de producción de alimentos que estén acorde con una dieta saludable y que generen un menor impacto ambiental.

La parte general del Plan Nacional de Desarrollo deberá incluir un capítulo en el que se especifiquen las acciones que adelantará el Gobierno nacional, en coordinación con los demás órganos del Estado, para materializar lo establecido en este artículo.

**Artículo 3º.** Luego de la promulgación de este acto legislativo, el Congreso de la República tendrá hasta un (1) año para aprobar la ley estatutaria que desarrolle este derecho.

**Artículo 4º. Vigencia.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas,



**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



**JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



**JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico



**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba



**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
Representante a la Cámara  
Bogotá D.C



**Juan Luis Castro Córdoba**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde



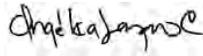
**Alejandro Vega Pérez**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta



**ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA**  
Representante a la Cámara  
Partido de la U



**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Representante a la Cámara  
por el Valle del Cauca



**ANGÉLICA LOZANO CORREA**  
Senadora de la República  
Partido Alianza Verde



**Harry Giovanni González García**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Caquetá



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Objeto del proyecto de acto legislativo

El presente acto legislativo busca elevar a rango constitucional el derecho humano a la alimentación y a no padecer hambre, poniendo a Colombia a la altura de los mandatos establecidos en normas internacionales de derechos humanos que han desarrollado este derecho y permitiendo que el país avance en desarrollos normativos acordes con los instrumentos internacionales de derechos humanos que el Estado ha ratificado. Así, se propone modificar el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia para elevar a rango constitucional los derechos a la alimentación y nutrición adecuada, y a no padecer hambre. Así mismo, se crea un mandato específico para que el Estado garantice estos derechos. Por otro lado, el Acto Legislativo 287 de 2020 Cámara pretende modificar el artículo 45 de la constitución, para establecer el mismo derecho para los adolescentes.

### 2. Conveniencia del proyecto

De acuerdo con el Reporte Global sobre Crisis Alimentarias 2020, en 2019 se presentó el nivel más alto de inseguridad alimentaria aguda – es decir, aquella en que “(...) la incapacidad de una persona para consumir alimentos adecuados pone en peligro inmediato su vida o sus medios de subsistencia”<sup>1</sup> – desde que el informe comenzó a producirse en 2017. Aproximadamente 135 millones de personas se encuentran en ese nivel de inseguridad alimentaria, mientras que otros 183 millones están en riesgo de llegar a ese nivel<sup>2</sup>. Aunque el reporte se hizo antes de que la enfermedad causada por el COVID-19 se convirtiera en una pandemia, en este se sostiene lo siguiente:

“La pandemia probablemente devastará los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria, especialmente en contextos de fragilidad y particularmente para las personas más vulnerables que trabajan en los sectores agrícolas y no agrícolas informales. Una recesión global probablemente interrumpa las cadenas de suministro de alimento”.

<sup>1</sup> Global Network Against Food Crises & Food Security Information Network. (21 de abril de 2020). El Informe mundial sobre las crisis alimentarias revela su magnitud, mientras la COVID-19 plantea nuevas amenazas para los países vulnerables. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/1271897/icode/>

<sup>2</sup> Global Network Against Food Crises & Food Security Information Network. (2020). The Global Report on Food Crises 2020. Disponible en: [https://www.fsplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC\\_2020\\_ONLINE\\_200420.pdf](https://www.fsplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC_2020_ONLINE_200420.pdf)

Según la Organización Mundial para la Alimentación y la Agricultura (por su sigla en inglés FAO), en Colombia padecieron hambre al menos 2,4 millones de personas en el trienio 2016-2018 y la baja talla para la edad afecta a medio millón de niños menores de 5 años<sup>3</sup>.

Por su parte, la última Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia, ENSIN 2015<sup>4</sup> es reveladora sobre la precariedad del panorama sobre el acceso a alimentos y el disfrute del derecho a la alimentación por parte de la población colombiana. Los datos revelan que más de la mitad de los hogares colombianos continúa con dificultades para conseguir alimentos, en la medida en que el 54.2% de ellos se encuentran en inseguridad alimentaria.

De igual modo, esta Encuesta revela que ocho de cada diez hogares de población indígena y cinco de cada diez del resto de la población se encuentran en inseguridad alimentaria, así como seis de cada diez hogares liderados por mujeres y cuatro de cada diez liderados por hombres tienen este mismo problema.

Con respecto a la población entre 13 y 17 años rango de edad en el que se demanda mayor consumo de alimentos ricos en energía, proteínas y micronutrientes, sector de la población a la cual se dirige una parte importante de este proyecto legislativo, la ENSIN revela que la desnutrición crónica afecta a uno de cada diez adolescentes, especialmente a los indígenas en un 36,5%, a los más pobres de la población en un 14,9% y a quienes viven en zonas rurales en un 15,7%. Además, se encontró que uno de cada cinco adolescentes (17,9%) presenta un exceso de peso derivado del consumo de alimentación que aporta pocos nutrientes.

Como se pretende con este proyecto para Colombia, muchos otros Estados han realizado un reconocimiento explícito del derecho a la alimentación constitucionalmente. Países como Brasil, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Guyana, Panamá, Haití y Suriname han realizado un reconocimiento explícito del derecho a la alimentación constitucionalmente. Otros países como Honduras, Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Panamá, Bolivia, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay lo han constitucionalizado como componente de otros derechos o circunscribiéndolo a poblaciones de especial protección.

Constitucionalizar el derecho a la alimentación implica adoptar dos normas diferentes. Por un lado, una que puede clasificarse como derecho de segunda generación, es decir un derecho económico, social y cultural, de realización progresiva que es el *derecho a una alimentación*

<sup>3</sup> FAO. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. 2019. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>

<sup>4</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Nacional de Salud y Universidad Nacional de Colombia. Encuesta Nacional de Situación Nutricional. Bogotá, 2015.

*adecuada*. Por otro lado, uno que en el marco de clasificación de los derechos en Colombia se denominaría como fundamental que es el *derecho fundamental a No padecer hambre*.

La relevancia de este proyecto en que al consagrar este derecho como fundamental establece la obligación para el estado construir políticas públicas en torno al desarrollo del mismo, es decir, de destinar recursos tanto políticos, económicos y administrativos que contribuyan a concretar el fin para el cual fue promulgado el derecho<sup>5</sup>.

Este Congreso ha intentado en otras ocasiones constitucionalizar este derecho, aunque las iniciativas no han logrado completar la totalidad de debates requeridos. Es por ello que, se recogen elementos de esas discusiones previas para nutrir este proyecto, y teniendo en cuenta que este ya ha sido radicado en ocasiones anteriores en donde surgió hasta siete debates, se recogieron las actas de dichas discusiones para concretar el articulado que hoy se presenta<sup>6</sup>.

