



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 989

Bogotá, D. C., jueves, 12 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 20 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL 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.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL
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".*

Bogotá D.C. 11 de agosto de 2021

Honorable Representante
JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
Ciudad.

RECIBI
COMISIÓN I CONSTITUCIONAL
CÁMARA DE REPRESENTANTES
FECHA Agosto 11/2021
HORA 10:50 a.m
Esther
FIRMA

**Referencia: Informe de Ponencia para
primer debate en primera vuelta al
Proyecto de Acto Legislativo número 002
de 2021 Cámara.**

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia para primer debate en primera vuelta al 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"*, con base en las siguientes consideraciones:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

CONTENIDO.

1. Trámite de la iniciativa.
2. Antecedentes del Proyecto.
3. Objeto del Proyecto de Acto Legislativo.
4. Problema a resolver.
5. Antecedentes.
 - 5.1 Antecedentes Jurídicos y normativos sobre la materia en Colombia.
 - 5.2 Postura actual frente al uso del cannabis a nivel internacional.
 - 5.2.1 Impacto económico de la regulación en el caso internacional.

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 reivindicadora 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

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

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.

5.2 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 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, registro, publicidad, fiscalidad, prevención y destinación de los recursos producidos por el nuevo mercado legal, como se muestra a continuación:

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

URUGUAY	COLORADO - EEUU	CANADÁ
Enfoque		
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.
Objetivos		
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.	Enmienda 64: Uso eficiente de los recursos para la aplicación de la ley. Aumento de ingresos para fines públicos. Libertad individual. Principio rector gobierno Colorado: 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	Protección de la salud. Luchar contra el crimen organizado.

* Esta comparación se basa en la regulación y normatividad de seguridad e investigaciones públicas por la Fundación Ramonetti y por la Organización de los Estados Americanos (OEA), en su estudio por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) que se enfoca del análisis de los procesos regulatorios frente al cannabis y el problema de drogas en las Américas.

	por menor a personas menores de 21 años o de fuera del estado de Colorado.	
Entidad que regula		
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).
Distribución		
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.
Establecimientos de venta		
Farmacias acreditadas en el registro del IRCCA. Clubs de cannabis registrados en el IRCCA.	Establecimientos con autorización	Clubs de Cannabis. Establecimientos con licencias autorizadas.
Edad permitida		
18 años	21 años	18 a 21 años según la provincia
Registro		
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.
Publicidad		
Prohibida	Regulada	Prohibida
Fiscalidad		
Precio de licencia + 20% IVA en suspenso (no se traslada 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%.
Sistema educativo y Sistema de salud.	Destinación de recursos recaudados 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>Marijuana Cash Fund</i>).	No se ha establecido destinación específica.
Disciplina obligatoria en el Sistema Nacional de Educación Pública.	Prevención Integrada en los programas de prevención de alcohol, tabaco, drogas ilegales 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.⁸ Así mismo, el 31 de marzo del 2021, el estado de Nueva York legalizó el consumo.

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

de cannabis de uso adulto, convirtiéndose en el decimosexto estado que regula su consumo.

Gráfico 1. Industria del cannabis en Estados Unidos



Fuente: Marijuana 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 2025.⁹

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.

⁹ [Hemp CBD Market. Brightfield Group. 2021. Recuperado de: https://cnaspanol.cnn.com/2021/06/01/la-industria-del-cannabis-estados-unidos-2025/](https://cnaspanol.cnn.com/2021/06/01/la-industria-del-cannabis-estados-unidos-2025/)

Gráfico 2. Legislación sobre el uso del cannabis en América



Fuente: CNNEE.¹⁰

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.

5.2.1 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 e impulsando 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 Internacional¹¹ 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).¹²

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 Montana¹³. 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 2018¹⁴, 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.¹⁵

Estos nuevos ingresos han podido ser utilizados para la financiación de programas

¹¹ Cannabis medicinal, una oportunidad económica para Colombia. Portafolio. Obtenido de: <https://www.portafolio.co/negocios/cannabis-medicinal-una-oportunidad-economica-para-colombia-537448>
¹² Informe 2017. Viena: Oficina de las Naciones Unidas.
¹³ <https://www.drugpolicy.org/files/marijuana-legislation-and-regulation>
¹⁴ Drug Policy Alliance. 2018. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legislation. What We Know About Marijuana. Legalization in Eight States and Washington, D.C. [pp.2] Recuperado de: https://www.drugpolicy.org/files/marijuana-legislation-report_08_01.pdf
¹⁵ <https://thisconversation.com/2020/12/15/high-revenue-impacts-of-marijuana-legalization-on-the-us-economy/>

¹⁰ <https://cnaspanol.cnn.com/2021/06/29/marihuana-legal-paises-america-latina-cannabis-legal-ortz/>

de educación y política social¹⁶:

- Colorado distribuyó USD \$230 millones al Departamento de Educación entre 2015 y 2017, para financiar la construcción de escuelas, programas de alfabetización temprana y de prevención del matoneo.
- Oregón destina un 40% de los ingresos por impuestos a la marihuana para financiar el Fondo Estatal para las Escuelas y un 20% al tratamiento de adicciones al alcohol y las drogas.
- Nevada proyecta invertir el 15% de su recaudo en el Fondo Estatal para las Escuelas, lo cual se espera esté alrededor de USD \$56 millones para los próximos dos años.
- Washington destina el 25% de su recaudo para programas de tratamiento de abuso de sustancias, la educación sobre éstas y prevención. Otro 55% se destina a financiar planes básicos de salud.
- Se espera que, Alaska recoja USD \$12 millones anuales que van a ser usados para financiar programas de tratamiento de adicción a las drogas y centros comunitarios residenciales.
- California y Massachusetts invertirán parte de su recaudo de impuestos en las comunidades más afectadas por arrestos de drogas, encarcelamiento, comunidades de bajos ingresos y para reparar el daño de la aplicación desigual de las políticas de drogas.

Lo anterior es importante verlo a la luz de las cifras de judicialización, el consumo de marihuana y salud en los Estados que han regulado el consumo adulto, respecto al resto de los Estados en Estados Unidos que no lo han hecho. Por ejemplo:

- En los Estados donde fue regulada la marihuana bajaron significativamente los arrestos por posesión de drogas, ahorrándoles cientos de millones de dólares al Tesoro y antecedentes penales a las personas que los estigmatizarían de por vida.¹⁷
- El consumo de marihuana entre jóvenes se ha mantenido estable en los Estados que la han regulado. En los Estados de Washington, Colorado y Alaska, la cifra de consumo de marihuana entre estudiantes de secundaria está en línea con el promedio nacional.¹⁸

¹⁶ *Ibidem*.
¹⁷ Drug Policy Alliance. 2016. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legislation. What We Know About Marijuana Legislation in Eight States and Washington, D.C. (p.1) Recuperado de: http://files.drcpolicy.org/library/dpa_marijuana_legislation_report_s8_0.pdf
¹⁸ *Ibidem*.

- La regulación de la marihuana está relacionada con tasas más bajas de sobredosis y muertes relacionadas a otras drogas más peligrosas como los opiáceos.¹⁹
- La regulación de la marihuana no ha incrementado los arrestos por conducir en estado de intoxicación por alcohol o drogas en los Estados de Colorado y Washington.²⁰
- No hay tampoco correlación entre los accidentes de tránsito y la regulación. En Colorado y Washington, los accidentes son estadísticamente similares a aquellos sin marihuana legal.²¹

Por otra parte, los delitos en Estados Unidos relacionados con cannabis han sido en muchos casos una excusa para fomentar la discriminación racial. En particular, las comunidades negras tienen 3,6 veces más la probabilidad de ser arrestadas por posesión de marihuana en comparación con las personas blancas. Este hecho profundiza las desigualdades económicas entre las comunidades.²²

Una de las principales dificultades que enfrenta el sector de la marihuana legal en Estados Unidos es la restricción federal a los bancos de recibir dineros procedentes de negocios de marihuana, así estos sean legales en algunos estados. En 2019 fue aprobada en la cámara de representantes la *SAFE Banking Act*, la cual permitiría que los bancos reciban dineros lícitos de los negocios de marihuana en los estados donde ésta es legal, y prestarles servicios financieros.²³ El proyecto de ley ahora se encuentra en trámite en el Senado, donde de ser aprobado, mejoraría significativamente las circunstancias bajo las que operan estos negocios en Estados Unidos.²⁴

Es importante resaltar que, de acuerdo con la agencia calificadora de riesgo crediticio Moody's, los ingresos por impuestos de la regulación de la marihuana recreativa son positivos para los Estados y ciudades de Estados Unidos que han legalizado su consumo.²⁵

Entonces, regular es una manera de impulsar la economía y generar empleos dentro del marco legal. En Estados Unidos, el consumo de cannabis adulto se ha vuelto un motor económico, según Drug Policy Alliance (2018)²⁶, la industria de la marihuana ha creado entre 165.000 y 230.000 empleos en ese país, cifra que se

¹⁹ Drug Policy Alliance. 2018. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legislation. What We Know About Marijuana Legislation in Eight States and Washington, D.C. (p.2) Recuperado de: http://files.drcpolicy.org/library/dpa_marijuana_legislation_report_s8_0.pdf
²⁰ *Ibidem*.
²¹ Drug Policy Alliance. 2018. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legislation. What We Know About Marijuana Legislation in Eight States and Washington, D.C. (p.2) Recuperado de: http://files.drcpolicy.org/library/dpa_marijuana_legislation_report_s8_0.pdf
²² <https://theconversation.com/2020/12/16/high-economy-impacts-of-marijuana-legalization-in-the-us-when/>
²³ <https://www.nytimes.com/2019/12/03/business/hemp-producers-sacks.html>
²⁴ <https://www.law360.com/articles/1286752/congress-could-still-pass-cannabis-legislation-in-2020>
²⁵ Moody's. 2018. Recreational Marijuana Tax Revenues are Marginal Credit Funders. Recuperado de: https://www.creditch.com/CreditRely/CreditResearch/ResearchArticle.aspx?articleid=2170361&articleid=1071329&from=CMS&id=UNL&sourceid=108207&sourceid=3&fee_ind=N&exp_date=20200210-02-28-22
²⁶ Drug Policy Alliance. 2018. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legislation. What We Know About Marijuana Legislation in Eight States and Washington, D.C. Recuperado de: http://files.drcpolicy.org/library/dpa_marijuana_legislation_report_s8_0.pdf

espera que crezca cuando más Estados legalicen la marihuana y los mercados cuenten con más actores legales.

