



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1159

Bogotá, D. C., jueves, 29 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
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 156 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 171 y 262 de la Constitución Política de Colombia,

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 162 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia con el fin de crear la Circunscripción Nacional Especial para comunidades y pueblos afrocolombianos en el Senado de la República

Bogotá D.C. septiembre de 2022

Honorable Representante

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate en primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 156 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 171 y 262 de la Constitución Política de Colombia, acumulado con el proyecto de acto legislativo número 162 de 2022 Cámara por medio del cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia con el fin de crear la Circunscripción Nacional Especial para comunidades y pueblos afrocolombianos en el Senado de la República.

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 156 de 2022

cámara “por medio del cual se modifican los artículos 171 y 262 de la Constitución Política de Colombia”, acumulado con el proyecto de acto legislativo número 162 de 2022 cámara “por medio del cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia con el fin de crear la Circunscripción Nacional Especial para comunidades y pueblos afrocolombianos en el Senado de la República”, teniendo en cuenta las consideraciones que se exponen a continuación.

Cordialmente,


JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara
Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Partido Cambio Radical

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Contenido del documento

- I. Trámite legislativo
- II. Objeto y contenido
- III. Contexto Histórico
- IV. Consideraciones sobre las iniciativas constitucionales
 - a). Proyecto de Acto legislativo 156 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 171 y 262 de la Constitución Política de Colombia,
 - b). Proyecto de Acto legislativo 162 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia con el fin de crear la Circunscripción Nacional Especial para comunidades y pueblos afrocolombianos en el Senado de la República.
- V. Pliego de modificaciones
- VI. Competencia del Congreso de la República
- VII. Conflictos de Interés
- VIII. Proposición
- IX. Texto propuesto para primer debate en primera vuelta

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El **Proyecto de Acto legislativo 156 de 2022 Cámara**, por medio del cual se modifican los artículos 171 y 262 de la Constitución Política, fue radicado el pasado 24 de agosto en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por las firmas de los Senadores Didier Lobo Chinchilla, Édgar Díaz Contreras, Jorge Enrique Benedetti Martelo, José Luis Pérez Oyuela, Alejandro Alberto Vega Pérez y los Representantes a la Cámara Carlos Alberto Cuenca Chaux, Hernando González, Jaime Rodríguez Contreras, Lina María Garrido Martín, Modesto Enrique Aguilera Vides, Betsy Judith Pérez Arango, Javier Alexander Sánchez Reyes, Álvaro Mauricio Londoño Lugo, Hugo Alfonso Archila Suárez, Germán Rogelio Roza Anís, Alexander Guarín Silva, Astrid Sánchez Montes de Oca y el suscrito, Jorge Méndez Hernández.

Sobre la idea de curules en el Senado de la República para los departamentos con baja densidad poblacional, se han presentado cerca de once Proyectos de Acto Legislativo, entre ellos el 200 del 2016 Cámara, 004 del 2015 Cámara, 297 del 2013 Cámara, 257 del 2007 Cámara, 008 del 2008 Cámara, 005 del 2005 Cámara, y 011 de 1998 Senado; así como diversas proposiciones para reformar el orden político colombiano, todas y cada una de las propuestas han sido archivadas, bien sea por solicitud expresa de los senadores a cargo de las ponencias en Senado, o por falta de trámite, generalmente en la cámara de Senado.

De otra parte, el **Proyecto de acto Legislativo 162 de 2022 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia con el fin de crear la *Circunscripción Nacional Especial para las comunidades y pueblos afrocolombianos en el Senado de la República*, fue radicado el 30 de agosto de la anualidad por la Senadora Piedad Esneda Córdoba Ruiz y los Representantes a la Cámara Ana Rogelia Monsalve Álvarez, Gerson Lisímaco Montaña Arizala, Susana Gómez Castaño, Gersel Luis Pérez Altamiranda, James Hermenegildo Mosquera Torres, Cristóbal Caicedo Angulo, Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera, Dorina Hernández Palomino, Astrid Sánchez Montes de Oca, Orlando Castillo Advíncula, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda y Marelen Castillo Torres.

Ambas iniciativas constitucionales por tratarse de reformas a la Constitución Política fueron asignadas a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, quien a través de su Mesa Directiva decidió acumular ambos proyectos y designar al suscrito como ponente único mediante oficio C.P.C.P. 3.1 – 0263 – 2022, a fin de rendir ponencia para primer debate en primera vuelta, por lo cual procederé a llevar acabo tal mandato.

II. OBJETO Y CONTENIDO

El **Proyecto de Acto Legislativo 156 de 2022 Cámara**, por medio del cual se modifican los artículos 171 y 262 de la Constitución Política, tiene por objeto suplir el vacío de representatividad soportado por los departamentos con menor densidad demográfica del Estado colombiano, considerando que estos no cuentan con congresistas que apoyen directamente iniciativas legislativas de importancia para ellos cuando se debaten en el Senado de la República. En consecuencia, muchos de estos proyectos legislativo o constitucionales son archivados por falta de impulso y por no contar con el apoyo suficiente para acudir al debate democrático. De tal manera, a través de la iniciativa en cuestión se modifican los artículos 171 y 262 de la Carta Magna.

Por otro lado, el **Proyecto de Acto Legislativo 162 de 2022 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia con el fin de crear la *circunscripción nacional especial para las comunidades y pueblos afrocolombianos en el Senado de la República*, tiene por objeto modificar el artículo 171 de la Constitución Política en aras de avanzar en la generación de condiciones de equidad e igualdad de las comunidades étnicas, reconociendo la necesidad de crear dos curules para pueblos y comunidades afrocolombianas, tal como ya está establecido para pueblos y comunidades indígenas.

III. CONTEXTO HISTÓRICO

El artículo 93 de la Constitución Política de 1886, establecía lo siguiente:

“El senado se compondrá de tantos miembros cuantos Senadores correspondan a los departamentos, a razón de tres por departamento”.

Esta forma para elegir las curules del Senado de manera departamental, aseguraba una participación democrática e integral para todo el territorio nacional, de modo que era posible impulsar proyectos de ley beneficiosos para cada departamento del país.

Lo anterior, se deriva de la introducción de importantes reformas al Sistema Político Colombiano por parte de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, con la premisa de garantizar una apertura democrática y una mayor participación de fuerzas políticas distintas a las tradicionales; la circunscripción de Senado se transformó en nacional, eliminando toda posibilidad de existencia de representación directa para los departamentos con baja densidad poblacional.

Si bien, el propósito fundamental de la creación de la circunscripción nacional de Senado era lograr la participación en esta célula legislativa de ciudadanos con alta representatividad en el territorio nacional, el país ha evidenciado tras más de veinte años de implementación de esta norma, la poca materialización de aquel propósito. Pues lo cierto es que actualmente la mayor parte de los Senadores de la República concentran su votación en uno de los departamentos del país, dejando que un número importante de otros departamentos más pequeños en población no cuentan con representación directa en esta Cámara.