De esta forma desde el año 2011 fecha en la cual un proyecto de ley con la misma finalidad alcanzó a surtir 7 debates, se introdujo que este no podía ser sujeto de una sola modificación al artículo 65, pues era necesario establecerlo también como un derecho de los adolescentes en el artículo 45, pues bien es cierto que este se introduce en el artículo 44 como un derecho fundamental este es solo exigible para los niños y niñas, por lo que se requiere extender la protección a este otro grupo poblacional.

Al introducir ambas modificaciones estamos estableciendo que el derecho fundamental a la alimentación es un derecho universal, *erga omnes* y que las políticas que se construyan a su alrededor deberán estar al alcance de todas las personas.

### 3. Derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas: alcance y contenidos

Desde sus primeros abordajes hasta la actualidad se han producido diversos desarrollos en torno a las miradas sobre el derecho humano a la alimentación. A partir de un abordaje holístico, organizaciones internacionales como FIAN<sup>7</sup> han reconceptualizado el derecho a la alimentación adecuada como derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas (DHANA), con el objetivo de resaltar la importancia del componente nutricional, más allá del enfoque medicalizado y restrictivo que le ha sido dado tradicionalmente por otros enfoques. Así mismo, y reconociendo que este derecho debe interpretarse desde la comprensión de su intrínseca relación con el proceso alimentario y conceptos como la

<sup>5</sup> Ver: Velasco Cano, N., & Llano, J. V. (2016). Derechos fundamentales: Un debate desde la argumentación jurídica, el garantismo y el comunitarismo. *Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*; Vol. 10, no. 2 (jul.-dic. 2016); p. 35-55.

<sup>6</sup> Ver: Gacetas del Congreso 199/12, 254/12, 45/12, 199/12, 997/11, 63/12, 145/12, 958/11, 80/12, 908/11, 898/11, 908/11, 1013/11, 814/11, 705/11, 519/11, 585/11.

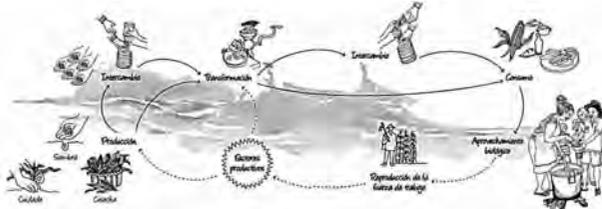
<sup>7</sup> FIAN es la sigla de Food First Action Network, organización no gubernamental internacional con estatus consultivo ante Naciones Unidas. Ver: [www.fian.org](http://www.fian.org).

soberanía alimentaria y las autonomías alimentarias, la denominación de adecuadas se señala en plural, para significar la importancia de dar respuesta a las necesidades específicas de cada colectivo humano, en tanto no hay una sola alimentación y nutrición, sino que éstas se deben corresponder con las especificidades de cada pueblo. Esta mirada también apunta a entender que la garantía de este derecho debe superar una mirada antropocéntrica, pues la protección ambiental y los derechos de la naturaleza también son indispensables para garantizar el DHANA de esta y de las futuras generaciones.<sup>8</sup> Como derecho humano, además, la alimentación se interrelaciona y es interdependiente con otros derechos.

Otro de los elementos a destacar es la importancia de reconocer la alimentación como proceso, lo cual se contrapone a la mirada según la cual se suele caer en el error de creer que lo alimentario se reduce al acto de comer. Esta percepción favorece la violación misma del derecho, pues enaltece visiones precarias o asistencialistas, desdibujando la discusión de fondo sobre los problemas estructurales que llevan al hambre y la malnutrición, sus causas, sus responsables y su perpetuación.

La alimentación concebida desde una perspectiva de derechos implica que no se reduce a exigir o garantizar el acto de comer o de cubrir las necesidades alimentarias y nutricionales de un individuo o un colectivo humano. Por supuesto, en situaciones de emergencia, este es un factor importante, pero el Derecho humano a la alimentación y nutrición adecuada es mucho más complejo, dado que hace referencia a la alimentación como proceso.

Gráfico 1. La alimentación como proceso



Fuente: FIAN Colombia. La exigibilidad del Derecho Humano a la Alimentación. Qué es y cómo hacerla, 2015, p.17.

<sup>8</sup> Morales Juan Carlos y Carvajal Carolina. Sin tierra, sin alimento y con el espejismo del agua represada: análisis de las violaciones del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en el caso del Proyecto Hidroeléctrico del Quimbo, 2020. FIAN Colombia (sin publicar).

Como se observa en la figura, el proceso alimentario implica la concepción de su circularidad y da cuenta de la transacción física y económica junto con los intercambios culturales, sociales, políticos, de poder, ambientales, cosmogónicos y de conocimientos. De esta manera, el proceso alimentario tiene múltiples fases, que incluyen:

- i. Producción: es la forma primaria como se consigue un alimento, donde también se consideran mecanismos de obtención, tales como la pesca, la cría, la caza, la recolección, entre otros. En la caracterización de estos mecanismos es fundamental ver quiénes se encargan de estas labores, cómo lo hacen, cuál es la relación que tienen con los factores productivos, si lo que producen ayuda a su alimentación vía autoconsumo, si están protegidos y si reciben apoyo por parte del Estado para la producción de alimentos.
- ii. Intercambio de alimentos: se da por mecanismos de mercado, pero también mediante las redes solidarias y comunitarias, vía parentesco y vecindad, que suelen tomar una mayor relevancia en los momentos de crisis. Es importante identificar qué productos circulan por esta vía no monetaria en formas y momentos culturales o sociales específicos, tales como celebraciones, ritos de paso, etc., pues forman parte del primer acervo cultural que suele romperse cuando hay violaciones al derecho.
- iii. Transformación: contempla el proceso efectuado en los hogares, previo al consumo, incluyendo la transmisión de conocimientos asociados a su preparación como los saberes gastronómicos y culinarios. Así mismo, las transformaciones artesanales a pequeña escala y las del sector industrial.
- iv. Consumo, uso o aprovechamiento biológico del alimento: esto es lo que se conoce como nutrición y tiene que ver con los mecanismos de acceso a los alimentos (físico o económico), la frecuencia en que aquellos que son nutricionalmente adecuados son ingeridos, la condición de salud de quien se alimenta, la salubridad del entorno físico, ambiental y humano, los faltantes o excesos nutricionales que pueden determinar una nutrición insuficiente o una malnutrición.

Cuando la alimentación y la nutrición son adecuadas, reconstruyen o regeneran las condiciones vitales que, entre otras cosas, nos permiten, mediante nuestra fuerza de trabajo, salud e inteligencia, mantener en marcha de nuevo dicho proceso alimentario en condiciones de dignidad. En este punto es clave insistir en lo adecuado de la alimentación y no solo desde una perspectiva de lo inmediato, sino que también a largo plazo.