Además, un reporte del Congresista Norteamericano E. Blumenauer, señala cómo la industria de la marihuana se ha convertido en una de las de mayor crecimiento en Estados Unidos²⁷. Pues las ventas crecieron de USD \$4,6 billones en 2014 a USD 5,5 billones en 2015, y se estiman en USD 7,2 billones en 2017. También, señala el Congresista que la industria de la marihuana podría producir en Estados Unidos alrededor de 300.000 empleos para 2020 y crecer a un monto cercano a los USD \$24 billones.

Debemos tener en cuenta que, muchos de los recursos generados por la industria de la marihuana en Estados Unidos ahora están ocurriendo en un mercado legal en el cual pagan impuestos y existe una regulación. Lo anterior es de gran importancia, pues permite debilitar estructuras ilegales que se benefician de los mercados generados por la legalidad de ciertas sustancias.

Por tanto, es importante pensar la regulación como una herramienta para desfinanciar economías ilegales, que en Colombia por más esfuerzos que hemos hecho no se ha podido lograr.

La regulación del consumo de la marihuana puede ser una herramienta para debilitar las organizaciones delictivas que se benefician de las economías ilegales que se desarrollan alrededor de esta actividad. El primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, mencionó en una conferencia económica en 2016, que entre sus dos principales razones para regular la marihuana en Canadá está evitar que billones de billones de dólares vayan a los bolsillos del crimen organizado como parte del comercio ilegal de marihuana en su país, y así reducir significativamente el crimen²⁸.

La Comisión Global de Políticas de Drogas²⁹, en su informe "Regulación: El Control Responsable de las Drogas"³⁰, menciona que la regulación de las drogas debe ser incremental – *iniciando con drogas de menor potencia* – y que puede ser un camino para desmopoderar al crimen organizado. Asimismo, menciona cómo la regulación es una oportunidad para un desarrollo alternativo de poblaciones vulnerables, al

²⁷ Blumenauer, E. 2015. The Path Forward: Rethinking Federal Marijuana Policy. (p.10) Recuperado de: https://blumenauer.house.gov/assets/blumenauer-house-ops/files/blumenauer-report_the-path-forward.pdf
²⁸ Washington Post. 2016. Justin Trudeau may have made the best case for legal pot ever. Recuperado de: <https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/06/10/why-people-who-hate-marijuana-should-legalize-it-anyway-according-to-justin-trudeau/?hpid=hp-top-stories-table-main%3Ahomepage%2Fstory&hpid=hp-top-stories-table-main%3Ahomepage%2Fstory>
²⁹ Establecida en 2011, la Comisión Global de Políticas de Drogas fue fundada por un grupo de líderes políticos del mundo y representantes con el fin de "poner fin a la fríasada guerra a las drogas, y pedir reformas fundamentales del régimen mundial de prohibición de las drogas". La Comisión es el grupo más distinguido de líderes de alto nivel que ha convenido en realizar tales cambios de gran alcance – incluyendo no sólo el sometimiento al control científico y un mayor enfoque de salud pública al uso de drogas sino también desincriminación y superintendencia de regulaciones legales. Algunos de los comisionados son: Louise Arbour (Ex-Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas), Sir Richard Branson (Fundador Virgin Group), Fernando Henrique Cardoso (Ex-presidente de Brasil), Helen Clark (Ex Primer Ministro de Nueva Zelanda), Ruth Dreifuss (Ex-presidenta de Suiza), Mohamed ElBaradei (Director General Emerito del Organismo Internacional de Energía Atómica y premio Nobel de Paz), Jorge Ibarra (Ex-presidente de México), César Gaviria (Ex-presidente de Colombia), Ricardo Lagos (Ex-presidente de Chile), José Romão-Horta (Ex-presidente de Timor-Leste y premio Nobel de Paz), Juan Manuel Santos (Ex-presidente de Colombia y Premio Nobel de Paz). Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_on_Drug_Policy_Press_Releases_Spanish.pdf
³⁰ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Regulación: El Control Responsable de las Drogas. Recuperado de: http://files.drcpolicy.org/library/GCDP_2018_Regulation_Report_WEB_FINAL.pdf

generar espacios para negocios legales, a través de canales reglamentados para suplir la demanda que desplazan los canales ilegales.

Más importante aún, señala el informe, es el hecho de que los impactos que puede tener y ha tenido la lucha contra las drogas, como ha sido planteada hasta ahora, son marginales sobre los índices de consumo y comercialización, pues "las leyes económicas de la oferta y la demanda no se rompen tan fácilmente"³¹. Es decir que, en el caso que el suministro de cierta droga se vea disminuido por mayor persecución o actividad policiva, esto solamente se va a ver reflejado en costos más altos de los productos ilegales o en productos de menor pureza en el mercado. Igualmente, los mayores precios en el mercado atraen nuevos actores al negocio de las drogas ilegales, pues a partir de la prohibición se generan retornos más altos, si bien existen mayores riesgos.

Al disminuir el retorno y beneficio al que pueden acceder actores ilegales en el mercado de las drogas, se debilita el crimen organizado y se desarticulan canales que sustentan estas economías. Es importante mencionar que, la economía ilegal de las drogas trabaja en conexión con otras actividades delictivas, por lo que una disminución en el tráfico de drogas, como lo que se espera sucedería con la regulación del uso adulto de la marihuana, podría tener repercusiones importantes sobre otras actividades delictivas. De acuerdo con la OEA las actividades conexas al tráfico de drogas son: "el tráfico internacional de armas, contrabando, falsificación y tráfico de personas, el control y la explotación doméstica del trabajo sexual, el robo y la venta de bienes robados, secuestro, extorsión y victimización de migrantes"³².

En marzo de 2020, Canadá hizo un balance de su política de salud pública de regulación del uso recreacional del cannabis ante la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas.³³ Casi un año después de la implementación de la medida, se tienen los siguientes resultados alentadores:

- El mercado ilegal ya ha perdido un 30% de su participación y no se ha visto un incremento del mercado total del cannabis. Esto representa alrededor de USD 2\$ billones en ventas que no pasaron por organizaciones criminales.
- Los datos preliminares no muestran un incremento en el uso del cannabis por parte de los jóvenes y adultos jóvenes.
- No se ha observado un incremento en el tráfico ilegal de cannabis a través de las fronteras internacionales.

Por otro lado, en Latinoamérica la experiencia de Uruguay es destacable pues ha tenido una lucha con el mercado negro a través de precios del mercado. Con la regulación del uso adulto del cannabis, este país ha dado lecciones de una política de regulación estatal basada en el precio de una sustancia controlada en el mercado legal. En Uruguay las farmacias actúan como puntos de venta de la marihuana producida por las compañías que tienen autorización estatal y pueden

³¹ *Ibidem*.
³² Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Regulación: El Control Responsable de las Drogas. (p. 33). Recuperado de: http://files.drcpolicy.org/library/GCDP_2018_Regulation_Report_WEB_FINAL.pdf
³³ https://www.ontario.org/document/commission-on-cannab/cannab-session/cn2_03/Statement652_02_03_2020/County_03_03_2020/0/Canada.pdf

vender hasta 40g al mes a los compradores. Además, existe la alternativa de formar clubes de marihuana, los cuales tienen permitido cultivar hasta 480g al año por persona.

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 reporte³⁴ 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.³⁵ 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 \$1.2.³⁶

³⁴ <https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2020/04/Informe-MercadoReguladoCannabis-29de2020.pdf>
³⁵ <https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2020/04/Informe-MercadoReguladoCannabis-29de2020.pdf>
³⁶ <https://elboomista.com.ar/2020-04-cannabis-en-uruguay-y-los-problemas-de-suministro-siguen-actualizandose-el-campeonato-del-mercado/>

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 sobrepoblación carcelaria.³⁷ Estados Unidos, por ejemplo, lo ha logrado pues cuando se dio la regulación, disminuyeron significativamente los arrestos por posesión de drogas.³⁸ 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:³⁹

- 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 Econcept⁴⁰, 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.

6. 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.⁴¹

³⁷ Referencia a "Subredes Carcelarias" tomada del título del informe de Dejusticia de 2017 titulado "Subredes Carcelarias y Política de Drogas en América Latina".
³⁸ Drug Policy Alliance. 2018. From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legislation. What We Know About Marijuana Legislation in Eight States and Washington, D.C. (P.p. 1) Recuperado de: http://fileserver.dpa.net/library/Apa_marijuana_legislation_report_m_0.pdf
³⁹ Ibidem.
⁴⁰ <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/legislacion-de-la-marihuana-en-colombia-pais-politico-538760>
⁴¹ Fedesarrollo (2019) La industria del cannabis medicinal en Colombia. Ramírez, Varango, Torres & Mejía. Bogotá. Obtenido de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1823>

- 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 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.⁴²
- 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.
 - o 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.⁴³
- Durante los últimos cuatro años de legalización, los emprendedores colombianos han atraído más de US\$500 millones en inversión extranjera.⁴⁴

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.⁴⁵

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.⁴⁶

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.

7. REGULACIÓN DE ESTUPEFACIENTES EN COLOMBIA: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

La Corte Constitucional en Sentencia T-388 de 2013 determinó que la política

⁴² Ibidem.
⁴³ Ibidem.
⁴⁴ Revista Dinero. Colombia "Buenas" industria emergente del cannabis medicinal en Latinoamérica. Obtenido de: <https://www.dinero.com/empresas/articulo/buenas-industria-emergente-del-cannabis-medical-en-colombia-291648>
⁴⁵ Asociolema. "Cannabis medicinal, el subsector que necesita la economía" Obtenido de: <http://asociolema.org/noticias/cannabis-medical-el-subsector-que-necesita-la-economia/>
⁴⁶ Fedesarrollo (2019) La industria del cannabis medicinal en Colombia. Ramírez, Varango, Torres & Mejía. Bogotá. Obtenido de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1823>

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, 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.⁴⁷

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.

7.1 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.

7.1.1. 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 Derecho⁴⁸, 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."