Mediante un estudio adelantado por un catedrático de la Universidad del Rosario, abordó la revisión de cinco procesos electorales: 1991, 1994, 1998, 2002 y 2006, construyendo a partir de esta información un índice de concentración regional o departamental del voto.

El índice construido revisa en qué medida las listas ganadoras tuvieron su votación concentrada mayoritariamente en un solo departamento. Los resultados indicaron que, para cada uno de los eventos electorales realizados con anterioridad a la reforma política del año 2003, en promedio las listas elegidas concentraron más del 60% de sus votos en una sola circunscripción electoral, ya sea en un departamento o en el distrito capital.

Explica que, si se observa el promedio del índice de concentración departamental del voto, para todas las listas ganadoras en cada uno de los eventos electorales, el resultado no va de la mano con el objetivo de la circunscripción nacional de promover los liderazgos nacionales, ya que en todos los casos es superior al 60%. En 1991 se tenía que el índice es igual 63,29%, es decir, que en promedio las listas se concentraron el 63% de sus votos en una sola circunscripción electoral, fuera de un departamento o Bogotá como distrito capital. En 1994

el índice era igual al 70,50%, mientras que en 1998 y en 2002 este promedio del índice fue de 67,6 y 64%, respectivamente.

Promedio índice de concentración departamental de las listas elegidas (1991-2002)

Año	%
1991	63,29%
1994	70,50%
1998	67,60%
2002	64%

Fuente: 16 años de la circunscripción nacional para Senado en Colombia: ¿Dónde está el espacio de representación nacional?, Revista, Desafíos Universidad del Rosario, 1998.

Ahora bien, sobre la idea de curules en el Senado de la República para los departamentos con baja densidad poblacional, se han presentado cerca de once Proyectos de Acto legislativo, entre ellos el 200 de 2016 Cámara, 004 de 2015 Cámara, 297 de 2013 Cámara, 257 de 2007 Cámara, 008 dl 2008 Cámara, 005 de 2005 Cámara, y 011 de 1998 Senado; así como diversas proposiciones para reformar el orden político colombiano, todas y cada una de las propuestas han sido archivadas, bien sea por solicitud expresa de los senadores a cargo de las ponencias en Senado, o por falta de trámite, generalmente en la cámara de Senado.

Según datos obtenidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el censo electoral por Departamento está desagregado de la siguiente forma:

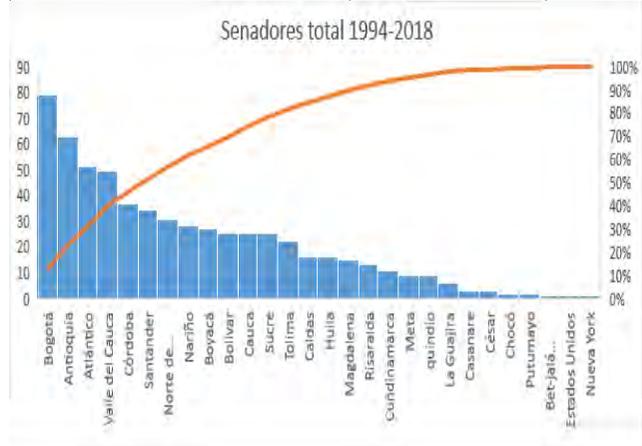
No	Departamento	Censo Electoral
1	Vaupés	22.248
2	Guainía	29.282
3	Vichada	49.134
4	Amazonas	49.283
5	San Andrés	49.843
6	Guaviare	60.145
7	Arauca	200.231
8	Putumayo	228.184
9	Casanare	289.818
10	Caquetá	295.433
11	Chocó	323.430
12	Quindío	476.020
13	La Guajira	610.558
14	Sucre	706.173
15	Meta	742.083
16	Caldas	792.569
17	Risaralda	804.803
18	Cesar	825.484
19	Huila	843.454
20	Boyacá	964.602
21	Magdalena	982.763
22	Cauca	987.041
23	Tolima	1.080.025
24	Nariño	1.139.071
25	Norte De Santander	1.233.750
26	Córdoba	1.272.258
27	Bolívar	1.624.408
28	Santander	1.721.083
29	Atlántico	1.932.068
30	Cundinamarca	1.973.207
31	Valle Del Cauca	3.580.773
32	Antioquia	4.867.105
33	Bogotá, D.C.	5.846.423

De acuerdo con la información suministrada, se puede evidenciar que seis departamentos no cuentan con más de 100.000 electores, concluyendo la imposibilidad de escogencia de senadores provenientes de estos departamentos del País y obstaculizando la posibilidad de darle envergadura nacional a las dificultades de los departamentos con menor representación electoral.

El hecho de que un departamento tenga un senador no es un capricho, se trata de la posibilidad de impulsar proyectos de ley o de actos legislativos que permitan un mayor índice de desarrollo en las poblaciones, pues las iniciativas de interés departamental que nacen en la Cámara de Representantes no encuentran apoyo real al interior del Senado de la República, toda vez que cada Senador se encuentra sometido a la labor de cumplirle a sus electores legítimos.

Corolario a lo argumentado, a continuación, se muestran los departamentos sin representación en el senado de la república período 1994 a 2018:

DEPARTAMENTO	SENADORES	%
Bogotá	79	13,04%
Antioquia	63	10,40%
Atlántico	51	8,42%
Valle del Cauca	50	8,17%
Córdoba	37	6,11%
Santander	35	5,69%
Norte de Santander	31	5,12%
Nariño	29	4,70%
Boyacá	27	4,46%
Bolívar	26	4,21%
Cauca	26	4,21%
Sucre	26	4,21%
Tolima	23	3,71%
Caldas	17	2,72%
Huila	17	2,72%
Magdalena	15	2,48%
Risaralda	14	2,23%
Cundinamarca	11	1,73%
Meta	9	1,49%
Quindío	9	1,49%
La Guajira	6	0,99%
Casanare	3	0,50%
César	3	0,50%
Chocó	2	0,33%
Putumayo	2	0,33%
Bet-jalá Palestina - Extranjero	1	0,17%
Estados Unidos	1	0,17%
Nueva York	1	0,17%
TOTAL	606	



De los datos expresados se puede registrar en tabla los departamentos que en el período comprendido entre 1994 a 2018 no han tenido representación en el Senado de la República:

DEPARTAMENTOS SIN SENADOR
Amazonas
Caquetá
Guainía
Guaviare
San Andrés y Providencia
Vaupés
Vichada

Estos elementos puestos a su consideración solo dan cuenta de los hechos que justifican la adopción de un sistema mixto de circunscripción del Senado, considerando que hacen referencia únicamente a la gran dificultad de los departamentos como Vichada, Vaupés, San Andrés o Putumayo tengan participación efectiva dentro de ambas cámaras del Congreso de la República.

Por otro lado, respecto a la participación en política de los pueblos afrocolombianos, la Constitución Política de 1991 reconoció la representación y autonomía de los pueblos y comunidades étnicas con la creación de las circunscripciones electorales especiales, esto es, la representación de las comunidades indígenas con dos curules adicionales en el Senado de la República y una en la Cámara de Representantes. En el caso de las comunidades afrocolombianas solo determinó dos curules en la Cámara de Representantes.