Desde esta mirada amplia e integral, y desde el reconocimiento de la circularidad del proceso alimentario, es también necesario integrar la comprensión de los sistemas productivos. Se trata de ver que los componentes que integran dichos sistemas no solo tocan factores bióticos,

técnicos (el cómo se produce) o de resultados (medibles desde la eficacia y eficiencia), sino que responden a estructuras socioculturales, ambientales, económicas y políticas, y con ellas, a las formas de pensar y organizar el territorio.

**4. Instrumentos de derecho internacional**

El primer instrumento de derecho internacional en el que se hace referencia a la alimentación como un derecho es la **Declaración Universal de Derechos del Hombre** – en adelante DUDH – de 1948, la cual, en su artículo 25, establece que como parte del “(...) derecho a un nivel de vida adecuado que (...) asegure, la salud y el bienestar (...)” toda persona debe tener asegurado, entre otros elementos, “(...) la alimentación (...)”. En esta declaración, la temática se aborda forma general.

El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** – en adelante PIDESC – es el instrumento internacional que desarrolla con mayor profundidad este derecho. Su artículo 11 trae dos numerales orientados a plantear las obligaciones específicas de los Estados respecto al tema. En el primer numeral, en un sentido similar al del artículo 25 de la DUDH, se reconoce la alimentación como parte del “(...) derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado (...)”, además de crear el mandato para los Estados de tomar “(...) las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (...)”.

En el segundo numeral, se establece que los Estados parte reconocen, de manera específica, “(...) el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre (...)”. A renglón seguido, se establece que se deberán tomar las medidas necesarias para:

- a) “Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
- b) “Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los ”.

De esta forma, el PIDESC reconoce explícitamente el derecho objeto de este proyecto de acto legislativo, además de crear obligaciones específicas para los Estados, encaminando su labor a materializarlo. Es necesario llamar la atención sobre un punto: el derecho a estar protegido contra el hambre es el único clasificado como fundamental por este Pacta; lo que muestra su relevancia.

Otros instrumentos internacionales consagran el derecho referido a poblaciones específicas. En ese sentido:

- La **Convención sobre los Derechos del Niño** establece en su artículo 24 “(...) el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud (...)”, el cual será garantizado por el Estado a través de, entre otras medidas, “(...) combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”.
- La **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** considera como una problemática a resolver “(...) el hecho de que en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación (...)” y establece como una obligación de los Estados parte el asegurar para la mujer “(...) una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia (...)”.
- La **Convención sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad**, en términos similares a la DUDH, establece que los Estados parte “(...) reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación (...)”.

De igual forma, hay declaraciones internacionales y resoluciones de la ONU así como instrumentos de carácter regional que tocan el derecho a la alimentación. Entre estos últimos, resalta, por su relevancia regional, el **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"** reconoce en su artículo 12 el derecho a la alimentación, y lo desarrolla en dos numeral:

- 1. “Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
- 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”

Existen por otra parte diferentes instrumentos de derecho internacional no vinculantes, con los que se ha logrado crear un marco de desarrollo e interpretación de este derecho. Estos son, principalmente, aquellos instrumentos producidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO, por sus siglas en inglés –, la Comisión

de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (por su sigla en inglés CESCR). Vale la pena resaltar la Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 según la cual *“Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos (...)” (art.8).*

*Igualmente la Declaración Universal Sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974) refiere que*

*“todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales (...) Los gobiernos tienen la responsabilidad fundamental de colaborar entre sí para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de alimentos entre los países y dentro de ellos. Los gobiernos deberían iniciar inmediatamente una lucha concertada más intensa contra la malnutrición crónica y las enfermedades por carencia que afectan a los grupos vulnerables y de ingresos más bajos”.*

Así mismo Las “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” aprobadas en 2004, son pertinentes pues tienen como objetivo central orientar a los Estados en sus esfuerzos de lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Igualmente la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales hace referencia en el artículo 15 al derecho que tienen los campesinos a la alimentación, a no padecer hambre y a la soberanía alimentaria, que comprende el derecho a una alimentación saludable y culturalmente apropiada, producida mediante métodos ecológicamente racionales y sostenibles, y el derecho a definir sus propios sistemas de alimentación y agricultura.<sup>9</sup>

Por su parte, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha pronunciado en varias oportunidades en relación con el alcance del derecho a la alimentación y en su

<sup>9</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. 2018. A/RES/73/165

Observación General Número 12 de 1999 define el derecho a la alimentación adecuada como aquel que:

*“se ejerce cuando ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El Derecho a la Alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El Derecho a la Alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”<sup>10</sup>.*

Esta Observación también señaló que el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos<sup>11</sup>.

En cuanto a las obligaciones de los Estados en relación con la garantía de este derecho esta Observación destaca la obligación principal de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho lo “más rápidamente posible” además de comprometerse a adoptar medidas para garantizar que toda persona tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre.

Así mismo, entendido como derecho humano específica que el derecho a la alimentación adecuada impone al Estado las obligaciones de respetar (abstenerse de adoptar medidas que impidan el acceso), proteger (velar porque terceros no priven a las personas del ejercicio de este derecho) y realizar (que comprende por un lado, la obligación de facilitar condiciones para el acceso y utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida incluida su seguridad alimentaria; y por otro, la obligación de hacer efectivo el derecho cuando una persona o grupo está en incapacidad de acceder al derecho)<sup>12</sup>.

Finalmente, el último informe de la Relatora Especial para el derecho a la alimentación Hilal Elver publicado este año, destaca que a pesar del objetivo de “hambre cero” y lucha contra la malnutrición previsto para 2030, la realización del derecho a la alimentación sigue siendo

<sup>10</sup> CESCR. Observación General No.12. Documento E/C.12/1999/5

<sup>11</sup> Ibidem. Párr. 4.

<sup>12</sup> Ibidem. Párr. 15

una realidad lejana, cuando no imposible, para demasiadas personas. Al respecto señala que los Estados siguen haciendo caso omiso a los derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo el derecho a la alimentación. Indica que hay 170 países que son parte del PIDESD y sin embargo tan solo 30 países han reconocido expresamente el derecho en la constitución. Añade que los Estados son garantes de derechos y todas las personas son titulares de estos más no receptores pasivos de caridad por lo que es una obligación de los Estados garantizar unas instituciones que posibiliten la exigibilidad del derecho a la alimentación<sup>13</sup>.

Como se advierte, además de las normas e instrumentos internacionales que establecen obligaciones y referentes relevantes frente al Estado colombiano en relación con las garantías del derecho a la alimentación, se está en mora de avanzar hacia la constitucionalización de este derecho y de garantizar su carácter fundamental en relación con la población más vulnerable.