⁴⁷ Rodrigo Upeiro, "Una oportunidad perdida", *Expresión*, 2018.
⁴⁸ Preámbulo de la Constitución Política de 1991.

Este derecho, de naturaleza fundamental, ostenta un vínculo innegable con el derecho a la dignidad humana y "busca proteger la potestad del individuo para 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".⁴⁹

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.⁵⁰ 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.⁵¹

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 interfiera 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."⁵²

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.⁵³

Este análisis llevó a la Corte Constitucional, en aquella oportunidad, a declarar la

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-316 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
⁵⁰ *Ibidem*.
⁵¹ No le corresponde al Estado, ni a la sociedad, sino a las propias personas, decidir sobre la manera en como desarrollarán sus derechos y construir sus proyectos y modelos de realización personal". Corte Constitucional, Sentencia T-316 de 1994 M.P. Antonio Barrera.
⁵² Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994, M.P. Carlos Gaitán Díaz.

- i. -Trato idéntico a quienes se encuentren en circunstancias idénticas.
- 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.⁵⁶

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.

7.1.3. 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

⁵⁶ P. Weimer. *Speaking of equality: An Analysis of the Historical Role of Equality in moral and legal discourse*, Princeton University Press, 1990, pp. 6.

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 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.

7.1.2. DERECHO A LA IGUALDAD

El derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política⁵³, ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional que le ha reconocido una estructura compleja, compuesta por varias facetas⁵⁴: 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."⁵⁵

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:

⁵³ "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 sus condiciones económicas, físicas e intelectuales se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan."
⁵⁴ Corte Constitucional, sentencia C-220 de 2017, M.P. José Antonio Cely Cely, Almaraz B.
⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

culminó con la expedición de la Ley 1751 de 2015.⁵⁷

Teniendo en cuenta que el consumo de estupefacientes había sido tratado también 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".⁵⁸

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.

7.2. 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

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-171 de 2018, Cristina París Schöszinger.
⁵⁸ Corte Constitucional, sentencia T-452 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuatrecasas.

pronunciamento 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.

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".⁵⁹

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.⁶⁰ 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.

7.2.1 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

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencia C-420 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
⁶⁰ Ibídem.

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

7.2.1.1 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"⁶¹ 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.

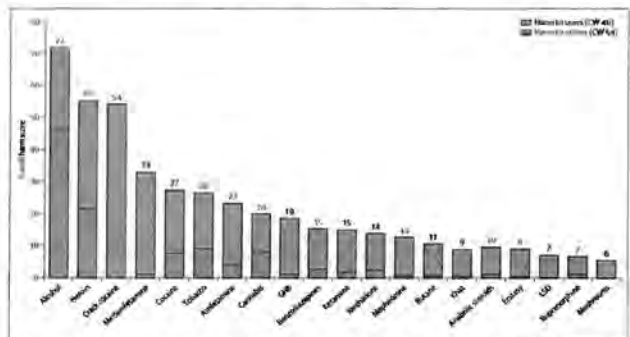
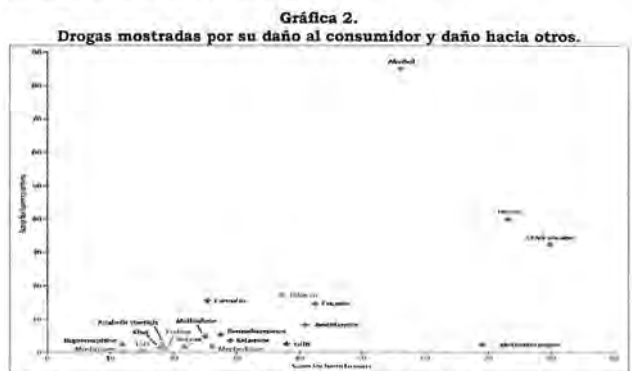


Figure 3. Drugs ordered by their overall harm scores, showing the separate contributions to the overall scores of harm to users and harm to others. The weights after normalisation (0-100) are shown to the left of the bars in the sense of the sum of all the normalised weights for all the criteria (0-100), 40 and 60 for the criteria on users, 54, 0W=consumer weight, 0H=+harm to others, 0A=1.50=drug, acid derivative.
Fuente: Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis, 2010.

⁶¹ Leslie King and Lawrence Phillips, "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis", David Nutt, The Lancet, 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.



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 trastornos⁶², 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 pasivos⁶³.

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

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

7.2.1.2 FRENTE A LA PROBABILIDAD DE DESARROLLAR TRASTORNOS ASOCIADOS AL CONSUMO.

Respecto a la posibilidad de desarrollar trastornos asociados al consumo por 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.⁶⁴ 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 Marek, 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 opioides, 39% de sedante, 37,5% de alcohol y 34,1% de los consumidores de cannabis.⁶⁵ 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.⁶⁶ En el mismo sentido se han pronunciado diversos expertos en la materia.⁶⁷

7.2.1.3 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 legales, 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.⁶⁸

De igual manera, frente al consumo de menores la evidencia internacional respalda

⁶⁴ Lopez-Quintero C, Pérez de las Casas J, Nasir 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 111(1-2):125-130. doi:10.1016/j.drugalcdep.2010.11.004
⁶⁵ Marek C, Sunderland, M, Mills, R. 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, 135-142. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2018.10.010>
⁶⁶ NIH. La marihuana: DrugFacts. Obtenido de: <https://www.drugfacts.gov/es/publicaciones/drugfacts/la-marihuana>
⁶⁷ Ver también: Oerman Lopez. The three deadliest drugs in America. Vox 2017.
⁶⁸ Falsas Dudas (2020). Necesita política de drogas deben prevenir el consumo problemático. Obtenido de: <https://falsasdudas.org/blog/?s=el-cannabis-en-politica> Datos de drogas deben prevenir el consumo problemático.

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 legalización⁶⁹. De igual manera, en Uruguay⁷⁰ y en Canadá tampoco se aumentó el consumo en adolescentes.⁷¹

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".⁷²

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.

7.2.1.4 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. Incluso 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".⁷³

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.⁷⁴

Finalmente, conforme al estudio realizado por Denson, Blundell y otros, el alcohol es el contribuyente psicotrópico más común al comportamiento agresivo. En

69 Restina Méndez. JAVI Peñataro, 2019.
70 Rosendo Espinosa, Ana María Rivera-Igüeire, Aaron Shati, Alvaro Castillo-Carrizosa, Ema E. Rodríguez, Jessica Ramírez, Shira E. Morina, Magdalena Cerdá. The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use. *International Journal of Psychiatry*.
71 https://www.unad.edu.uy/documentos/comisiones/CND/CND_Sesiones/CND_53/Statement63_03_03_2020/Country_03_03_2020/Cannabis.pdf
72 Ya M. Greta L. Blair. Trends and Characteristics of Marijuana Use Among Public School Students — King County, Washington, 2008–2016. *Morbidity and Mortality Weekly Report*. 2019;68(45-48):850-856. <https://www.cdc.gov/mmwr/spotlight/68/wr/mm6845a1.htm>. pii=3685379d.
73 FIP. Nueve preguntas sobre marihuana medicinal. Obtenido de: <https://www.idesap.gov.ec/especial/marihuana medicinal/>
74 Colombian Check (2020). Obtenido de: <http://colombiancheck.com/cheques/miranda-compartio-usage-marihuana-con-efectos-sin-fuente-fuente-del-cannabis>

muchas partes del mundo, el consumo agudo de alcohol está implicado en aproximadamente entre el 35% y el 60% de los delitos violentos.⁷⁵

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".⁷⁶

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 2017.⁷⁷

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.⁷⁸

En este escenario, es imperativo fortalecer el enfoque de salud pública el cual permitirá definir estrategias y herramientas para abordar la problemática de las

75 Denson, TF, Blundell, KA, Scheffield, TP y col. Los correlatos neurales de la agresión relacionada con el alcohol. *Cogn Affect Behav Neurosci* 16, 203–215 (2018). <https://doi.org/10.3758/s13415-017-0558-0>
76 Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
77 "En la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el primer 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 (léase o ilícita, levada directa o ser atendida en forma integral) por los evidencias que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y las instituciones públicas o privadas especializadas para el tratamiento de dichos trastornos".
78 Dejanovic, "Comentarios Exordios de decreto por suceso del cual se adiciona el capítulo 9 del título 8 de la parte 2 del libro 7 del Decreto 1076 de 2015, 'Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa', para regular el procedimiento del Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, almacenar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas" 2018.

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.

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.⁷⁹

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.⁸⁰

Durante los últimos 25 años luego de que la Honorable Corte Constitucional proferiera 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.⁸¹

7.2.2 REGULARIZACIÓN EXCLUSIVA DEL CANNABIS.

Las sustancias estupefactivas 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)⁸², la cocaína (que cuando decanta en muerte por sobredosis muestra edema cerebral y pulmonar)⁸³, 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.⁸⁴

El alcohol como primer ejemplo, genera tolerancia, acostumbramiento y dependencia. Dicha sustancia ante su abuso presenta como consecuencia efectos negativos acentuados que tienen tendencia a decantar en una embriaguez patológica⁸⁵, 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.⁸⁶

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 consumo⁸⁷, no suele inducir tolerancia⁸⁸ 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 hachís, los derivados de la amapola y la droga sintética deben continuar bajo la normativa actual.

En consecuencia, y considerando además que:

81 British Broadcasting Corporation BBC. Cuáles son las sustancias más adictivas del mundo y qué le hacen a nuestro cerebro, recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46877409>
82 César Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009.
83 Leslie King and Lawrence Phillips. "Drug harm in the UK: a multicenter densen analysis". *David Nutt, The Lancet*, 2010.
84 César Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009.
85 César Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009.
86 Blarel, C., Susslerland, M., Mills, K. L., Stoffer, T., Teesson, M., & Chapman, C. (2019). Conditional probabilities of substance use disorders and associated risk factors. Progression from first use to low disorder on alcohol, cannabis, stimulants, sedatives and opioids. *Drug and alcohol dependence*, 191, 136–142. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2018.10.010>
87 César Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009.

79 Medina-Mora, Real, Villatoro, & Rivera, "Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?", 2013; página 81
80 Ministerio de Salud. Dirección de Promoción y prevención. "El consumo de SPA en Colombia" 2015.
81 Rodrigo Uppmeyer, "Una oportunidad perdida", Dejusticia, 2019.