Así, el artículo 176 de la Constitución Política consagró dos curules especiales para los pueblos y comunidades afrocolombianas, empero, la elección de estas no operó de manera inmediata pues debía surtirse el proceso de reglamentación de la materia por parte del Congreso de la República.

En un primer momento, se expidió la Ley 70 de 1993, siendo elegidos los dos primeros representantes de las comunidades afrocolombianas en 1994. No obstante, la disposición contenida en la ley en mención fue declarada parcialmente inexecutable por la Corte Constitucional en 1996. Después de transcurrido cinco años, fue expedida la Ley 649 de 2002, la cual reglamentó las asignaciones de curules para las comunidades afrocolombianas en la Cámara de Representantes, uno a las comunidades indígenas y uno a las minorías políticas.

Lo antedicho significó un gran avance en materia de derechos políticos para minorías y en específico para los pueblos afrocolombianos.

IV. CONSIDERACIONES SOBRE LAS INICIATIVAS CONSTITUCIONALES

a) Proyecto de Acto legislativo 162 de 2022 Cámara “por medio del cual se modifican los artículos 171 y 262 de la Constitución Política de Colombia”

Sectores académicos y parlamentarios han expresado en varias ocasiones su preocupación por la poca representatividad de algunos departamentos en el Senado de la República, pues se considera un problema que agudiza la centralización del poder y que ubica a la escogencia de senadores bajo la lógica de indicadores poblacionales y no de representatividad real de todos los territorios del País. Así, por ejemplo, en su artículo académico sobre centralización y representación, el profesor Jorge Armando Rodríguez de la Universidad Nacional de Colombia, concluyó:

“La democracia no solo comporta el gobierno de las mayorías sino también la protección de los derechos de las minorías y en una república que constitucionalmente se define a sí misma como “unitaria, descentralizada, con

autonomía de sus entidades territoriales”, esas minorías cobran una dimensión territorial.

El investigador se refiere al hecho de que, para Senado, los candidatos son los mismos en todo el territorio nacional, sin importar su lugar de origen. Es decir, en Amazonas un ciudadano puede votar por un aspirante de La Guajira, si lo desea. Si a esto se suma la tendencia histórica de que las personas suelen votar para el Senado por candidatos de su propia región, el resultado es que los departamentos con más habitantes son los que más curules logran en esa corporación.

Quindío no ha tenido representación allí en cuatro ocasiones, Casanare en tres y La Guajira y Meta en dos. El profesor Rodríguez Alarcón estima que en cada elección se han quedado sin representación en el Senado la tercera parte de las entidades territoriales del país.

El investigador explica que este fenómeno obedece al diseño electoral, ya que las reglas tienden a favorecer a las regiones más pobladas y a dejar a un número de departamentos sin representación.

Departamentos medianos e incluso algunos relativamente grandes en población no están a salvo de ese riesgo, y para algunos el riesgo ya se ha convertido en realidad. La circunscripción electoral nacional, que da origen al fenómeno de los departamentos sin senador, no ha sido y no puede ser una institución territorialmente inclusiva. La razón es simple: no está diseñado para serlo. Puesto que el Senado colombiano es tanto o más poderoso que la Cámara de Representantes, el fenómeno de los departamentos sin senador está lejos de ser intrascendente. Al fin y al cabo, las decisiones principales sobre las instituciones (formales) y los recursos fiscales se toman en el centro, entre el ejecutivo y el legislativo, tanto las aplicables a nivel nacional como al nivel territorial.

En términos de su composición territorial, el bicameralismo colombiano arroja, como tendencia, mayorías similares en la Cámara y en el senado, moldeadas por el tamaño de la población de las entidades territoriales. Esto redundo en la concentración geográfica del poder político, en particular en los grandes conglomerados poblacionales.

Según los datos disponibles para las elecciones de Congreso 2022-2026, la distribución de regiones por Senado es la siguiente:

Departamento	Esaños
Antioquia	14
Atlántico	8
Bogotá	12
Boyacá	4
Bolívar	6
Caldas	3
Casanare	1
Cauca	2
Cesar	2
Cundinamarca	3
Córdoba	6
Huila	1
La Guajira	2
Magdalena	3
Meta	1
Nariño	4

Norte de Santander	5
Risaralda	2
Santander	8
Sucre	3
Tolima	3
Valle del Cauca	9

“Esos datos lo que muestran es que la costa está sobrerrepresentada con respecto al peso poblacional que tiene; los costños pesan cerca de 30% del Senado mientras que, poblacionalmente, la costa es aproximadamente 20%. Esa relación es un poco mejor en el caso de Bogotá”, anotó Miguel García, profesor de la facultad de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes, que agregó que es posible que esa sobrerrepresentación esté relacionada con el peso que tienen las maquinarias políticas en ciertos departamentos.

Según lo explica una publicación de la Misión de Observación Electoral (MOE), la circunscripción electoral -o el distrito electoral- es la unidad territorial en la que se delimita el voto para determinadas elecciones. Es decir, una subdivisión del territorio nacional para fines electorales.

En Colombia, las circunscripciones pueden ser de tres tipos: nacional, territorial y especial. El Senado tiene una circunscripción nacional. En términos prácticos esto significa que todos los colombianos, sin importar en dónde están ubicados en el territorio nacional, pueden votar por un mismo candidato al Senado y por ello, el tarjetón es igual en Antioquia o Vichada.

Pero por efectos de la circunscripción nacional para Senado, nuevamente un buen número de departamentos no tendrán representación en el que se eligió para el Congreso 2022-2026: **son Amazonas, Arauca, Caquetá, Chocó, Guainía, Guaviare, Quindío, San Andrés, Vaupés, Vichada y Putumayo.**

Ninguno de estos departamentos hace presencia en el actual Senado, lo que comprueba que no es un problema de coyuntura sino estructural de la circunscripción nacional en función de las entidades territoriales con menos número de población.

Quizás esto no fue tenido en cuenta por los constituyentes aprobaron la Carta Política de 1991, la cual modificó la circunscripción territorial que también operaba para el Senado, conservándola en el caso de la Cámara de Representantes.

Con este cambio se buscó blindar la elección del Senado de los feudos electorales regionales, que gracias a su poder se quedaban en sus respectivas regiones con las curules senatoriales y las correspondientes a la Cámara de Representantes. Esto se logró a medias porque si bien en la mayoría de los casos los aspirantes al Senado hacen campaña en diferentes regiones, los fortines electorales los tienen en sus regiones de origen, en donde de la mano de las casas políticas, antes llamados caciques políticos, mueven las maquinarias que les producen votos.

Ello sumado a la densidad poblacional hace que la mayoría de actuales senadores logran los votos necesarios en sus departamentos o en regiones específicas como la costa norte.

En ese ‘juego’ no tienen cómo participar departamentos como Guainía y Vaupés, con poblaciones de 48.114 y 40.797 habitantes, en su orden, según el Censo 2018.