Finalmente es importante mencionar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional en varias sentencias se ha referido al derecho a la alimentación adecuada, a veces en pronunciamientos directos sobre el conjunto de componentes que integran el derecho a la alimentación, y en otras oportunidades aplicando el concepto de conexidad con los derechos fundamentales. Aunque los pronunciamientos son numerosos, se pueden destacar a modo de ejemplo las sentencias que han hablado sobre el derecho a la alimentación de los niños y niñas<sup>14</sup>, la importancia del derecho en los entornos educativos<sup>15</sup>, la alimentación para comunidades rurales<sup>16</sup> y víctimas de desplazamiento forzado<sup>17</sup>, la garantía de este derecho para personas privadas de la libertad<sup>18</sup> y la amplia jurisprudencia de los derechos sociales en el estado colombiano, entre otras.

**5. Conclusión**

Es relevante, entonces, avanzar en la constitucionalización de lo dispuesto en el presente proyecto de acto legislativo para responder a las disposiciones internacionales que ha tratado la materia y avanzar en la materialización de un país que no padezca el flagelo del hambre.

Por supuesto una modificación constitucional, en sí misma, no conjurará el problema sin embargo dará paso a: una ley estatutaria que regule la materia y que deberá ser aprobada por

<sup>13</sup> Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General de Naciones Unidas. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver. Perspectiva crítica de los sistemas alimentarios, las crisis alimentarias y el futuro del derecho a la alimentación 2020. A/HRC/43/44.

<sup>14</sup> Ver entre otras sentencia T-029/2014 y T-302/2017

<sup>15</sup> Ver sentencia T-273-72014 y T-457/2018 sobre programa de alimentación escolar.

<sup>16</sup> Ver sentencias T-606/2015 sobre pescadores y T-622/2016 sobre comunidades negras del río Atrato.

<sup>17</sup> Ver sentencia T-367 de 2010

<sup>18</sup> Ver entre otras sentencias: T-388/2013, T-762/2015 y T-260/2019.

el Congreso de la República posterior a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, y al trabajo conjunta de todo el engranaje estatal para avanzar en llevar a cabo lo que aquí se dispone.

Así mismo, considerando la situación derivada por la pandemia, será necesario que la ley estatutaria que desarrolle este derecho fundamental contemple mecanismos dirigidos de manera específica a conjurar la situación actual en materia alimentaria. Por esto, se invita a los miembros del Congreso de la República a acompañar la presente iniciativa.

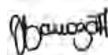
De los Honorables Congresistas,



**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



**JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



**JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico



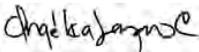
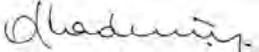
**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba



**JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**  
Representante a la Cámara  
Bogotá D.C

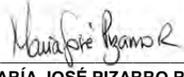
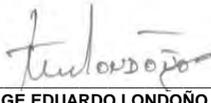
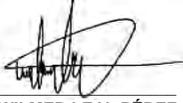
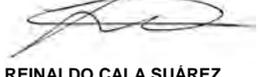


**Juan Luis Castro Córdoba**  
Senador de la República  
Partido Alianza Verde

<div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center;"> <div style="display: flex; justify-content: space-around; width: 100%;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>Alejandro Vega Pérez</b> Representante a la Cámara Departamento del Meta</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>ANGÉLICA LOZANO CORREA</b> Senadora de la República Partido Alianza Verde</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; width: 100%; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA</b> Representante a la Cámara Partido de la U</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>Harry Giovanni González García</b> Representante a la Cámara Departamento del Caquetá</p>  </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p><b>NORMA HURTADO SÁNCHEZ</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca</p> </div> </div>	<p>Bogotá D.C, 21 de julio de 2021</p> <p>Señor <b>JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO</b> Secretario General Honorable Cámara de Representantes Ciudad</p> <p><b>ASUNTO:</b> Adherencia a Proyecto de Ley "Derecho a la alimentación"</p> <p>Para su conocimiento y fines pertinentes, de manera atenta me permito comunicarle que, con autorización del Honorable Representante JULIAN PEINADO, me adhiero al proyecto de ley <b>"Por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre"</b>. Radicado el 20 de Julio del presente año.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto solicito aparezca mi nombre en el Auto de Reparto, en la Caratula del Proyecto de Ley y en la Gaceta de Publicación del mismo.</p> <p>Atentamente,</p> <div style="text-align: right; margin-top: 20px;">  <p><b>CÉSAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p> </div>
--	---

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 051 DE 2021 CÁMARA**  
*por medio del cual se modifican los ingresos del Sistema General de Participaciones.*

<p><b>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO ----- DE 2021</b></p> <p><b>"Por medio del cual se modifican los ingresos del Sistema General de Participaciones"</b></p> <p><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1:</b> Modifíquese el <u>inciso primero</u>, del artículo 357 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTICULO 357.</b> El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios <b><u>será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación. Los recursos del Sistema General de Participaciones</u></b> se incrementarán anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. <b><u>En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa de inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del presupuesto general de la nación.</u></b></p> <p><b>Artículo 2:</b> El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.</p> <p>De los honorables Congressistas,</p>
---