- 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;
- 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.⁹³ 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.

7.2.3 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

⁹³ German Lopez. *The three deadliest drugs in America*. Vox 2017.

del modelo europeo con el modelo norteamericano⁹⁴ que permite realizar el estudio de adecuación, idoneidad y proporcionalidad de la medida, utilizando 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 de un test estricto, intermedio o flexible.⁹⁵

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."⁹⁶ 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.⁹⁷

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".⁹⁸ 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".⁹⁹ 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.

⁹⁴ Pretensión 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.
⁹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
⁹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-144 de 2015, M.P. Martha Victoria Sánchez Wifredo.
⁹⁷ Ibidem.
⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
⁹⁹ Ibidem.

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 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 autonomía, 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, reducirlo a la condición de objeto, cosificarlo, convertirla en medio para los fines que por fuera de ella se eligen".¹⁰⁰

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.

8. 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

¹⁰⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

(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".¹⁰¹ Por tanto, 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.¹⁰² 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.¹⁰³

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 2017¹⁰⁴:

- 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

¹⁰¹ 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-FDE-puro-WEB.pdf>
¹⁰² 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-FDE-puro-WEB.pdf>
¹⁰³ 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-FDE-puro-WEB.pdf>
¹⁰⁴ 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-FDE-puro-WEB.pdf>

Prison Studies (Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones)¹⁰¹:

- 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, creció 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.¹⁰²
- 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

¹⁰¹ 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>

¹⁰² DANE. Estimaciones de Población 1985-2005 y Proyecciones de Población 2005-2030. *Resumen y Departamento Desagregación por Sexo y Grupos Quinquenales de Edad*. Recuperado de: <https://cibola.dane.gov.co/cnpj-presentaciones/arc/kuawm000>

menores de edad.¹⁰³

Así como la población privada de la libertad en Colombia por delitos asociados a 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. Aunado al hecho que de cada 200 capturas solo 48 (24%) terminan en condena.¹⁰⁴

El 52% de las personas capturadas por delitos de tráfico, porte o fabricación de estupefacientes, son menores de 25 años.¹⁰⁵ 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 estupefacientes¹⁰⁶, 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 - 2014¹⁰⁷, 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.¹⁰⁸

La regulación del consumo de marihuana si bien no solucionaría completamente los problemas expuestos anteriormente, si sería un primer paso para emendar 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

¹⁰³ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Subredes de 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-subredes-carcelarias-en-Colombia-Version-final-PDF-puro-WEB.pdf>

¹⁰⁴ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Subredes de Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (p. 46) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-subredes-carcelarias-en-Colombia-Version-final-PDF-puro-WEB.pdf>

¹⁰⁵ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Subredes de Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (p. 32) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-subredes-carcelarias-en-Colombia-Version-final-PDF-puro-WEB.pdf>

¹⁰⁶ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Subredes de Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (p. 29) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-subredes-carcelarias-en-Colombia-Version-final-PDF-puro-WEB.pdf>

¹⁰⁷ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Subredes de Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (p. 23) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-subredes-carcelarias-en-Colombia-Version-final-PDF-puro-WEB.pdf>

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 titulado "Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible"¹⁰⁹, 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"¹¹⁰.

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.¹¹¹ 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, exacerban la pobreza en las poblaciones vulnerables.¹¹² 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".¹¹³ 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.¹¹⁴ 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".¹¹⁵ En América Latina la gran mayoría de las mujeres que participan en actividades de drogas ilícitas son madres solteras en condiciones de vulnerabilidad y sin formación formal, con pocas oportunidades en el mercado laboral.¹¹⁶ 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.¹¹⁷

- 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.¹¹⁸ Los sistemas de justicia y penales se han visto inundados de casos relacionados con delinquentes menores, agotando recursos ya escasos para atender a la justicia y no enfocándose en los verdaderos actores violentos.¹¹⁹ Adicionalmente, las políticas represivas han llevado a encarcelamientos masivos y problemas de hacinamiento.¹²⁰

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.¹²¹

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

- 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

¹⁰⁹ 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_SDCPaper_WEB.pdf

¹¹⁰ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (p. 6) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDCPaper_WEB.pdf

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (p. 8) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDCPaper_WEB.pdf

¹¹⁴ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (p. 7) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDCPaper_WEB.pdf

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (p. 7) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDCPaper_WEB.pdf

¹¹⁸ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (p. 10) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDCPaper_WEB.pdf

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas Y La Agenda Para El Desarrollo Sostenible*. (p. 16) Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDCPaper_WEB.pdf

violentos relacionados con drogas que se han visto beneficiados de alternativas de encarcelamiento.

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".¹⁴³ 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".¹⁴⁴

9. CUADRO COMPARATIVO CONSTITUCIÓN.

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

¹⁴³ 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_SDCPaper_WEB.pdf

¹⁴⁴ *Ibidem*.

sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.	sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.
--	--

10. 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.

11. COMPETENCIA DEL CONGRESO.

11.1 CONSTITUCIONAL:

ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

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

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

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 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

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 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

3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

11.2 LEGAL:

LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

ARTÍCULO 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

12. 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 predecir que es directo, esto es, que por 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 concurra 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.

13. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **ponencia positiva** y solicito a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar Primer Debate en primera vuelta al 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"*.

Cordialmente,



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara
Ponente

14. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL 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".

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 estupefacentes 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 estupefacentes o psicotrópicas. 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 estupefacentes 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,



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara
Ponente

El 3 de agosto del 2021 se discutió y aprobó por unanimidad sin modificaciones la ponencia y el articulado del proyecto de ley, siendo los ponentes el Representante Rodrigo Rojas y Esteban Quintero.

III. OBJETO DEL PROYECTO.

El proyecto de ley presentado a consideración de la Honorable Comisión Sexta, tiene por objeto brindar las herramientas de protección para garantizar entornos seguros de aprendizaje para los estudiantes de los niveles de preescolar, básica y media, mediante la regulación de las responsabilidades del Estado, las instituciones educativas y las familias, respecto al uso de las herramientas que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones. **Resaltar que esta iniciativa tuvo una construcción conjunta y acompañada por el Ministerio de Educación Nacional.**

IV. JUSTIFICACIÓN.

Este proyecto de ley busca que la inmersión de los niños, niñas y adolescentes al mundo tecnológico en los establecimientos educativos, se realice en entornos seguros y de forma responsable. El Estado está en la obligación de tomar todas las medidas que sean necesarias para garantizar un entorno seguro en los establecimientos educativos.

Es así como esta iniciativa asigna responsabilidades para todos los actores involucrados en la educación de los jóvenes, incluyendo:

Al Estado, ya que tendrá que reglamentar la materia en un plazo de 2 años, bajo responsabilidad Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de las Tecnologías de la Información. Adicionalmente, las entidades territoriales tendrán que aunar esfuerzos para implementar las disposiciones de esta iniciativa y la posterior reglamentación a la que haya lugar.

Adicionalmente, para las instituciones educativas se establece que todo cambio en los manuales de convivencia que se realice para dar cumplimiento a esta Ley, se hará en los términos establecidos por la Ley General de Educación Ley 115 de 1994, la Ley 1620 de 2013 y la reglamentación que expida el Ministerio de Educación Nacional. Las instituciones educativas deberán establecer en el marco de los acuerdos de convivencia escolar, mecanismos para dar un uso adecuado a los dispositivos móviles en diversos entornos escolares, a fin de garantizar que el uso de las herramientas tecnológicas y los dispositivos móviles faciliten procesos de

autónomos, críticos y capacitados para enfrentar los avances tecnológicos de la sociedad. Nosotros los legisladores debemos cumplir nuestra labor de cara al futuro, y no seguir legislando hacia el pasado, como ha venido sucediendo hasta el momento.

El Estado, sin embargo, está en la obligación de tomar todas las medidas que sean necesarias para garantizar un entorno seguro en los establecimientos educativos. En lo que concierne al proyecto de ley que presentamos en esta ponencia, lo que se busca es marcar una pauta para garantizar que estos entornos serán una realidad. Para la construcción del proyecto y para la elaboración de las ponencias, se realizó una investigación en la que se concluyó que el uso excesivo y sin supervisión de dispositivos de telefonía móvil por parte de niños, niñas y adolescentes representa un riesgo para su seguridad y para su salud, e interfiere con su proceso de aprendizaje. Por ese motivo, primero se expondrá la problemática que conlleva la tenencia y uso de los dispositivos de telefonía móvil sin supervisión y a continuación, se presentará una propuesta para responder a esta.

b. La necesidad de garantizar entornos seguros de aprendizaje.

En Colombia, son varias las cifras que muestran que el uso de los dispositivos de telefonía móvil está representando un peligro para la seguridad de niños, niñas y adolescentes. Especialmente, los datos del Ministerio de Tecnología y Comunicaciones (MinTIC), de la línea Te Protejo, y de un estudio realizado por Tigo- Une y la Universidad Eafit, son alarmantes.

En primer lugar, un reciente estudio del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC)¹, mostró que el 76% de los jóvenes entre los 12 y los 17 años tiene su propio teléfono móvil con voz y datos. En otras palabras, sólo el 21,3% de los jóvenes en este rango de edad no tienen un dispositivo de telefonía móvil.

A su vez, de conformidad con el estudio, el 52% de los jóvenes entre los 12 y los 17 años sienten algún grado de ansiedad si no saben lo que ocurre en internet o si se encuentran desconectados. Aunque el 66% de los colombianos no creen que sus hijos o menores a cargo estén seguros mientras navegan en internet, el 64% de los encuestados afirmó no acompañar a los menores de edad que están bajo su responsabilidad durante el tiempo en que navegan por internet.

El estudio también muestra que, en el país, el 10% de los jóvenes entre los 12 y los 17 años refiere tener por lo menos un amigo o familiar que practica sexting. El 33% afirmaron haber proporcionado sus datos personales o familiares por

¹ MINTIC. Estudio Uso y Apropiación de las TIC en Colombia. 2016.

aprendizaje, de participación y de cuidado y protección de niños, niñas y adolescentes.