Basta señalar que la población de Bogotá es de 7.412.566 habitantes; Medellín, 2.427.129; Cali, 2.227.642; y Barranquilla, 1.206.319, capitales que con

sus votos tienen mucho que ver en la forma como se constituye el Senado de la República.

Otro inconveniente que han señalado acerca de la circunscripción nacional en Senado expertos y la misión electoral que se conformó hace algunos años para una reforma política, es que encarece las campañas por el hecho de que los aspirantes hacen correría por varios departamentos.

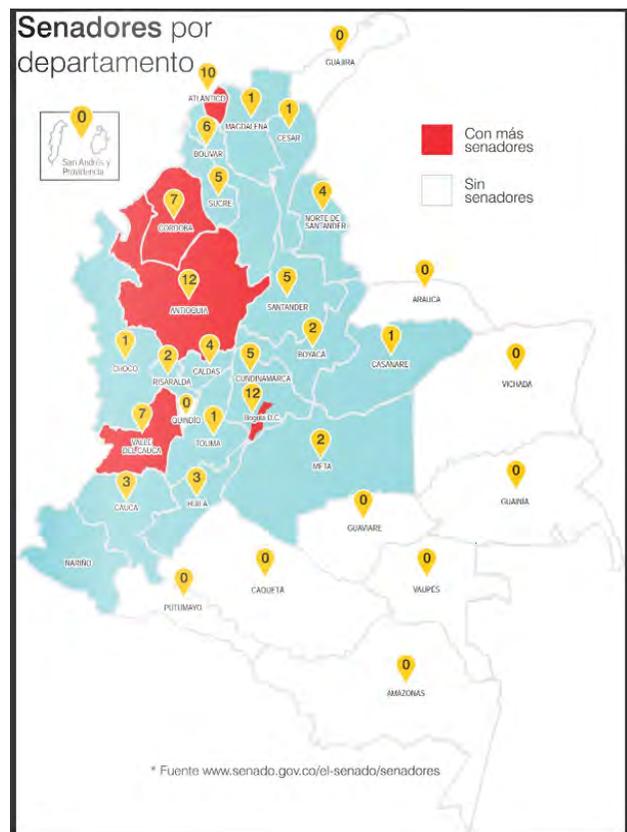
Mientras que ello sucede, se han presentado sin éxito en el Congreso propuestas para suprimir la circunscripción nacional en Senado o, en su defecto, tener un sistema mixto en que esta perviva, pero garantizando a cada departamento y la capital de la República al menos un senador.

Un argumento de quienes defienden la circunscripción nacional en Senado es que todas las regiones tienen representación en la Cámara para hacer sentir su voz en el Congreso.

Para las elecciones del último período 2018-2022 se quedaron sin representante en el Senado de la República un tercio de las circunscripciones electorales. Desde la Constitución de 1991 nueve departamentos no han podido lograr una curul.

Bogotá y cuatro departamentos concentraron el poder del Senado de la República. La capital, Antioquia, Atlántico, Valle del Cauca y Córdoba **reunieron a 48 de los 101 senadores**, ya que una curul está sin representación. En el Congreso que está a punto de terminar su mandato, 10 departamentos carecen de representación.

Los 10 departamentos sin senadores son Arauca, Amazonas, Caquetá, Guainía, La Guajira, Putumayo, Quindío, San Andrés, Vichada y Vaupés.



Como primer antecedente a esta propuesta se encontró que en el mes de octubre del año 1992 con la intención de que se vuelvan a elegir senadores por circunscripción departamental, como sucedía antes de la Constitución de 1991, varios representantes encabezados por Gilberto Flórez Sánchez, presentaron un proyecto de acto legislativo para permitir la elección de por lo menos un senador por cada departamento.

La propuesta se justificaba considerando la creación de departamentos hecha por la Asamblea Nacional Constituyente en el año inmediatamente anterior.

El sistema regional que se propuso correspondía a la preocupación que en el Congreso tengan su proporcional representación todas las fuerzas políticas de las entidades territoriales, acabando de una vez con las discriminaciones que histórica y actualmente se ejercen contra los nuevos departamentos y aquellos que, aunque son más antiguos, todavía no han alcanzado el desarrollo social, económico y político.

Conforme a los resultados electorales del 27 de octubre del año pasado, un gran número de departamentos obtuvieron una votación por encima de los treinta mil sufragios y no alcanzaron una curul en el Senado, dándose así una injusta discriminación.

El nuevo sistema electoral, hubiese garantizado a los departamentos su presencia en la Cámara Alta, dada las minorías amplias posibilidades y respeta a las regiones la cuota de representación que les asigna el método de distribuir las curules con base en la proporción de su población en el total nacional.

Adicionalmente, el proyecto de acto legislativo de la referencia modifica el artículo 262 de la Constitución Política con el propósito de eliminar la expresión “excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.” Ello, teniendo en cuenta que dentro de la exposición de motivos del constituyente primario no se encuentra una justificación suficiente para hacer una discriminación entre aquellos departamentos que tienen una densidad poblacional baja respecto a los que tienen una mayor población, violando el principio y derecho democrático respecto de los primeros.

En consecuencia, con la iniciativa legislativa se propone garantizar el derecho electoral en igualdad de condiciones para los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular en todo el territorio nacional, sin ningún tipo de distinción.

Derecho comparado

Estados Unidos

La Constitución Política de los Estados Unidos, señala en su artículo 1º, Sección III, que: **“El Senado de los Estados Unidos se compondrá de dos Senadores por cada Estado,** elegidos por sus respectivas Asambleas Legislativas para un término de seis años. Cada senador tendrá derecho a un voto” Es decir, que cada estado tiene la posibilidad de elegir dos senadores, independientemente del tamaño de su población o de sus características sociodemográfica.

España

La Constitución Política de 1978, ordena en su artículo 68, numeral 2, lo siguiente: “La circunscripción es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un diputado. La ley distribuirá el número total de diputados, **asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción** y distribuyendo los demás en proporción a la población. Así mismo, la carta máxima de este país señala que “el Senado es la Cámara de representación territorial. En cada provincia se elegirán cuatro senadores (...) de acuerdo con los que establezcan los Estatutos, que asegurarán en todo caso, la adecuada representación proporcional”.

Francia

La Constitución del 4 de octubre 1958 establece en su artículo 24 que: “El Senado, cuyo número de miembros no podrá exceder de trescientos cuarenta y ocho, será elegido

por sufragio indirecto. **Asumirá la representación de las entidades territoriales de la República**” y además agrega que los franceses radicados fuera del país tendrán representación en el Senado.

Argentina

La Constitución Política de la Nación Argentina estableció en 1994 por medio del artículo 54 que: **“El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires,** elegidos en forma directa y conjunta (...)”

Chile

El Parlamento chileno, se caracteriza porque todos los miembros de la Rama Legislativa son electos por votación popular, a través de un sistema binominal, con posibilidad de reelección. De acuerdo a la Constitución vigente, la Cámara de Diputados está integrada sobre la base de distritos electorales, fijados por una ley orgánica constitucional. Por otra parte, **“el Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales en consideración a las regiones del país,** cada una de cuales constituirá a lo menos, una circunscripción.