<div style="display: flex; flex-wrap: wrap;"> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA</b>                  Representante a la Cámara                  Partido Alianza Verde             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>GUSTAVO PETRO URREGO</b>                  Senador de la República                  Colombia Humana             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ</b>                  Representante a la Cámara                  Coalición Lista de la Decencia             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA</b>                  Senador de la República                  Partido Alianza Verde             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>WILMER LEAL PÉREZ</b>                  Representante a la Cámara                  Partido Alianza Verde             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>IVÁN CEPEDA CASTRO</b>                  Senador de la República                  Polo Democrático Alternativo             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b>                  Representante a la Cámara                  Partido Alianza Verde             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>WILSON ARIAS CASTILLO</b>                  Senador de la República                  Polo Democrático Alternativo             </div> </div>	<div style="display: flex; flex-wrap: wrap;"> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO</b>                  Representante a la Cámara                  Partido Alianza Verde             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>JULIÁN GALLO CUBILLOS</b>                  Senador de la República                  Partido comunes             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>DAVID RACERO MAYORCA</b>                  Representante a la Cámara                  Coalición Decentes             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ</b>                  Representante a la Cámara.                  Partido Comunes.             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>ABEL DAVID JARAMILLO LARGO</b>                  Representante a la Cámara                  Partido Mais             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>AIDA AVELLA ESQUIVEL</b>                  Senadora de la República                  Coalición Decentes-Unión Patriótica             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>CARLOS CARREÑO MARÍN</b>                  Representante a la Cámara                  Partido Comunes             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Pablo Catatumbo Torres Victoria</b>                  Senador de la República                  Partido Comunes             </div> </div>
<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO ----- DE 2021</b>  <b>“Por medio del cual se modifican los ingresos del Sistema General de Participaciones”</b></p> <p><b>I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.</b></p> <p>Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de Acto Legislativo, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en cuatro (4) partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, las cuales son las siguientes: (1) Antecedentes, (2) Contenido del proyecto, (3) Necesidades actuales, e (4) impacto fiscal.</p> <p><b>1. Antecedentes.</b></p> <p>Colombia ha sido históricamente un país de regiones, cada una con sus particularidades culturales, históricas, económicas y políticas. Esto se ha manifestado hasta el punto que la mayoría de guerras civiles del siglo XIX se desarrollaron entre centralistas y federalistas e incluso entre las mismas entidades sub-nacionales de la República, conocidas entonces como Estados. Tras el triunfo de la “Regeneración” impulsada por Rafael Núñez, Colombia adquirió durante casi un siglo un modelo de Estado centralista, que, si bien logró la unidad nacional, fue una de las causantes de la crisis en la legitimidad y representatividad del Estado a finales del siglo XX.</p> <p>En ese orden de ideas, la Carta Política de 1991 fue un escenario ideado como medio para relegitimar el Estado y darle mayor representatividad sobre el país real. Lo anterior, por medio de la definitiva incorporación de los antiguos actores armados al escenario político nacional, el reconocimiento de los indígenas y negritudes, así como la igualdad de todos los credos y separación del Estado y la iglesia.</p> <p>De igual manera, se presentó un proceso de descentralización político-administrativa expresado fundamentalmente en las elecciones locales para departamentos y municipios y en una supuesta mayor autonomía económica que les permitiese desempeñar nuevas funciones descentralizadas.</p> <p>Lastimosamente el proceso de descentralización en Colombia, entendido como las delegaciones de responsabilidades, funciones y capacidades, se ha asemejado más a un proceso de desconcentración entendido únicamente como delegación de funciones que un proceso de descentralización real, esto en virtud a que se mantiene la dependencia económica de las entidades sub-nacionales respecto al Gobierno Nacional.</p>	<p>Por lo comentado, vale la pena recordar la diferenciación que hizo la Honorable Corte Constitucional entre descentralización y desconcentración, en sentencia C-496 de 1998, así:</p> <p>La descentralización implica “el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado <b>en un marco de autonomía</b> por las entidades territoriales” Mientras que “delegación y desconcentración por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa”.</p> <p>Es por ello que el presente acto legislativo pretende garantizar la continuidad del proceso de descentralización política en la Nación, por medio de la necesaria garantía de la transferencia de recursos del Gobierno central hacia las entidades territoriales, imprescindible para la democracia participativa, la participación real, la legitimidad del mismo sistema político y la garantía del cumplimiento de los principios del Estado. Todo esto, entendiendo que, como lo dispone el Artículo 1 de la Constitución Política, “<i>Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general</i>” (Resaltado fuera de texto).</p> <p>Cabe resaltar que este Proyecto de Acto Legislativo fue presentado en diversas ocasiones. En la primera medida, con la elección de congresistas anteriores, el Senador Navarro Wolff lo presento en el segundo semestre del año 2017, sin embargo, por trámite legislativo el Proyecto fue archivado y se volvió a presentar en marzo del presente año 2018, fue aprobado en Comisión Primera de Senado, posteriormente en Plenaria de Senado, luego en Comisión Primera de la Cámara de Representantes, sin embargo, en Plenaria de la Cámara de Representantes cuando se surtía el cuarto debate de su trámite legislativo fue votado negativamente y por ende fue archivado.</p> <p>Adicionalmente, 26 de julio de 2018, en febrero del año 2019 y en julio del mismo año fue presentada tal iniciativa por parte del H.R. León Fredy Muñoz Lopera, junto con la bancada del partido Alianza Verde, al igual que otros congresistas de diferentes partidos políticos. Tal Proyecto de Acto Legislativo fue el 046 de 2018 Cámara y el 341 de 2019 Cámara, 087 de 2019 Cámara, los cuales fueron</p>

aprobados en primer debate, pero fueron archivados en virtud de los artículos 224 y 225 de la Ley 5 de 1992.

Teniendo en cuenta lo comentado, y dado que el Gobierno Nacional entrante no ha dado una solución al asunto de déficit fiscal territorial, ausencia de recursos en las entidades territoriales y disminución progresiva y prolongada del Sistema General de Participaciones, en esta oportunidad se insiste en la iniciativa que se ha venido gestando y que busca que departamentos, distritos y municipios cuenten con los recursos mínimos para cumplir sus funciones.

Con base en lo anterior, se procede a explicar el contenido del presente Proyecto de Acto Legislativo, considerando que tal iniciativa se presentará las veces que fuere necesario con el fin de dotar a las regiones de los recursos que necesitan, y darle vigor al artículo 1 de la Constitución Política, en el sentido de realizar una real descentralización de funciones y recursos.

**2. Contenido del proyecto.**

El Sistema General de Participaciones es un modelo establecido en el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, en virtud del cual el Gobierno Nacional transfiere recursos a los departamentos, distritos y municipios, con el fin de atender los servicios a cargo de estos y financiar su adecuada prestación. Estos recursos se destinan prioritariamente a la financiación del servicio de salud, la educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Considerando lo indicado, el artículo 357 de la Carta Política de 1991 establece la forma de calcular los recursos a transferir a las entidades territoriales, disposición que ha sido modificada en tres oportunidades desde su entrada en vigencia, por medio del Acto Legislativo 01 de 1995, el Acto Legislativo 01 de 2002 y, finalmente, el Acto Legislativo 04 de 2007.

Estas situaciones y cambios normativos han producido que los recursos del Sistema General de Participaciones se hayan visto disminuidos, con el paso del tiempo, en relación con el total del Presupuesto General de la Nación, pues las fórmulas empleadas para calcular su magnitud y su reparto han sido modificadas y han provocado un menoscabo en las finanzas territoriales, ampliamente dependientes de las transferencias del Gobierno Nacional.

**Tabla 1**  
**Distribución de los ingresos corrientes en el sistema General de Participaciones**

Año	2017	2018	2019	2020	2021
<b>PGN Ing corrientes (Billones COL)</b>	119,2	139,9	144,7	159,3	154,2
<b>SGP (Billones COL)</b>	35,9	37,1	41,1	43,8	47,7
<b>Porcentaje de los INC (%)</b>	30,1	26,5	28,4	27,5	30,9

Cálculos UTL de LFM con cifras de DNP

Tal y como se observa en la Tabla, la disminución en la participación de los Ingresos Corrientes de la Nación contenidos en el Sistema General de Participaciones ha sido constante, y se ha mantenido debajo del 31% para un 30,9% actualmente, además basada sobre unos ingresos corrientes en donde se espera que los recursos tributarios y otros disminuyan a causa de la pandemia y recesión económica, es decir los ingresos corrientes para la vigencia 2021 están sobreestimados.