El Proyecto de Ley incluye disposiciones de responsabilidad compartida: El uso adecuado de las herramientas de las tecnológicas es una responsabilidad compartida entre el Estado, los establecimientos educativos y los padres de familia. La reglamentación de esta Ley a cargo del Ministerio de Educación Nacional deberá incluir a todos los actores involucrados en la educación de los niños, niñas y adolescentes y estará a cargo de las instituciones educativas en los niveles de preescolar, básica y media.

En este aparte se incluye un párrafo, para que de forma excepcional se pueda restringir el uso de dispositivos de telefonía móvil a determinados horarios o lugares. Lo anterior, con el fin de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes ante situaciones de riesgo relacionados con el uso de dispositivos tecnológicos y de comunicaciones. No obstante, en cualquier caso, se garantizará el derecho a la comunicación que establece la libre opción que tiene toda persona de establecer contacto con otras mediante el uso directo del lenguaje, la escritura o los símbolos, o por aplicación de las herramientas que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones.

a. Conveniencia del proyecto de ley

1. La apuesta del país por promover una sociedad digital y la necesidad de estar preparados para los retos que esto conlleva.

Este proyecto de ley parte de que hoy es una realidad del país el avance hacia una transformación digital, el cual involucra como un sector principal el de la formación académica. En desarrollo de ANDICOM 2018, efectuado el pasado mes de agosto, el presidente Iván Duque afirmó:

"En la formación académica, la tecnología debe empezar a jugar un papel dominante, pero, adicionalmente, en la formación tradicional del bachillerato, en los últimos tres años, podemos darle al estudiante educación técnica y que se gradúe con ambos diplomas, para así darle una inducción hacia la economía digital".

Teniendo en cuenta los avances en tecnología que se han producido y, más aún, los que vienen, en este proyecto de ley lo que se busca es que la inmersión de los niños, niñas y adolescentes al mundo tecnológico en los establecimientos educativos, se realice en entornos seguros para ellos y de forma responsable. Se vienen innumerables cambios, lo cual trae como reto para todos los sectores de la sociedad, especialmente para el Estado, los padres de familia y los establecimientos educativos, asegurar que la tecnología estará al servicio de la educación y que en Colombia se formarán estudiantes independientes,

internet.

Las cifras que arrojó el estudio anteriormente citado, deja en evidencia varios hechos que no pueden desconocerse: (i) la mayoría de los menores tienen un dispositivo de telefonía móvil y es evidente que esta cantidad aumentará; (ii) los menores están generando una dependencia a su teléfono móvil, (iii) esa dependencia es causada, entre otras cosas², por el acceso a redes sociales, y (iv) para este momento, la mayoría de los menores no están siendo supervisados por un adulto responsable mientras que están en las redes sociales, por lo que sus progenitores y personas a cargo no tienen la información suficiente para conocer qué es lo que hacen los menores en las redes.

En segundo lugar, la línea virtual de denuncia para la protección de la niñez y la adolescencia colombianas, de la organización TeProtejo, (la cual es patrocinada por Red Papaz, es apoyada por la Policía, es miembro de Inhope y End Violence Against Children y tiene como socios a la ETB, Telefónica, Movistar, el Bienestar Familiar y al Gobierno) publicó unos datos para el 31 de mayo de este año (2018) alarmantes. Entre 2012 y 2018, la línea ha recibido 45.038 denuncias. Específicamente, en 2018, se recibieron 4.352 denuncias. De las denuncias reportadas en 2018, el 60% de los denunciantes anónimos reportaron material de abuso sexual, esto es, pornografía infantil. Además, el 7% de los reportes correspondió a ciberacoso y el 3% a contenidos inapropiados en medios de comunicación.

En tercer lugar, Tigo-Une y la Universidad Eafit³, realizaron un estudio en el que, entre otras cosas, examinaron los riesgos a los que se exponen los niños con el uso de Internet. La muestra abarcó 436 niños y jóvenes de Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Pereira, Manizales y Medellín. En el estudio se encontró que: (i) el 32% de los niños y jóvenes entre 15 y 16 años ha tenido contacto en Internet con personas desconocidas, (ii) el 45% de los jóvenes entre 15 y 16 años que han mantenido contacto con personas en Internet, se han conocido con ellas personalmente; (iii) los niños menores a los 12 años usan Internet para conocer personas a través de este y más de la mitad de los jóvenes entre 13 y 16 años que tienen comunicación por Internet con personas desconocidas, terminan por conocerse personalmente con ellos; (iv) el 71% de los encuestados experimentó algún tipo de estafa, uso indebido de información

² Más no exclusivamente. Según estudios, los menores utilizan el teléfono móvil entre otras, para enviar SMS y las llamadas a amigos y/o familiares hacer llamadas perdidas, para enviar fotos o videos, escuchar música y descargar canciones o polítonos (LABRADOR Encinas, Francisco; Ana Requesens Moll y Mayte Heleguera Fuentes. Guía para padres y educadores sobre el uso seguro de Internet, móviles y videojuegos". Madrid, España).

³ Tigo Une y Universidad Eafit. Informe Ejecutivo. Síntesis De Resultados - Etapa I. Riesgos y potencialidades del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Grupo de Investigación en Comunicación y Estudios Culturales. Departamento de Comunicación Escuela de Humanidades. Universidad EAFIT, 6 de junio de 2017.

personal por parte de otros y/o pérdida de información; (v) el 12% afirmó haber experimentado en el último año cyberbullying, y los niños entre 13 y 16 años fueron los más representativos; (vi) el 36% de niños y jóvenes han tenido experiencias de visualización de imágenes sexuales en el último año; (vii) más del 40% de jóvenes entre 13 y 16 años ha tenido contacto en Internet con información relacionada con formas de suicidarse, así como con mensajes de odio donde se atacan a grupos o personas específicas, y (viii) el 28% de los niños entre 11 y 16 años recibió en el último año algún tipo de mensaje con contenido sexual.

Por otra parte, cabe mencionar que el 4º objetivo de desarrollo sostenible, de la 70ª Asamblea General de la ONU (que se efectuó en Nueva York en septiembre de 2015), es el siguiente: "Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos". Entre otras cosas, el alcance de este objetivo contempla que los Estados parte se comprometen a

"(...) brindar a los niños y los jóvenes un entorno propicio para la plena realización de sus derechos y capacidades, ayudando a nuestros países a sacar partido al dividendo demográfico, incluso mediante la seguridad en las escuelas y la cohesión de las comunidades y las familias" (subrayado por fuera del texto)⁴.

Para el cumplimiento de este objetivo se aprobó la Declaración de Incheon, que contiene el marco de acción para la realización del objetivo de desarrollo sostenible # 4. Uno de los principales elementos de los que parte la Declaración de Incheon es la educación de calidad. Según la declaración, para lograr educación de calidad son indispensables:

"(...) métodos y contenidos pertinentes de enseñanza y aprendizaje que se adecúen a las necesidades de todos los educandos y sean impartidos por docentes con calificaciones, formación, remuneración y motivación adecuadas, **que utilicen enfoques pedagógicos apropiados y que cuenten con el respaldo de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) adecuadas; y, por otra, la creación de entornos seguros**, sanos, que tengan en cuenta la perspectiva de género, inclusivos, dotados de los recursos necesarios y que, por ende, faciliten el aprendizaje" (negrita y subrayado por fuera del texto)⁵.

Por lo demás, en 2017 se efectuó la reunión regional de ministros de educación de América Latina y el Caribe (en Argentina) y se firmó la Declaración de Buenos Aires, en la cual se reafirmó la meta 4.7.a en los países de América Latina y del

⁴ PNUD-UNDP. Objetivos de Desarrollo Sostenible. 70ª Asamblea de la ONU. Nueva York, 2015.
⁵ UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, UNFPA, PNUD, ONU Mujeres y ACNUR. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Incheon, 2015.

Caribe⁶.

Por lo tanto, el Estado colombiano está en la obligación de garantizar que el aprendizaje, especialmente en niños, niñas y adolescentes, ocurra en entornos seguros, lo que involucra, entre otros aspectos: (i) que los docentes cuenten con la capacitación adecuada para la enseñanza; (ii) que el enfoque pedagógico sea apropiado, y (iii) que se cuente con las herramientas adecuadas.

A partir de la información presentada, es posible concluir que la exposición de niños, niñas y adolescentes a redes sociales sin el acompañamiento de los padres o de un adulto responsable, puede generar un problema de inseguridad muy grave para ellos. En efecto, estas redes representan múltiples peligros para la privacidad de los menores quienes, por su corta edad, no tienen la capacidad de definir cómo reaccionar en situaciones que pueden resultarles muy perjudiciales.

Internet es un medio para acceder a pornografía, y facilita la práctica, entre otras, de *sexting*, *cibermatoneo*, *oversharing* y *grooming*, las cuales se han vuelto cada vez más frecuentes entre los adolescentes, quienes están expuestos a un mayor riesgo en las redes. Esto, sobre todo si se tiene en cuenta que, aunque las redes sociales establecen una edad mínima para usarlas (que es en promedio de 14 años), no proveen las herramientas para garantizar que los menores que las usan en efecto tienen dicha edad.

Como lo advierte un estudio realizado por el Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz:

"Las redes sociales pueden afectar a la seguridad de los menores porque ofrecen tantas opciones que dificultan el empleo de criterios de selección, porque disponen de muchos automatismos (falsa sensación de seguridad) y porque ofrecen opciones tan avanzadas que pueden comprometer la seguridad de los usuarios menos avezados"⁷.