Bolivia

La Asamblea Legislativa Plurinacional está compuesta por dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. El artículo 148 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, establece que: **“La Cámara de Senadores estará conformada por un total de 36 miembros. En cada departamento se eligen 4 Senadores en circunscripción departamental,** por votación universal, directa y secreta. La asignación de los escaños de Senadores en cada departamento se hará mediante el sistema proporcional, de acuerdo a la ley”.

b) Proyecto de Acto legislativo 162 de 2022 Cámara “por medio del cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia con el fin de crear la Circunscripción Nacional Especial para comunidades y pueblos afrocolombianos en el Senado de la República”

Los autores de la iniciativa constitucional exponen que desde el año 2002, en el marco del proyecto “Promoción de una cultura de inclusión” se viene desarrollando un componente cuyos objetivos consisten en consolidar conocimientos y capacidades. No obstante, argumentan que los espacios creados para la participación de los grupos afrodescendientes en el Congreso presentan algunas dificultades, las cuales no permiten garantizar una verdadera representación de estas comunidades.

En tal sentido, explican que los parlamentarios electos por la circunscripción especial de negritudes ejercen una representación de carácter nacional, a pesar que sus votaciones hayan tendido a estar concentradas en términos geográficos.

Lo anterior teniendo en cuenta que las elecciones para circunscripciones especiales son realizadas en todo el territorio nacional, y no exclusivamente en aquellas regiones en las cuales los grupos étnicos minoritarios tienen mayor porcentaje demográfico. Por otro lado, la población afrodescendiente no está concentrada en una o dos regiones, esta se encuentra dispersa en todo el territorio nacional, razón por la cual la representación de sus intereses no se puede concebir de manera excluyente en términos geográficos o regionales. Por último, los grupos afrodescendientes no son segmentos poblacionales homogéneos determinables y orientados por intereses unificados y consensuados, dada su amplia diversidad geográfica, económica, social y cultural.

En suma, concluyen los autores del proyecto de acto legislativo de la referencia, resulta recomendable que

la representación parlamentaria de las comunidades afrodescendientes se dé prioritariamente en el Senado de la República, porque este constituye el órgano idóneo para la representación de intereses nacionales, sean mayoritarias o minoritarias.

Ahora bien, los autores del Proyecto 162 de 2022 Cámara exponen que la asignación de dos curules en el Congreso para comunidades afrodescendientes no guarda correspondencia con la magnitud demográfica de esta población, ni mucho menos con su peso electoral. Así, traen a colación proyecciones del DANE del año 2003 en las cuales aproximadamente el 7.88% de los colombianos se reconoce como afrocolombiano. Aunado a ello, en los comicios legislativos de 2006 se depositaron 136,012 votos para la circunscripción especial para negritudes, equivalente al 1.26% del total de votos registrados a nivel nacional. Sin embargo, la representación de este grupo poblacional, es decir, dos (2) curules, corresponde al 1.2% de la Cámara de Representantes y al 0.7% del total del Congreso.

En consecuencia, arguyen la importancia de aumentar el número de escaños asignados para la comunidad afrodescendiente, a fin de proporcionar espacios de participación y representación para poblaciones que históricamente han sido discriminadas y marginadas.

Adicionalmente, los firmantes de la iniciativa constitucional en cuestión, expresan su preocupación respecto a proyectos de ley, actos legislativos y citación a debates de control político en materia étnica, en especial,

lo relacionado con la población afrocolombiana. Traen a la discusión las cifras registradas por el Departamento Nacional de Planeación, en las cuales se observa que Chocó, Magdalena y Bolívar, son en su orden, los departamentos con mayor peso demográfico de población afrodescendiente, el cual equivale al 85% del total de la población departamental en el primer caso, el 72% en el segundo y el 66% en el tercero, aproximadamente. A pesar de ello, al revisar las propuestas de campaña y trayectoria legislativa de los Representantes a la Cámara electos por estas circunscripciones territoriales para el cuatrienio 2002-2006, se extrae que los temas étnicos se hallan relegados de sus plataformas políticas.

En consecuencia, el sistema electoral colombiano debe avanzar en garantizar la participación directa de las comunidades afrodescendientes en el Senado de la República.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Atendiendo la acumulación del Proyecto de Acto Legislativo 156 de 2022 Cámara con el Proyecto de Acto Legislativo 162 de 2022 Cámara, se procede a presentar los articulados propuestos, la consolidación y las observaciones correspondientes para la construcción del texto que se someterá a primer debate en primera vuelta ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el cual reúne el objetivo común de cada una de las iniciativas constitucionales en referencia.

Proyecto de Acto Legislativo número 156 de 2022 Cámara	Proyecto de Acto Legislativo número 162 de 2022 Cámara	Modificaciones	Observación
<p>“Por medio del cual se modifican los artículos 171 y 262 de la Constitución Política de Colombia”</p> <p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p>Decreta:</p>	<p>“Por medio del cual se modifica el Artículo 171 de la Constitución Política de Colombia con el fin de crear la circunscripción nacional especial para comunidades y pueblos afrocolombianos en el Senado de la República”</p> <p>El Congreso de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>	<p>“Por medio del cual se modifican los artículos 171 y 262 de la Constitución Política de Colombia”</p> <p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p>Decreta:</p>	<p>Se adecua la redacción del título de las iniciativas acumuladas.</p>
<p>Artículo 1°. El artículo 171 de la Constitución Política de Colombia quedará así:</p> <p>Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros <u>elegidos de la siguiente forma: uno elegido por cada departamento en donde el número de representantes a la Cámara no sea superior a dos, en este caso el Representante a la Cámara elegido con mayor votación será Senador. Los restantes senadores serán elegidos por circunscripción nacional.</u></p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el Artículo 171 de la Constitución Política de Colombia así:</p> <p>Artículo 171. “El Senado de la República estará integrado por ciento dos miembros elegidos por circunscripción nacional. Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y dos elegidos por circunscripción especial nacional por pueblos y comunidades afrocolombianas. Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrían sufragar en las elecciones para Senado de la República.</p>	<p>Artículo 1°. El artículo 171 de la Constitución Política de Colombia quedará así:</p> <p>Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos de la siguiente forma: uno elegido por cada departamento en donde el número de representantes a la Cámara no sea superior a dos, en este caso el Representante a la Cámara elegido con mayor votación será Senador. Los restantes senadores serán elegidos por circunscripción nacional.</p>	<p>Se adecua la redacción del artículo segundo de las iniciativas acumuladas a fin de conservar el objeto de cada una de ellas, esto es, la representación de los departamentos con baja densidad poblacional y las comunidades afrocolombianas en el Senado de la República.</p>