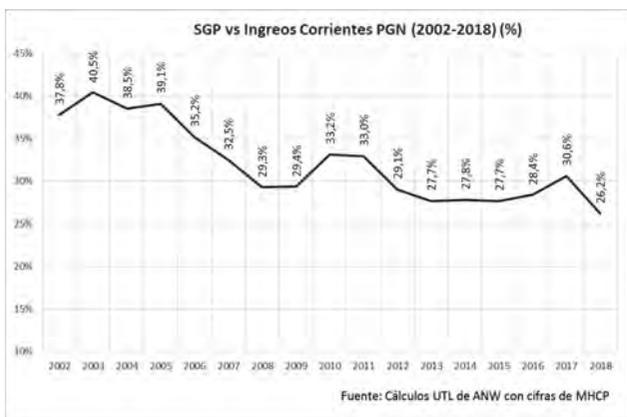
De esta forma, el presente Proyecto de Acto Legislativo contempla la obligación de garantizar unos montos mínimos y un flujo continuo de los recursos del Sistema General de Participaciones, poniendo un tope mínimo e impidiendo que se reduzca el monto a transferir año a año por causas de la inflación.

En este sentido, se propone establecer: (1) un mínimo de treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación para el Sistema General de Participaciones, y (2), adicionalmente, que estos recursos no puedan crecer bajo ninguna circunstancia por debajo del crecimiento de la inflación del año anterior, esto es, de los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

Lo expuesto cobra sentido teniendo en cuenta que, en los últimos Proyectos de Ley de Presupuesto aprobados para la vigencia fiscal del año 2018, 2019 y 2020, los ingresos corrientes de la nación no aumentan de manera significativa, por lo tanto, tampoco lo hace el SGP.

Durante los últimos años el Sistema General de Participaciones pasó de tener unas apropiaciones de \$41,1 billones en 2019 a tan solo \$47.7 billones en 2021, lo que indica que a pesar de los diferentes aumentos y necesidades de los departamentos y municipios en atención a la pandemia, salud, reactivación económica, y cambio climático, entre otros, no se han entregado los respectivos recursos adicionales para asumir tales propósitos, en contraposición al mandato del artículo 356 constitucional: "No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas."

Por otra parte, en términos relativos este comportamiento se expresa también en la pérdida de participación del Sistema General de Participaciones dentro del Presupuesto General de la Nación. Pérdida que se viene presentando de manera tendencial en los últimos años. En efecto, mientras que el 2017 esta participación fue del 30.1%, para 2018 quedó en 26.5%, para el año 2019 en 28,4%, y para los años 2020 y 2021 27.5% y 30,9% respectivamente, los valores más bajos por lo menos en los últimos 17 años como se muestra en la siguiente gráfica:



Con base en la gráfica anterior, puede observarse como dotar al Sistema General de Participaciones con unos recursos mínimos del 35% de los ingresos corrientes de la nación, es una iniciativa válida, teniendo en cuenta que en los años 2002 a 2006 el monto destinado a este asunto fue más de esta cifra, siendo incluso del 40,5% para el año 2003.

Considerando esto, tomando en cuenta datos del DNP<sup>1</sup>, para 2018 los recursos del SGP que se distribuyen entre los departamentos y sus respectivos municipios son

<sup>1</sup> Los datos totales de la distribución equivalente a las doce doceavas del SGP para 2018 que reporta el DNP (\$35,25 billones) son inferiores a lo reportado por el Ministerio de Hacienda como recursos totales disponibles para el mismo año (\$36,7 billones).

los que se muestran en la Tabla 1, posteriormente se evidenciará cómo quedarían estos valores con la modificación constitucional propuesta, considerando valores del año 2018 que deberían indexarse.

**Tabla 2.**  
**Distribución actual del SGP entre departamentos y municipios (2018)**

Departamento	Miles de millones de pesos			TOTAL
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	
AMAZONAS	78	30		108
ANTIOQUIA	1,132	2,642		3,774
ARAUCA	162	118		280
ATLÁNTICO	299	1,332		1,631
BOGOTÁ D.C.	24	2,708		2,732
BOLÍVAR	596	1,279		1,875
BOYACÁ	506	840		1,346
CALDAS	778	394		1,172
CAQUETÁ	188	290		478
CASANARE	151	241		392
CAUCA	701	748		1,449
CESAR	389	669		1,058
CHICÓ	273	425		697
CORDOBA	663	1,088		1,751
CUNDINAMARCA	843	1,087		1,730
GUAINÍA	67	20		87
GUAVIARE	67	50		117
HUILA	347	664		1,011
LA GUAHIRA	268	759		1,027
MAGDALENA	495	811		1,306
META	235	523		758
NARIÑO	544	1,119		1,663
NORTE DE SANTANDER	480	808		1,288
PUTUMAYO	239	161		400
QUINDÍO	132	236		368
RISARALDA	146	455		601
SAN ANDRÉS Y PROV.	34	16		50
SANTANDER	487	1,111		1,598
SUCRE	404	575		979
TOLIMA	479	680		1,159
VALLE DEL CAUCA	495	1,118		1,613
VALPÉS	50	29		79
VICHADA	57	58		115
FONSAET			88	88
<b>Total general</b>	<b>11,088</b>	<b>24,075</b>	<b>88</b>	<b>35,250</b>

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP

Visto lo anterior, el Proyecto de Acto Legislativo establece que "en ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa de inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación". Para ilustrar el efecto de esta propuesta sobre los ingresos de los entes territoriales, la Tabla 2

muestra cómo hubiese sido la distribución del SGP si sus recursos se hubiesen incrementado al menos en la tasa de inflación de 2017 del 4,09 %.

**Tabla 3.**  
**Distribución del SGP entre departamentos y municipios aplicando un crecimiento igual a la inflación**

Departamento	Miles de millones de pesos				Incremento
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	
AMAZONAS	81	31		112	4
ANTIOQUIA	1,174	2,738		3,912	138
ARAUCA	168	122		291	10
ATLANTICO	310	1,381		1,691	60
BOGOTÁ D.C.	24	2,801		2,825	100
BOLIVAR	617	1,326		1,944	69
BOYACA	524	871		1,395	49
CALDAS	288	409		697	25
CAQUETÁ	195	300		496	17
CASANARE	156	250		407	14
CAUCA	726	776		1,502	53
CESAR	383	693		1,076	38
CHOCÓ	283	440		723	26
CORDOBA	687	1,126		1,813	64
CUNDINAMARCA	667	1,126		1,793	63
GUAINÍA	70	20		90	3
GUAVIARE	70	52		122	4
HUILA	360	688		1,048	37
LA GUAJIRA	278	787		1,064	38
MAGDALENA	513	841		1,354	48
META	243	543		786	28
NARIÑO	564	1,160		1,724	61
NORTE DE SANTANDER	497	833		1,330	47
PUTUMAYO	247	167		414	15
QUINDÍO	137	244		381	13
RISARALDA	151	472		623	22
SAN ANDRÉS Y PROV.	35	17		51	2
SANTANDER	504	1,152		1,656	58
SUCRE	419	596		1,015	36
TOLIMA	496	705		1,201	42
VALLE DEL CAUCA	513	2,196		2,708	96
VAUPÉS	52	30		82	3
VICHADA	59	61		120	4
FONSAET			91	91	3
<b>Total general</b>	<b>11,494</b>	<b>24,954</b>	<b>91</b>	<b>36,539</b>	<b>1,289</b>

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP

Ahora bien, si se hubiese aplicado la propuesta de que el Sistema General de Participaciones "será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación", para 2018 los ingresos por este concepto de los entes territoriales hubieran sido como se muestra en la Tabla 4, con un incremento de 11,8 billones sobre la situación actual.