Al respecto, una encuesta realizada por Kaspersky⁸ sobre riesgos del consumidor, en 2016, realizada a usuarios de 21 países (incluido Colombia)⁹ arrojó los siguientes resultados: (i) aunque el 48% de los padres sienten que sus hijos aprenden más acerca del mundo estando conectados (online), les preocupa que sus hijos están expuestos a peligros por contenido inapropiado o explícito y porque compartan accidentalmente información personal; (ii) el 34%

⁶ Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. Declaración de Buenos Aires. Buenos Aires, 2017.
⁷ Ayuntamiento de Vitoria Gateiz. Educar a los menores en el uso sin riesgos de internet. Vitoria Gateiz, España.
⁸ KASPERSKY LAB. Consumer Security Risks Survey 2016. Connected but not protected. 2016.
⁹ La encuesta se realizó en línea por B2B International en agosto de 2016, a 12546 personas desde los 16 años. En Colombia participaron 508 personas.

de los padres sienten que ellos no tienen ningún control sobre lo que sus hijos ven o hacen estando en línea (online); (iii) el 37% de los padres refirieron preocupación porque sus hijos vieran contenido inapropiado o explícito en internet; (iv) el 36% de los padres señalaron preocuparse porque sus hijos se comuniquen por internet con extraños peligrosos; (v) el 34% de los padres mostraron preocupación porque sus hijos fueran víctimas del cyber-bullying; (vi) el 14% de los padres refirió que sus hijos eran ciberdependientes; (vii) el 12% de los padres advirtió estar frente al incidente de que sus hijos vieran contenido inapropiado o explícito en línea; (viii) el 9% de los padres refirieron que sus hijos compartían en exceso información, y (ix) el 7% advirtió que sus hijos eran víctimas del cyber-bullying.

c. Los riesgos para la salud de niños, niñas y adolescentes por el uso excesivo de dispositivos de tecnología móvil

Este proyecto de ley se fundamenta en que el acercamiento de los niños, niñas y adolescentes a las herramientas tecnológicas, en este caso los dispositivos de telefonía móvil, debe hacerse de manera responsable, es decir, en compañía de sus padres o de docentes capacitados para ellos. Esto porque el uso excesivo de dispositivos de tecnología móvil es un riesgo para la salud de los menores, pues hoy en el mundo está ampliamente comprobado que el uso de los dispositivos de telefonía móvil en menores representa un peligro para su privacidad y para su salud.

Por una parte, existen múltiples estudios que han demostrado los perjuicios de los dispositivos de telefonía móvil en la salud psicológica de los menores. Kyung – Seu Cho y Jae-Moo Lee estudiaron la influencia de la adicción a los teléfonos inteligentes de los niños menores de 6 años en su inteligencia emocional. Los autores encontraron que el uso de estos aparatos puede conllevar a trastornos y a conductas problemáticas. Su recomendación es que el uso de estos aparatos por parte de los menores se realice bajo una supervisión estricta de los padres¹⁰.

A su vez, Nogueira Pérez y Ceinos Sáenz expusieron los riesgos por el uso de la tecnología en menores así:

"El atractivo de las tecnologías para pequeños y pequeñas, así como su alto nivel de accesibilidad, puede provocar que sean absorbidos en ellas durante horas, lo que supone un motivo de preocupación para los especialistas (de la pediatría, psicología, etc.)"¹¹.

¹⁰ Kyung-Seu Cho, Jae-Moo Lee. Influence of smartphone addiction proneness of young children on problematic behaviors and emotional intelligence: Mediating self-assessment effects of parents using smartphones. Computers in Human Behavior, 2017.
¹¹ Nogueira, Miguel Ángel y Ceinos, Cristina. Influencia de la Tablet en el desarrollo infantil: perspectivas y recomendaciones a tener en cuenta en la orientación familiar. En: Tendencias Pedagógicas, N. 26, Madrid,

Según los autores, los dispositivos móviles, en general, pueden desencadenar problemas en el desarrollo de habilidades sociales, la imaginación, hábitos saludables, atención, visión, trastornos de sueño, agresividad e incluso adicción. Los expertos también advierten sobre dificultades asociadas a la privacidad.

En el mismo sentido, Simlawo Kpatékana y otros autores advierten que, a pesar de que los teléfonos inteligentes ofrecen muchas ventajas, tienen efectos nefastos para la salud, especialmente de los niños, a quienes afecta psicológicamente y en su comportamiento. Los autores concluyen que es necesario ejecutar medidas para proteger a los menores de edad y garantizar su bienestar (entre esas restringir el uso de los teléfonos inteligentes en menores de 18 años), el cual se está viendo significativamente afectado con el uso de estos dispositivos¹².

En 2002 Castells y Bofarull advirtieron que las tecnologías podían llegar a tener repercusiones negativas en la salud de los menores de edad, esto es, enfermedades llamadas "ciberpatologías", con un alto riesgo de adicciones. Los autores recomendaron, en consecuencia, facilitar instrucciones a las familias y a los educadores para orientar el uso adecuado de estos medios¹³.

Por otra parte, varios estudios demuestran que la exposición a teléfonos móviles representa un alto riesgo para la salud física, el cual es mayor cuando se trata de menores¹⁴. El profesor Lennart Hardell, del Hospital Universitario de Örebro, Suecia, advirtió hace diez años que el riesgo de cáncer en las células que apoyan el sistema nervioso central se incrementa dramáticamente en personas que empiezan a usar teléfonos móviles antes de los 20 años. A su vez, el estudio es categórico en afirmar que los menores de 12 años debían tener restringido el acceso al teléfono móvil, salvo en casos de emergencias¹⁵.

Otro estudio recientemente publicado, demostró la relación entre la exposición a medios sociales¹⁶ y la obesidad de niños europeos. Al igual que en los otros estudios, concluyó que existe una imperiosa necesidad de que los aparatos electrónicos sean usados con responsabilidad, con el fin de proteger la salud de

2015.
¹² Simlawo Kpatékana, Boumé Missoki Azanédji, Kanassoua Kokou, Mihuedo-Agbolan Komlan Anani y Bouame Kokou Tsoalanyo. Where Is the Smartphone Leading the Health of Children? En: Smartphones From an Applied Research Perspective. Intech Open, noviembre de 2017.
¹³ Castells P. y Bofarull de, I. Enganchados a las pantallas. Televisión, videojuegos, internet y móviles. Guía para padres, educadores y usuarios. Barcelona-España, Ed. Planeta, 2002.
¹⁴ Om P. Gandhi, L. Lloyd Morgan, Alvaro Augusto de Salles, Yueh-Ying Han, Ronald B. Herberman & Devra Lee Davis. "Exposure Limits: The underestimation of absorbed cell phone radiation, especially in children". En: Electromagnetic Biology and Medicine. 2011.
¹⁵ Krapon, Sara. Mobile phones may raise cancer risk in children, study finds. En: The Telegraph, 21 de septiembre de 2008.
¹⁶ Televisión, computador, Internet, teléfonos inteligentes, entre otros.

los niños, especialmente a partir del control y la supervisión estricta por parte de sus padres¹⁷.

Peor es el hecho de que aún no se conocen las consecuencias que el abuso de la exposición de aparatos móviles tiene en menores, porque la generación que ha crecido con estos desde su nacimiento aún no ha alcanzado, en promedio, la edad para ingresar al mundo laboral. Está entonces a cargo del Estado garantizar que los menores, en el futuro, no sufran las consecuencias negativas causadas por el uso irresponsable de la tecnología. De lo contrario, corremos el riesgo de que en nuestra población aumenten los índices de trastornos psicológicos tales como ansiedad y depresión.

De otra parte, la investigadora canadiense Catherine L'Ecuyer se ha dedicado a investigar los riesgos de la exposición temprana a las pantallas. En sus investigaciones, ha concluido que las pantallas

"(...) introducen al niño en un círculo de recompensa, a través de la hormona de la dopamina. Lo que ocurre en esas edades tempranas, en las que aún no se tienen todas esas cualidades desarrolladas como la templanza y la fortaleza, es fascinación, no es atención sostenida.

La atención es una actitud de descubrimiento, una actitud de apertura ante la realidad. Es la actitud activa del que formula preguntas, busca respuestas, está a la expectativa de lo que encuentra sin ningún filtro y prejuicios. En cambio, la fascinación es una actitud pasiva. Pasiva ante los estímulos novedosos, frecuentes e intermitentes. Es la actitud de embotamiento, del que está todo el día buscando sensaciones nuevas. La crisis educativa (...) es, principalmente, una crisis de atención"¹⁸.

La misma autora advierte que existen efectos nocivos de la exposición a las pantallas las adicciones, inatención, disminución en el vocabulario e impulsividad, entre otras cosas. Tan es así que en 2017 la Asociación Pediátrica Canadiense¹⁹ estableció antes de los dos años, los menores no deben tener acceso a ninguna pantalla, y de los dos a los cinco años, cualquier exposición debe ser de menos de una hora al día. Adicionalmente, la Asociación Pediátrica Canadiense ha sido clara en establecer que ningún estudio apoya la introducción de las tecnologías en la

¹⁷ Artur Mazur, Margherita Caroli, Igor Radziejewicz-Winnicki, Paulina Nowicka, Daniel Weghuber, David Neubauer, Lukasz Dembinski, Francis P. Crawley, Martin White, Adamos Hadjipanayis. *Reviewing and addressing the link between mass media and the increase in obesity among European children: The European Academy of Paediatrics (EAP) and The European Childhood Obesity Group (ECOG) consensus statement.* En: US National Library of Medicine – National Institutes of Health. 22 de noviembre de 2017.

¹⁸ L'ECUYER, Catherine. Antes de los dos años, cero pantallas.

¹⁹ Véase: Canadian Pediatric Society. *Screen time and young children: Promoting health and development in a digital world.* 27 de marzo de 2017. En: <https://www.cps.ca/en/documents/position/screen-time-and-young-children>

dedicando muy poco tiempo a su preparación académica.

En tercer lugar, Verónica Villanueva, Doctora en psicología, actividad humana y procesos psicológicos, de la Universidad de Valencia, demostró que los adolescentes con problemas de abuso y dependencia del teléfono móvil tuvieron un rendimiento académico inferior que aquellos que no eran adictos. Además, encontró una correlación estadísticamente significativa entre un peor rendimiento académico y el número de llamadas realizadas, mensajes enviados, grado de dependencia, síntomas de abstinencia, ausencia de control, tolerancia e interferencia con otras actividades y percepción subjetiva de dependencia de los teléfonos móviles²².

Por último, en un ensayo realizado por tres profesores de Tecnologías de la Comunicación de la Universidad Autónoma de México, los autores analizaron el impacto de los dispositivos de telefonía móvil en el rendimiento académico de sus estudiantes. Entre otras cosas, concluyeron que estos:

"(...) interfieren en el proceso de aprendizaje, principalmente en la concentración del estudiante y por consecuente en su rendimiento académico. Ante este panorama es importante concientizar a los jóvenes de la manera apropiada del uso del móvil, ya que su abuso los lleva a presentar patologías adictivas que tienen repercusión en su rendimiento académico, así como trastornos en sus conductas interpersonales e intrapersonales. El problema se agudiza cuando estas conductas se consideran socialmente aceptadas, lo que no les permite detectar la existencia de un problema en los patrones de su uso. El dispositivo móvil ha pasado a formar el eje principal de su sentido de pertenencia e identidad, se ha convertido en todo para ellos, descargas, correo, fotos, video y el uso del internet, sin un control por parte de su núcleo familiar (...)"²³.