<p>Proyecto de Acto Legislativo número 156 de 2022 Cámara</p>	<p>Proyecto de Acto Legislativo número 162 de 2022 Cámara</p>	<p>Modificaciones</p>	<p>Observación</p>
<p>Habrán un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.</p> <p>Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.</p> <p>La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral.</p> <p>Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno.</p>	<p>La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas y los pueblos y comunidades afrocolombianas se regirá por el sistema de cociente electoral.</p> <p>Los representantes de las comunidades indígenas, así como aquellos elegidos por los pueblos y comunidades afrocolombianas, que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena o afrocolombiana, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el ministro de Gobierno.”</p>	<p>Habrán un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y dos elegidos por circunscripción especial nacional por pueblos y comunidades afrocolombianas.</p> <p>Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrían sufragar en las elecciones para Senado de la República.</p> <p>La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas y los pueblos y comunidades afrocolombianas se regirá por el sistema de cuociente electoral.</p> <p>Los representantes de las comunidades indígenas, así como aquellos elegidos por los pueblos y comunidades afrocolombianas, que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena o afrocolombiana, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el ministro de Gobierno.</p>	
<p>Artículo 2°. El artículo 262 de la Constitución Política de Colombia quedará así:</p> <p>Artículo 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción. excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos:</p>	<p>Artículo 2. Vigencia. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas leyes que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2°. El artículo 262 de la Constitución Política de Colombia quedará así:</p> <p>Artículo 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción. excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos:</p>	<p>Se acoge el artículo presentado por el PAL 156 de 2022 Cámara, teniendo en cuenta que el mismo permite garantizar el derecho a la igualdad de participación política en todo el territorio nacional, sin realizar excepciones no justificadas por el constituyente primario en aquellos departamentos con baja densidad poblacional.</p>

Proyecto de Acto Legislativo número 156 de 2022 Cámara	Proyecto de Acto Legislativo número 162 de 2022 Cámara	Modificaciones	Observación
<p>La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.</p> <p>Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.</p> <p>En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.</p>		<p>La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.</p> <p>Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.</p> <p>En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.</p>	

Proyecto de Acto Legislativo número 156 de 2022 Cámara	Proyecto de Acto Legislativo número 162 de 2022 Cámara	Modificaciones	Observación
La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.		La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.	
Artículo 3°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.	No tiene artículo tercero	Artículo 3°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.	Se acoge la redacción del PAL 156 de 2022 Cámara.

VI. COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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.
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.

VII. CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 señala que: “*el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar*”.

De esta forma, la Ley 2003 de 2019 en su artículo 1° señala lo siguiente:

“[...] El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

[...] Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores [...]”. (Negrilla y Subrayado Fuera del Texto)

Es así, como al ser esta una iniciativa constitucional que propende por el interés general para garantizar la representatividad de la población afrocolombiana y de los departamentos que actualmente no ocupan curules en el Senado de la República; **no constituye conflicto de interés para los congresistas que participen en su discusión y votación.**

Empero, la apreciación aquí presentada no exime al Congresista de identificar causales sobre las cuales pueda reposar un conflicto de interés frente al proyecto de acto legislativo 156 de 2022 Cámara acumulado con el proyecto de acto legislativo 162 de 2022 Cámara.

VIII. 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 156 de 2022 Cámara “por medio del cual se modifican los artículos 171 y 262 de la Constitución Política de Colombia”,

acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 162 de 2022 Cámara “*por medio del cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia con el fin de crear la circunscripción nacional especial para comunidades y pueblos afrocolombianos en el Senado de la República*”, de acuerdo con el texto propuesto.

Cordialmente,


JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
 Representante a la Cámara
 Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
 Partido Cambio Radical

IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 156 DE 2022 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 162 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 171 y 262 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia así:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos de la siguiente forma: uno elegido por cada departamento en donde el número de representantes a la Cámara no sea superior a dos, en este caso el Representante a la Cámara elegido con mayor votación será Senador. Los restantes senadores serán elegidos por circunscripción nacional.

Habrán un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y dos elegidos por circunscripción especial nacional por pueblos y comunidades afrocolombianas.

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

La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas y los pueblos y comunidades afrocolombianas se registrará por el sistema de cuociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas, así como aquellos elegidos por los pueblos y comunidades afrocolombianas, que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena o afrocolombiana, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el ministro de Gobierno.

Artículo 2°. El artículo 262 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Artículo 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción.

La selección de los candidatos de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna, de conformidad con la ley y los estatutos. En la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros,

los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.

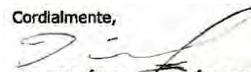
Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

La ley regulará la financiación preponderantemente estatal de las campañas, los mecanismos de democracia interna de los partidos, la inscripción de candidatos y listas propias o de coalición a cargos uninominales o a corporaciones públicas, la administración de recursos y la protección de los derechos de los aspirantes. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que sumados hayan obtenido una votación de hasta el quince por ciento (15%) de los votos válidos de la respectiva circunscripción, podrán presentar lista de candidatos en coalición para corporaciones públicas.

Artículo 3°. *Vigencia.* El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,


JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
 Representante a la Cámara
 Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
 Partido Cambio Radical

* * *

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 002 DE 2022 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. 28 de septiembre de 2022

Honorable Representante

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia Negativa para segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 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, nos permitimos **rendir Informe de Ponencia Negativa para segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo**

número 002 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el cannabis de uso adulto, de acuerdo a los siguientes argumentos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 Cámara fue radicado el día 21 de julio de 2022 por el honorable Senador Alejandro Alberto Vega Pérez, honorable Senador Alejandro Carlos Chacón Camargo, honorable Senadora María José Pizarro Rodríguez, honorable Senador Inti Raúl Asprilla Reyes, honorable Senador Alexánder López Maya, honorable Senador Ómar de Jesús Restrepo Correa, honorable Senador Wilson Arias Castillo, honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, honorable Senador Iván Cepeda Castro, honorable Senadora Yuly Esmeralda Hernández Silva honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas, honorable Representante Julián David López Tenorio, honorable Representante Jaime Rodríguez Contreras, honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, honorable Representante Andrés David Calle Aguas, honorable Representante María del Mar Pizarro García, honorable Representante Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, honorable Representante María Fernanda Carrascal Rojas, honorable Representante Gabriel Becerra Yáñez, honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano, honorable Representante David Ricardo Racero Mayorca, honorable Representante Alfredo Mondragón Garzón, honorable Representante Carlos Alberto Carreño Marín, honorable Representante Santiago Osorio Marín, honorable Representante Martha Lisbeth Alfonso Jurado, honorable Representante Jezmi Lizeth Barraza Arraut, honorable Representante Luvi Katherine Miranda Peña, honorable Representante Dolcey Oscar Torres Romero, honorable Representante Catherine Juvinao Clavijo, honorable Representante Daniel Carvalho Mejía, honorable Representante Germán Rogelio Rozo Anís, honorable Representante Gilma Díaz Arias, honorable Representante Mónica Karina Bocanegra Pantoja.

El día 5 de agosto de 2022 se designó como ponentes a los honorables Representantes Juan Carlos Lozada Vargas, honorable Representante Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, honorable Representante Marelen Castillo Torres, honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano, honorable Representante Catherine Juvinao Clavijo, honorable Representante Hernán Darío Cadavid Márquez, honorable Representante Julio César Triana Quintero, honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, honorable Representante Diógenes Quintero Amaya y honorable Representante Juan Daniel Peñuela Calvache.