**Tabla 4.**  
**Distribución del SGP entre departamentos y municipios aplicando la propuesta de que sea mínimo el 35 % de los ingresos corrientes de la Nación**

Departamento	Miles de millones de pesos				Incremento
	A Deptos	A Municipios	A FONSAET	TOTAL	
AMAZONAS	104	40		145	36
ANTIOQUIA	1,512	3,527		5,039	1,265
ARAUCA	217	157		374	94
ATLANTICO	400	1,778		2,178	546
BOGOTA	31	3,608		3,639	913
BOLIVAR	795	1,708		2,503	628
BOYACA	675	1,122		1,797	451
CALDAS	372	526		898	225
CAQUETA	252	387		639	160
CASANARE	201	322		524	131
CAUCA	935	999		1,934	485
CESAR	493	893		1,385	348
CHOCO	364	567		931	234
CORDOBA	885	1,450		2,335	586
CUNDINAMARCA	859	1,451		2,310	580
GUAINIA	90	26		116	29
GUAVIARE	90	67		157	39
HUILA	463	886		1,350	339
LA GUAJIRA	357	1,013		1,371	344
MAGDALENA	661	1,083		1,744	438
META	313	699		1,012	254
NARIÑO	726	1,494		2,220	557
NORTE DE SANTANDER	641	1,073		1,713	430
PUTUMAYO	319	215		533	134
QUINDÍO	177	315		491	123
RISARALDA	195	608		802	201
SAN ANDRÉS Y PROV.	45	21		66	17
SANTANDER	650	1,483		2,133	535
SUCRE	540	767		1,307	328
TOLIMA	639	908		1,547	388
VALLE DEL CAUCA	660	2,828		3,488	875
VAUPÉS	67	39		106	26
VICHADA	76	78		154	39
FONSAET			118	118	30
<b>Total general</b>	<b>14,803</b>	<b>32,139</b>	<b>118</b>	<b>47,060</b>	<b>11,810</b>

Fuente: DNP. Documentos de Distribución de los Recursos del SGP

Teniendo en cuenta lo anterior, el Proyecto de Acto Legislativo busca corregir esta situación imponiendo un tope mínimo de recursos y su vez un aumento mínimo del Sistema General de Participaciones, modificando el artículo 357 de la Constitución Política de la siguiente forma:

Artículo actual	Modificación propuesta al inciso primero del artículo 357 de la C.P.
-----------------	--

<p><b>ARTICULO 357.</b> El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.</p> <p>(...)</p>	<p><b>ARTICULO 357.</b> El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios <b>será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación. Los recursos del Sistema General de Participaciones</b> se incrementarán anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. <b>En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa de inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del presupuesto general de la nación.</b></p> <p>(...)</p>
---	--

En términos concretos, si los recursos del SGP para el año 2020 fueron de 44.3 billones de pesos, con el cambio del Acto Legislativo y el monto mínimo del 35% de los ICN, esta suma ascendería a 55.7 billones de pesos, un adicional de 12 billones de pesos que administrarían las entidades territoriales de manera directa, y no la nación.

**3. Necesidades actuales.**

Como indica el artículo 356 de la Constitución Política, "No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas", y es precisamente lo que está ocurriendo actualmente, pues se han descentralizado competencias y asignado funciones a las entidades territoriales, a las cuales posteriormente se les ha restado recursos fiscales para poder atenderlas, es decir, las entidades territoriales deben cumplir las mismas y más funciones atribuidas con un monto de dinero menor que el asignado en periodos anteriores.

Por otro lado, a raíz del Proceso de Paz, migración venezolana y ahora Covid 19 y efectos de la pandemia, las obligaciones de las entidades territoriales han aumentado sin la previa dotación de los recursos necesarios para afrontar las nuevas necesidades surgentes. Estos hechos conllevan a un mayor

empobrecimiento de las regiones, especialmente de aquellas que tienen mayores responsabilidades en el Proceso de Paz, más población migrante y contagios y muertes por Covid, viendo deterioradas gravemente la prestación de los servicios fundamentales como la educación, la salud, y saneamiento básico, entre otros.

El "Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", incluye dentro del punto 6.1.2 reformas normativas necesarias dentro de las entidades territoriales sub-nacionales para garantizar su implementación. Estas reformas normativas suponen la delegación parcial de la función de implementar el acuerdo entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, sumado también al compromiso de contribuir con recursos del Sistema General de Participaciones para financiar su implementación.

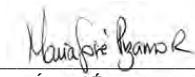
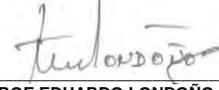
Debe tenerse en cuenta que esta situación ya se viene presentando desde hace tiempo, y las entidades territoriales están quedando sin recursos para cumplir sus obligaciones, por lo cual, además de restarle recursos, incluso se están tomando dineros del Fondo de Pensiones Territoriales - FONPET para cubrir otros gastos, ocasionando y problema de déficit pensional en vigencias siguientes.

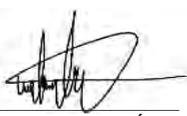
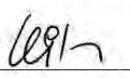
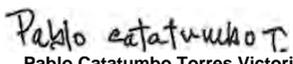
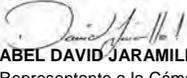
Puede observarse como en la ley de presupuesto del año 2018 (Ley 1873 de 2017) se tuvo que tomar dinero de los recursos del FONPET para garantizar el pago de gastos de educación, tal como indica el artículo 105 del cuerpo normativo, situación similar que ocurrió con la vigencia del año 2019 (Ley 1940 de 2018) como se muestra en seguida:

"Artículo 105. Para garantizar el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, durante la presente vigencia fiscal el Gobierno nacional podrá utilizar de manera temporal los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al Fonpet hasta por la suma de \$1.063.199.156.620 para ser destinados al Sistema General de Participaciones del sector Educación.

Estos recursos serán reintegrados a la cuenta del Fonpet en las dos (2) vigencias fiscales subsiguientes."