Los datos anteriores dejan ver la imperiosa necesidad de tomar medidas contundentes que garanticen que el avance tecnológico sea usado en las aulas en favor del proceso de aprendizaje de los estudiantes. Esto significa, entre otras cosas, que deben existir garantías para que la tecnología sea usada en favor del aprendizaje y no en su contra.

Los dispositivos de telefonía móvil, al ser de uso personal y de propiedad de los estudiantes, representan una interferencia en su proceso de aprendizaje. Es por

²² Villanueva Silvestre, Verónica. Programa de prevención del abuso y la dependencia del teléfono móvil en población adolescente. Valencia, Universitat de Valencia, 2012.

²³ Mendoza Méndez, Rafael Valentín; Baena Castro, Gisela, y Baena Castro, Marcelo. Un análisis de la adicción a los dispositivos móviles y su impacto en el rendimiento académico de los estudiantes de la licenciatura en informática administrativa del centro universitario UAEM TEMASCA TEPEC. 2015.

infancia.

Las recomendaciones mencionadas son de sanidad pública, pues se entiende que están en la órbita de la salud neurológica de los menores. En consecuencia, el análisis expuesto deja en evidencia que nos encontramos frente a un problema de salud pública que el Estado debe afrontar de carácter urgente pues, de no hacerlo, este se puede desbordar.

d. Interferencia de los dispositivos de telefonía móvil en los procesos educativos

Por lo demás, está también demostrado que los dispositivos de telefonía móvil interfieren en el rendimiento académico de los estudiantes, pues son un factor de distracción en las aulas de clase. Es por eso que en este proyecto se considera que, si bien los establecimientos educativos deben contribuir a la inmersión de sus alumnos en las tecnologías de la comunicación, son estos quienes están en la obligación de suministrar los dispositivos para ello y garantizar su correcto uso a través de un profesional que oriente el proceso.

En primer lugar, Louis-Philippe Beland y Richard Murphy, en un estudio de London School of Economics, realizaron un estudio en el que analizaron el impacto negativo del uso de los dispositivos de telefonía móvil en seis escuelas de Londres. Los autores demostraron que, con la prohibición de los dispositivos de telefonía móvil, los puntajes en las pruebas de los estudiantes de 16 años mejoraron en un 6,4%, pues estos aparatos les generaban tal grado de interferencia en su aprendizaje, que el no uso del celular en los alumnos era equivalente a una semana extra de escolaridad durante el año académico²⁰.

En segundo lugar, el Grupo de Investigaciones de Estadística y Epidemiología (GIEE) de la Fundación Universitaria del Área Andina²¹, realizó un estudio con base en una encuesta a 462 estudiantes de seis universidades de Pereira. El estudio concluyó que: (i) el 62,1 % de los jóvenes siempre revisa su móvil antes de ir a dormir; (ii) el 61,3 % ignora a otras personas por estar concentrado en el celular; (iii) el 42,6 % revisa el celular mientras estudia o realiza tareas; (iv) el 63% temen que su vida sin celular sea vacía y aburrida; (v) el 24% revisan llamadas, correos, redes sociales y mensajes de texto de manera obsesiva, y (vi) el 65,5% se sienten ansiosos, nerviosos o deprimidos si no utilizan el celular constantemente. Además, según el estudio, el 83,7 % alumnos que le están

²⁰ Louis-Philippe Beland and Richard Murphy. *III Communication: Technology, Distraction & Student Performance.* En: Centre for Economic Performance. London School of Economics, mayo de 2015.

²¹ CARDONA, José Gerardo (investigador principal). Modelo depredador presa en el uso del celular en estudiantes universitarios y sus implicaciones académicas. Fundación Universitaria del Área Andina, Pereira, 2016.

eso, que este proyecto de ley propende porque el uso de herramientas de la tecnología y la información en las aulas de clase va a estar sujeta a un control por parte de las instituciones educativas, a través del manual de convivencia.

Con esta iniciativa se pretende atender al llamado cada vez más frecuente de instituciones educativas, profesores y padres de familias en la dificultad de lograr que los estudiantes presten entera atención a las clases impartidas en los colegios. Afirma una publicación de la Universidad Internacional de Valencia²⁴ que el "problema es importante puesto que la falta de atención es uno de los principales desencadenantes de los retrasos en el aprendizaje y, en consecuencia, del fracaso escolar. Es difícil encontrar un solo docente que no haya sufrido este problema en su clase. Las nuevas formas de ocio y de comunicación, como los teléfonos móviles e Internet, son fuentes de estímulos contantes que provienen de varias direcciones y crean una necesidad de respuesta rápida, casi inmediata, que favorecen las distracciones en muchos alumnos y alumnas tanto dentro como fuera de clase."


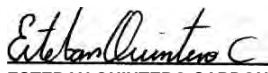
e. Que usos le dan los colombianos al celular


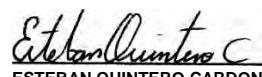
En el año 2019, la firma Deloitte reveló los resultados de una encuesta realizada sobre el consumo móvil en Colombia para ese año. Algunos de los datos más destacados fueron los siguientes²⁵:


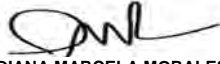
- En el transcurso de un año, se trata de más de un millón de toques (que consisten en toques, arrastres y clics) con un promedio de 2,617 veces por día.
- Un intruso distractor: El 76% de las personas de 16 a 45 años que Deloitte encuestó manifestaron usar demasiado sus teléfonos. Pero los usuarios de teléfonos inteligentes perciben que los demás lo usan más controladamente pues el 60 % de las personas que sostienen una relación sintió que su otra mitad usó demasiado el teléfono y el 49% de los encuestados con hijos pensaron que ellos usaban demasiado sus teléfonos.
- Más de la mitad de los encuestados luce despreocupado por el uso que se da a sus datos personales por parte de las empresas a las que se les ha compartido esta información, pues solo el 41% manifiestan estar inquietos con esto y un 18% no sabe qué información personal está compartiendo (casi una quinta parte de los encuestados). Casi la quinta parte de las personas no saben qué información han compartido y un 11% sigue pensando que nunca lo han hecho. Esto evidencia falta de conciencia sobre la importancia

²⁴ Causas de la falta de atención en clases. Equipo de Expertos, Universidad Internacional de Valencia.

²⁵ DELOITTE. Consumo móvil en Colombia "Los cambios importantes generalmente no ocurren de la noche a la mañana". 2019.

<p>de restringir la información personal que se comparte. Por ejemplo: aunque un 75% usan WhatsApp, menos de la mitad (29%) reconoce que ha compartido su número telefónico y aunque un 61% usan Facebook, solo un 37% es consciente que ha compartido su nombre.</p> <ul style="list-style-type: none"> La mayoría de los colombianos encuestados (59%) usa su teléfono móvil, principalmente, para mirar videos cortos a través de YouTube. La segunda actividad más popular son los juegos (48%) y le sigue el grupo de consumidores que miran videos compartidos por servicios de mensajería instantánea como WhatsApp (39%). Así mismo, quienes usan mapas para la navegación (39%) y escuchan música por streaming (37%), superaron a los que prefieren su dispositivo para ver películas (35%) y consultar noticias (35%). La actividad más recurrente es la consulta de las redes sociales (57%), seguida por la toma de fotografías (56%) y los juegos (48%). <p>Estas cifras, dan un panorama del uso que los colombianos le dan a los celulares, situación de la que no se escapan los estudiantes de colegio, pues precisamente ellos pertenecen a una generación que nació y se desarrolla constantemente entre las tecnologías de la información y la comunicación.</p> <p>Se insiste, la intención de este proyecto no es la de estigmatizar el uso de los medios tecnológicos, sino que, reconociendo la importancia de los mismos, lo que se pretende es regular su uso en un entorno concreto como lo son los colegios y las aulas de clase, a fin de que los estudiantes, instituciones y padres generen buenos hábitos para el óptimo desempeño académico, propendiendo por un bienestar físico, mental y cognitivo de los estudiantes colombianos.</p> <p>RAZONES JURÍDICAS:</p> <p>El inciso segundo del artículo 44 de la Constitución Política, en el cual se reconocen expresamente los derechos fundamentales de los niños, impone a la familia, a la sociedad y al Estado la obligación de "(...) <i>asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos</i>". A su vez, el último inciso del mismo artículo proscribire que "<i>Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás</i>".</p> <p>Por su parte, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, adoptada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991, que hace parte del bloque de constitucionalidad con base en lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política, dispone en el artículo 3º:</p> <p>"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.</p>	<p>2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.</p> <p>3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada" (subrayado por fuera del texto).</p> <p>En ese mismo sentido, el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) reafirma, en sus artículos 8º y 9º, la existencia del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, y reconoce que sus derechos prevalecerán frente a cualquier "(...) <i>decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, niñas y adolescentes</i>".</p> <p>La Corte Constitucional ha estudiado en múltiples oportunidades el alcance de las normas anteriormente citadas y ha establecido que los menores de edad en Colombia gozan de un régimen de protección reforzado, porque son sujetos que se encuentran en situación de debilidad por su edad²⁶.</p> <p>Es por eso que en Colombia el legislador tiene una obligación expresa de asegurar que los derechos de los menores de edad estén plenamente garantizados, sin que existan amenazas que lleven a su vulneración. Así las cosas, cuando se esté frente a circunstancias que representen una amenaza que atente contra los derechos de los menores, el Estado está en el deber de intervenir y asegurar un control sobre la situación amenazante, especialmente a partir de la prevención.</p> <p>A su vez, la Corte Constitucional ha sido clara al advertir que los establecimientos educativos deben garantizar el derecho al debido proceso de sus estudiantes². Por este motivo, el proyecto establece que estos deberán incluir los procesos respectivos para el cumplimiento de lo dispuesto en la regulación que se propone, en los respectivos reglamentos internos o manuales de convivencia.</p> <p>La Corte señaló que los establecimientos educativos pueden establecer en los manuales de convivencia reglas relacionadas con ciertas normas de conducta dirigidas a mantener la disciplina necesaria para el desarrollo del proceso educativo y el respeto en las relaciones entre compañeros, docentes y personal directivo. Así, resulta admisible que existan normas de disciplina dirigidas a evitar que se</p> <p>²⁶ Véase, por ejemplo, la Sentencia C-246 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.</p>
<p>entorpezca el cumplimiento de las finalidades de la educación, las cuales están enlistadas en el artículo 5 de la Ley 115 de 1994, y se relacionan con el proceso de formación de los alumnos a nivel de conocimiento científico, técnico, cultural y democrático.</p>	<p>V. PROPOSICIÓN.</p> <p>Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva sin modificaciones, y solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo y último debate al Proyecto de Ley No. 615 de 2021 Cámara - 105 de 2020 Senado, "<i>Por medio de la cual se dictan disposiciones frente al uso de herramientas tecnológicas en los establecimientos educativos</i>".</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">  <p>RODRIGO ROJAS LARA Representante a la Cámara Partido Liberal</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>ESTEBAN QUINTERO CARDONA Representante a la Cámara Partido Centro Democrático</p> </div> </div>