El 7 y 14 de septiembre de 2022 fue aprobado en Comisión Primera, en donde fue notificado por estrados para ser ponentes en segundo debate ante plenaria a los honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas, honorable Representante Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, honorable Representante Marelen Castillo Torres, honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano, honorable Representante Catherine Juvinao Clavijo, honorable Representante Hernán Darío Cadavid Márquez, honorable Representante Julio César Triana Quintero, honorable Representante Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, honorable Representante Diógenes Quintero Amaya y honorable Representante Juan Daniel Peñuela Calvache.

II. CONTEXTUALIZACIÓN

La Constitución Política de 1991 establecía en el artículo 49 inicialmente el siguiente apartado:

“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.

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 la de su comunidad”.

De la lectura del anterior artículo, la Asamblea Constituyente estableció que el derecho a la salud se reconoce como un servicio público a cargo del Estado, en virtud del cual se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

El principio de eficiencia, tiene como destinatarios a los organismos responsables de la prestación del servicio público e implica la realización del control de los resultados del servicio¹. El principio de universalidad, se refiere a la cobertura que debe comprender a todas las personas². Finalmente, el principio de solidaridad, aspira al valor de justicia y la dignidad humana³.

De acuerdo a lo anterior, toda persona tiene derecho a la salud y la prestación de servicios de atención médica, teniendo como pilar orientador a la dignidad humana. Adicionalmente, el artículo 49 constitucional expresa, “(...) *Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de la comunidad*”, expresando que en virtud de la autonomía de cada individuo y propendiendo por el interés general, debía procurar por el cuidado integral de la salud de la comunidad.

Luego de la anterior normativa y la interpretación de la Corte Constitucional, debe tenerse en cuenta que mediante el Acto Legislativo 02 de 2009 se modificó el artículo 49 constitucional de la siguiente manera:

“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

¹ Corte Constitucional. Sentencia C 134 de 1993. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

² Corte Constitucional. Sentencia C 134 de 1993. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

³ Corte Constitucional. Sentencia C 134 de 1993. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

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

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

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

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o 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". (negrilla y subrayado fuera de texto original).

La anterior modificación, tuvo como antecedentes opiniones de varios órganos del Gobierno Nacional, que no se tuvieron en cuenta en el Acto Legislativo 02 de 2009, tal como lo señala su propia exposición de motivos:

"Para el Gobierno Nacional, no son suficientes las campañas educativas y preventivas para enfrentar el consumo de drogas ilícitas particularmente en la población joven, sino que **es imprescindible sumar a ellas medidas especiales, siempre dentro de una filosofía preventiva y rehabilitadora** como aquella que inspira la creación de los Tribunales de Tratamiento siguiendo el modelo que se viene implementando en más de 12 países del mundo, en los cuales funcionarios de la rama judicial (fiscales y jueces) en un trabajo conjunto con profesionales del sector de la salud (médicos, psicólogos, toxicólogos y terapeutas), puedan acompañar integralmente al consumidor de drogas ilícitas, ayudándole a tomar conciencia de los efectos de su consumo y de la necesidad de un tratamiento terapéutico"⁴ (negrilla y subrayado fuera de texto original).

De acuerdo a lo anterior, de la misma exposición de motivos del Acto Legislativo número 02 de 2009, deviene que deben adoptarse medidas especiales, dentro de un marco de filosofía preventiva y rehabilitadora. Dentro de estas premisas, no es conveniente que deba aprobarse el consumo del cannabis de forma recreativa, por cuanto ello no contribuye al espíritu que tuvo en su momento el Acto Legislativo 02 de 2009, en tanto, el uso recreativo del cannabis no contribuye a la rehabilitación y prevención del consumo de estas sustancias, por el contrario, brinda libertad en su consumo sin una medida especial que contribuya con el tratamiento terapéutico, preventivo y de rehabilitación de los consumidores, siendo obligación del Estado propender por su protección y adopción de las medidas necesarias para alcanzar este fin, sobreponiéndose sobre la adopción del uso recreativo del cannabis y sus derivados, lo cual genera

una mayor afectación a esta población de consumidores e indirectamente a terceros.

En ese sentido, mediante el proyecto de Acto Legislativo, se pretende discriminar a la población de consumidores de cannabis y sus derivados, adoptando una medida que es más gravosa para su salud y la salud pública, adicionalmente, desconociendo la garantía de sus derechos de rehabilitación y prevención, en donde un Estado Social de Derecho debe reconocerlos como población marginada de especial protección. Lo anterior puesto que por su condición de consumidores deben ser acompañados de tratamientos médicos que logren superar su adicción, no siendo una carga meramente individual sino estatal.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la obligación estatal de protección y garantía de derechos en materia de salud, tiene aún más fuerza vinculante cuando expresamente en el artículo 366 constitucional, establece la obligación al Estado de garantizar la solución de las necesidades en salud, señalando que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Por tanto, es objetivo fundamental de su actividad, la solución de las necesidades insatisfechas de salud sin discriminación alguna, entre otros, mediante la asignación de rubros para esos gastos sociales públicos dentro de los cuales se encuentra prever apoyo en distintas dimensiones en salud a las personas consumidoras de cannabis y sus derivados en atención a su condición de consumidores.

Finalmente, es importante resaltar que la misma Sentencia C-221 de 1994, despenalizó la dosis personal por considerar que el comportamiento que no trasciende de la órbita del consumidor, está vedado para el ordenamiento jurídico porque hace parte de la libre determinación, dignidad y autonomía de la persona, y precisó que sí puede ser reprochable el consumo cuando se afecten la libertad y los derechos ajenos, lo cual a través de estudios se ha comprobado que efectivamente el consumo de cannabis y sus derivados si han afectado la libertad y derechos ajenos, tal como se sustenta más adelante.

De acuerdo a lo anterior, es notorio que tanto la normativa como la jurisprudencia han establecido unos parámetros respecto a la obligación del Estado en la garantía de los derechos de las personas consumidoras de cannabis y derivados, la órbita del libre desarrollo de la personalidad y la autonomía del individuo, derecho a la salud y salud pública, sujetos de especial protección constitucional y discriminación de grupos marginados, entre otros, los cuales deben ser tenidos en cuenta para no apoyar el Proyecto de Acto Legislativo 002 de 2022.

III. VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES CONSTITUCIONALES

3.1 Derecho fundamental a la dignidad humana

Colombia es un estado social de derecho que de conformidad con el artículo 1° de la Constitución Política, se encuentra fundada en el respeto de la dignidad humana y la prevalencia del interés general.

Adicionalmente, en su artículo 2° establece que son fines esenciales del Estado el garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, como también asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha considerado la dignidad humana principalmente como derecho fundamental autónomo, principio constitucional y valor constitucional⁵.

⁴ Congreso de la República. *Gaceta del Congreso* número 161 de 2009.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-881 de 2002. M.