"ARTÍCULO 109. Para garantizar el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, durante la presente vigencia fiscal el Gobierno nacional podrá utilizar de manera temporal los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al Fonpet hasta por la suma de \$492 mil millones para ser destinados al Sistema General de Participaciones del sector Educación. El saldo de \$700 mil millones se

<p>destinará al financiamiento del aseguramiento del régimen subsidiado en salud.”</p> <p>Del mismo modo, el artículo 110 de la Ley de presupuesto del año 2020 Ley 2008. Se transfieren 970 mil millones del FONPET, para completar el SGP en lo que tiene que ver con los recursos para educación.</p> <p>Por consiguiente, y recalando que el Gobierno Nacional no ha enfrentado este problema, considerando que las entidades territoriales no tienen recursos para cumplir sus obligaciones, y por el contrario se les restan recursos y se asaltan sus ahorros, es necesario recordar lo que el artículo 356 de la Constitución Nacional afirma, y que solo se pueden desconcentrar funciones con el respectivo respaldo presupuestal.</p> <p>En consecuencia, no se considera conveniente reducir en lo absoluto las transferencias hacia los departamentos, municipios y distritos provenientes del Sistema General de Participación, más aún, cuando se presenta un contexto de ampliación de las misiones y funciones de las entidades territoriales, ante la necesidad imperiosa de realizar una transición exitosa hacia el posconflicto, así, debe propenderse por el aumento de sus recursos y no su limitación paulatina.</p> <p>Con base en todo lo visto, es clara la reducción de recursos para las entidades territoriales, lo cual aumentará por la caída inminente de los ICN, también es clara la asunción de diferentes obligaciones como es el caso actual del coronavirus, el cual va aunado a una reducción en el recaudo de sus propios recursos, lo que da como resultado la tarea imposible de cumplir más responsabilidades con muchos menos recursos.</p> <p>Es importante destacar que el Gobierno Nacional no ha sido clemente con esta situación, por el contrario el FOME continúa tomando recursos del FONPET en aproximadamente 3 billones de pesos, y que los Decretos Legislativos 461, 512 y 678 no han dado mayores recursos a las entidades territoriales para atender la pandemia y sus efectos, sino que únicamente les ha facultado a cambiar el destino de algunas rentas, lo que crea déficit en otros campos y provoca que en la actualidad, varios municipios e incluso departamentos deban declararse en quiebra sin siquiera poder asumir sus gastos de funcionamiento.</p> <p>En este sentido, no solo los recursos de las entidades territoriales han disminuido, sino que se les ha “tomado prestado” más de 6 billones de pesos de su fondo de pensiones territorial, y la situación se agrava cuando tales recursos solo serán devueltos en las 15 vigencias fiscales siguientes, tal como indica la Ley 2063 de 2020 en su artículo 101:</p>	<p><b>“ARTÍCULO 101.</b> Los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al FONPET utilizados en las anteriores vigencias de manera temporal por el Gobierno nacional para destinarlos a los sectores educación y salud, serán reintegrados a la cuenta del FONPET máximo en las quince (15) vigencias fiscales subsiguientes a la expedición de la presente ley.”</p> <p>Con todo lo comentado, queda demostrado la necesidad imperante de recursos para las entidades territoriales, además de regresarle los que les han quitado.</p> <p><b>4. Impacto fiscal.</b></p> <p>De conformidad con lo presentado, pero específicamente con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa, de llegar a existir, se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión a que haya lugar, no obstante, el presente proyecto de ley no crea gastos de funcionamiento o inversión específicos, por el contrario, lo que se hace es balancear los mismos recursos entre la nación y las entidades territoriales.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, es relevante mencionar que una vez promulgado el Acto Legislativo, el Gobierno deberá promover su ejercicio y cumplimiento, además se debe tener en cuenta como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:</p> <p>“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.</p> <p>Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.”</p> <p>Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las normas que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.</p>
<p>Al respecto del impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:</p> <p>“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo. (Sentencia C-315 de 2008).</p> <p>Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, <u>es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto</u>, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la viabilidad financiera de la propuesta que se estudia, siendo un asunto de persuasión y racionalidad legislativa, no de prohibición o veto.</p>	<p>Finalmente, se debe tener en cuenta y <u>se reitera que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal significativo, pues la medida consiste en redistribuir los mismos recursos y obligaciones entre la Nación y las entidades territoriales</u>, dándole vigor y sustento al artículo 1 de la Constitución Política de Colombia de Colombia.</p> <p>De tal modo, al contrario de causar un impacto fiscal negativo, la promoción y aplicación de esta ley provoca mayores beneficios para el Estado y la sociedad, los cuales se representan en una descentralización real de funciones, competencias y recursos para las entidades territoriales, a las cuales se les deberá asistir y capacitar técnicamente para lograr la finalidad propuesta.</p> <p>En razón a lo anteriormente expuesto, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de Acto Legislativo, esperando contar con su aprobación.</p> <p>De los honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">   <b>LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA</b>                  Representante a la Cámara                  Partido Alianza Verde             </div> <div style="text-align: center;">   <b>GUSTAVO PETRO URREGO</b>                  Senador de la República                  Colombia Humana             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ</b>                  Representante a la Cámara                  Coalición Lista de la Decencia             </div> <div style="text-align: center;">   <b>JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA</b>                  Senador de la República                  Partido Alianza Verde             </div> </div>

 <b>WILMER LEAL PÉREZ</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 <b>IVÁN CEPEDA CASTRO</b> Senador de la República Polo Democrático Alternativo		
 <b>FABIÁN DÍAZ PLATA</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 <b>WILSON ARIAS CASTILLO</b> Senador de la República Polo Democrático Alternativo		
 <b>CESAR AUGUSTO ORTIZ ZORRO</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 <b>JULIÁN GALLO CUBILLOS</b> Senador de la República Partido comunes	 <b>CARLOS CARREÑO MARÍN</b> Representante a la Cámara Partido Comunes	 <b>Pablo Catatumbo Torres Victoria</b> Senador de la República Partido Comunes
 <b>DAVID RACERO MAYORCA</b> Representante a la Cámara Coalición Decentes	 <b>JAIRO REINALDO CALA SUÁREZ</b> Representante a la Cámara. Partido Comunes.		
 <b>ABEL DAVID JARAMILLO LARGO</b> Representante a la Cámara Partido Mais	 <b>AIDA AVELLA ESQUIVEL</b> Senadora de la República Coalición Decentes-Unión Patriótica		

**CONTENIDO**

Gaceta número 935 - Jueves, 5 de agosto de 2021

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
 PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO**

	Págs.
Proyecto de Acto legislativo número 002 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el Cannabis de uso adulto. .	1
Proyecto de Acto legislativo número 024 de 2021 Cámara, por el cual se crea las circunscripciones especiales de juventudes en el Congreso de la República, se fortalece la participación política de la juventud y se dictan otras disposiciones. ....	15
Proyecto de Acto legislativo número 035 de 2021 Cámara, por medio del cual se limitan los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa. ....	23
Proyecto de Acto legislativo número 041 de 2021 Cámara, por el cual se modifican los artículos 45 y 65 de la Constitución Política estableciendo el derecho fundamental a la alimentación y a no padecer hambre. ....	26
Proyecto de Acto legislativo número 051 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifican los ingresos del Sistema General de Participaciones. ....	30