<p>VI. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA</p> <p>Proyecto de Ley No. No. 615 de 2021 Cámara - 105 de 2020 Senado, “Por medio de la cual se dictan disposiciones frente al uso de herramientas tecnológicas en los establecimientos educativos”.</p> <p>El Congreso de Colombia,</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Objeto. Esta ley tiene por objeto contribuir a la existencia de entornos seguros de aprendizaje para los niños, niñas y adolescentes, mediante la regulación de las responsabilidades del Estado, las instituciones educativas y las familias, respecto al uso de las herramientas que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones.</p> <p>Artículo 2°. De la responsabilidad del Estado. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional, formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las orientaciones técnicas para el uso de las herramientas de tecnologías de información y comunicaciones por parte de los niños, niñas y adolescentes en los entornos escolares, para los niveles de preescolar, básica y media.</p> <p>Corresponde al Gobierno Nacional, dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, desarrollar las orientaciones técnicas que vinculen a todos los actores mencionados y que promuevan el uso adecuado de las herramientas tecnológicas en los estudiantes.</p> <p>Las Secretarías de Educación en los municipios, distritos y departamentos, implementarán los lineamientos y reglamentaciones que expida el Ministerio de Educación Nacional, harán seguimiento a la implementación de la Ley y enviarán periódicamente los datos solicitados por el Ministerio.</p> <p>Artículo 3°. De las instituciones educativas. Corresponde a las instituciones educativas adoptar los lineamientos y reglamentaciones de la presente Ley que expida el Ministerio de Educación y de forma complementaria las Secretarías de Educación territoriales. Las modificaciones a los manuales de convivencia se harán en los términos que establece la Ley General de Educación Ley 115 de 1994, la Ley 1620 de 2013 y la reglamentación que expida el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>Las instituciones educativas deberán establecer en el marco de los acuerdos de convivencia escolar, mecanismos para dar un uso adecuado a los dispositivos móviles en diversos entornos escolares, a fin de garantizar que el uso de las herramientas tecnológicas y los dispositivos móviles faciliten procesos de</p>	<p>aprendizaje, de participación y de cuidado y protección de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará lo relacionado con las modificaciones a los manuales de convivencia y dará los lineamientos necesarios para que allí se incorporen las disposiciones necesarias para el efectivo cumplimiento de la presente Ley. Para esto, contará un plazo no mayor a seis (6) meses desde su promulgación.</p> <p>Artículo 4°. Responsabilidad compartida. El uso adecuado de las herramientas de las tecnológicas es una responsabilidad compartida entre el Estado, los establecimientos educativos y los padres de familia. La reglamentación de esta Ley, a cargo del Ministerio de Educación Nacional, deberá incluir a todos los actores involucrados en la educación de los niños, niñas y adolescentes y su adopción estarán a cargo de las instituciones educativas en los niveles de preescolar, básica y media.</p> <p>Parágrafo. De forma excepcional, previo aval del Comité Escolar de Convivencia y del Consejo de Directivos, se podrá restringir el uso de dispositivos de telefonía móvil a determinados horarios o lugares. Lo anterior, con el fin de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes ante situaciones de riesgo relacionados con el uso de dispositivos tecnológicos y de comunicaciones.</p> <p>En cualquier caso, se garantizará el derecho a la comunicación que establece la libre opción que tiene toda persona de establecer contacto con otras mediante el uso directo del lenguaje, la escritura o los símbolos, o por aplicación de las herramientas que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones.</p> <p>Artículo 5°. Sanciones. Ante el incumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley se estará sujeto a lo contemplado en los artículos 35 a 39 de la Ley 1620 de 2013.</p> <p>Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  RODRIGO ROJAS LARA Representante a la Cámara Partido Liberal </div> <div style="text-align: center;">  ESTEBAN QUINTERO CARDONA Representante a la Cámara Partido Centro Democrático </div> </div>
<p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN SESIÓN DEL DÍA TRES (03) DE AGOSTO DE 2021, AL PROYECTO DE LEY No. 615 de 2021 CÁMARA - 105 de 2020 SENADO</p> <p>“POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES FRENTE AL USO DE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS”</p> <p>El Congreso de Colombia,</p> <p>DECRETA:</p> <p>Artículo 1°. Objeto. Esta ley tiene por objeto contribuir a la existencia de entornos seguros de aprendizaje para los niños, niñas y adolescentes, mediante la regulación de las responsabilidades del Estado, las instituciones educativas y las familias, respecto al uso de las herramientas que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones.</p> <p>Artículo 2°. De la responsabilidad del Estado. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional, formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las orientaciones técnicas para el uso de las herramientas de tecnologías de información y comunicaciones por parte de los niños, niñas y adolescentes en los entornos escolares, para los niveles de preescolar, básica y media.</p> <p>Corresponde al Gobierno Nacional, dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, desarrollar las orientaciones técnicas que vinculen a todos los actores mencionados y que promuevan el uso adecuado de las herramientas tecnológicas en los estudiantes.</p> <p>Las Secretarías de Educación en los municipios, distritos y departamentos, implementarán los lineamientos y reglamentaciones que expida el Ministerio de Educación Nacional, harán seguimiento a la implementación de la Ley y enviarán periódicamente los datos solicitados por el Ministerio.</p>	<p>Artículo 3°. De las instituciones educativas. Corresponde a las instituciones educativas adoptar los lineamientos y reglamentaciones de la presente Ley que expida el Ministerio de Educación y de forma complementaria las Secretarías de Educación territoriales. Las modificaciones a los manuales de convivencia se harán en los términos que establece la Ley General de Educación Ley 115 de 1994, la Ley 1620 de 2013 y la reglamentación que expida el Ministerio de Educación Nacional.</p> <p>Las instituciones educativas deberán establecer en el marco de los acuerdos de convivencia escolar, mecanismos para dar un uso adecuado a los dispositivos móviles en diversos entornos escolares, a fin de garantizar que el uso de las herramientas tecnológicas y los dispositivos móviles faciliten procesos de aprendizaje, de participación y de cuidado y protección de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará lo relacionado con las modificaciones a los manuales de convivencia y dará los lineamientos necesarios para que allí se incorporen las disposiciones necesarias para el efectivo cumplimiento de la presente Ley. Para esto, contará un plazo no mayor a seis (6) meses desde su promulgación.</p> <p>Artículo 4°. Responsabilidad compartida. El uso adecuado de las herramientas de las tecnológicas es una responsabilidad compartida entre el Estado, los establecimientos educativos y los padres de familia. La reglamentación de esta Ley, a cargo del Ministerio de Educación Nacional, deberá incluir a todos los actores involucrados en la educación de los niños, niñas y adolescentes y su adopción estarán a cargo de las instituciones educativas en los niveles de preescolar, básica y media.</p> <p>Parágrafo. De forma excepcional, previo aval del Comité Escolar de Convivencia y del Consejo de Directivos, se podrá restringir el uso de dispositivos de telefonía móvil a determinados horarios o lugares. Lo anterior, con el fin de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes ante situaciones de riesgo relacionados con el uso de dispositivos tecnológicos y de comunicaciones.</p> <p>En cualquier caso, se garantizará el derecho a la comunicación que establece la libre opción que tiene toda persona de establecer contacto con otras mediante el uso directo del lenguaje, la escritura o los símbolos, o por aplicación de las herramientas que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones.</p>

<p>Artículo 5°. Sanciones. Ante el incumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley se estará sujeto a lo contemplado en los artículos 35 a 39 de la Ley 1620 de 2013.</p> <p>Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>CAMARA DE REPRESENTANTES. – COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. 03 de agosto de 2021. – En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores el Proyecto de Ley No. 615 de 2021 Cámara – 105 de 2020 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES FRENTE AL USO DE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS”, (Acta No. 03 de 2021) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 27 de julio de 2021 según Acta No. 02 de 2021; respectivamente, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.</p> <p>Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.</p> <p style="text-align: center;">RODRIGO ARTURO ROJAS LARA Presidente</p>  <p style="text-align: center;">DIANA MARCELA MORALES ROJAS Secretaría General</p>	<p style="text-align: center;">CÁMARA DE REPRESENTANTES COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SUSTANCIACIÓN INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE</p> <p>Bogotá, D.C., 12 de agosto de 2021</p> <p>Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el texto que se propone para segundo debate y el texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley No. 615 de 2021 Cámara – 105 de 2020 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES FRENTE AL USO DE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS”.</p> <p>La ponencia para segundo debate fue firmada por los Honorables Representantes RODRIGO ROJAS (Coordinador ponente), ESTEBAN QUINTERO CARDONA.</p> <p>Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 449 / del 12 de agosto de 2021, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.</p>  <p style="text-align: center;">DIANA MARCELA MORALES ROJAS Secretaría General</p>
--	---

CONTENIDO

Gaceta número 989 - Jueves, 12 de agosto de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta y texto propuesto al 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
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate en Comisión Sexta al Proyecto de ley número 615 de 2021 Cámara - 105 de 2020 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones frente al uso de herramientas tecnológicas en los establecimientos educativos.....	14