Por su parte, el principio a la dignidad humana, la Corte Constitucional ha considerado tres lineamientos, de la siguiente forma: entendida como autonomía o posibilidad de diseñar un plan vital y determinarse según sus características (vivir como quiera); ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien) y; intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)⁶.

En ese sentido, la dignidad humana, se refiere a un derecho fundamental autónomo equivalente al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de serlo y la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana, siendo de eficacia directa⁷. Finalmente, como valor constitucional se considera un principio fundante del ordenamiento jurídico⁸.

Teniendo en cuenta el desarrollo constitucional del derecho y principio de la dignidad humana, en donde se garantiza mediante la autonomía de escoger vivir como desee, se debe hacer hincapié en que efectivamente ello conlleva a una libertad de escogencia para determinar la forma en que determinada persona escoja vivir y considere ser de manera digna; sin embargo, ello no significa que esa libertad de escoger vivir como quiera (autónomamente), pueda transgredir derechos de terceras personas, lo cual significa que el derecho a la dignidad en este caso en concreto, debe tener en cuenta que hay una sociedad no consumidora de cannabis y sus derivados, que se ven afectados por aquellos que si la consumen, transgrediendo sus derechos fundamentales que en casos como de los niños/as y adolescentes tienen una especial protección constitucional y son de mayor protección por parte del Estado.

En ese sentido, el Proyecto de Acto Legislativo no puede argumentar que bajo el principio y derecho a la dignidad humana, en donde se debe respetar la manera en que se escoja vivir de manera libre y autónoma, pueda vulnerar derechos de terceros y más sobre una población que internacionalmente son sujetos de especial protección constitucional.

De esta manera, a parte de las dimensiones y lineamientos constitucionales señalados anteriormente, debe tenerse en cuenta que los seres humanos son objeto de respeto de su dignidad humana, siempre y cuando se exija de manera razonable y proporcional, y dentro de un orden justo y convivencia pacífica, que no transgredan derechos de terceros, tratando de armonizarse en la medida de lo posible.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que no solo hay que garantizarle el derecho a la dignidad humana a los consumidores de cannabis y sus derivados, sino que también debe ser un derecho que se le garantice a las personas que se vean afectadas por su consumo tales como: niños/as y adolescentes, familia, entre otros, que por la no rehabilitación ni acompañamiento de medidas preventivas por parte del Estado genera que el consumidor no viva de manera digna ni la de su círculo social y familiar.

En ese sentido, es un derecho fundamental constitucional que el Proyecto de Acto Legislativo está pretendiendo garantizar solo a los consumidores de

cannabis y sus derivados, sin tener en cuenta que dentro del artículo 1° constitucional, Colombia como Estado Social de Derecho respeta la dignidad humana y propende por la prevalencia del interés general.

3.2 Derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad vs derechos y protección de los niños/as y adolescentes

El derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad se encuentra en el artículo 16 de la Constitución Política, el cual señala que *“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”*.

El núcleo esencial de este derecho lo ha considerado la Corte Constitucional como consecuencia lógica del respeto de la dignidad de la persona, es decir, es un derecho que se encuentra ligado al derecho a la dignidad humana, teniendo como núcleo esencial el proteger la libertad general de acción y las distintas manifestaciones de la personalidad que merecen protección⁹.

El derecho al libre desarrollo de la personalidad, también es reconocido como el derecho a la autonomía e identidad personal el cual *“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”*¹⁰.

En ese sentido, garantizar el libre desarrollo de la personalidad, significa permitir que se ejerza de manera libre e independiente por parte de la persona, teniendo como único límite el no causar un perjuicio social¹¹. Para que el límite al libre desarrollo de la personalidad sea legítimo y no arbitrario, debe gozar de un fundamento jurídico constitucional¹².

De acuerdo a lo anterior, solo las conductas que interfieran con la órbita de la libertad y los intereses ajenos, pueden ser jurídicamente exigibles en contraposición al derecho al libre desarrollo de la personalidad, por tanto, este derecho se encuentra limitado por los derechos de los demás y el orden jurídico objetivo.

Por tanto, en este escenario en donde se quiere permitir el uso recreativo del cannabis y sus derivados, deben ponderarse no solo el derecho al libre desarrollo de la personalidad en conexidad con el derecho a la dignidad humana, sino también los derechos que se vulneran de los demás por la práctica de esta actividad de consumo.

En ese sentido, de manera objetiva basados en estudios y con fundamento en el ordenamiento jurídico constitucional, se ha demostrado que el consumo de cannabis y sus derivados transgreden la órbita de los derechos de otras personas, en el entendido en que influye en el aumento de consumo de estas sustancias en menores de edad y que históricamente se ha considerado como una población vulnerable y de especial protección constitucional, en donde al ponderar estos derechos, prevalecen los derechos de los niños/as y adolescentes, que además, según estudio del Ministerio de Justicia es una población focal para extender su expendio por parte

P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-881 de 2002. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-291 de 2016. M. P. Alberto Rojas Ríos.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-881 de 2002. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-336 de 2008. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-336 de 2008. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-336 de 2008. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-336 de 2008. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

de bancas criminales precisamente por su condición de vulnerabilidad y fácil manejo.

Lo anterior lo sustenta el “*Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en población escolar en Colombia-2016*”¹³ realizado por el Observatorio de Drogas de Colombia, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social, con el apoyo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en donde se concluyó como resultado del estudio de caso en 80.018 personas que, un 11,7% de los escolares de Colombia declararon haber usado marihuana alguna vez en la vida y un 27,7% de los escolares del país percibe un gran riesgo frente al uso ocasional de la marihuana, señalando además que la marihuana es la sustancia que los escolares manifiestan como la que les resultaría de más fácil acceso.

En ese sentido, consultando centros de investigación que se han dedicado al estudio en el control y prevención de enfermedades, han determinado que la marihuana trae efectos negativos sobre el cerebro de los adolescentes, tales como: dificultad para pensar y resolver problemas, problemas de memoria y aprendizaje, coordinación reducida, problemas con la vida social y dificultad para mantener la atención¹⁴.

En ese sentido, el permitir el uso recreacional del cannabis y sus derivados, aumentará el acceso a estas sustancias en menores de edad, generándoles graves afectaciones en el desarrollo de su infancia y adolescencia, por lo cual, se evidencia que si hay una transgresión a la órbita de los derechos de los demás, como lo son los niños/as y adolescentes, que además, son de especial protección constitucional y que prevalecen sus derechos sobre los demás, por cuanto si antes de su aprobación de uso recreacional ya es considerado como de fácil acceso a esta población que es focal para las bandas criminales, después de que se apruebe su uso recreacional aumentará el consumo de esta población.

Los efectos anteriores en los niños/as y adolescentes por la legalización para uso recreacional, se sustenta en un estudio publicado por la revista estadounidense *Addiction*, elaborado por la Universidad de California, liderado por el investigador Yuyan Shi (analista de políticas de salud y economista), señalando que “*las personas de edades comprendidas entre los 12 y 20 años que viven en estados donde es legal consumir marihuana recreativa, como California, Washington DC y Nueva York, tienen más probabilidades de hacerlo que los que viven en estados donde no lo es*”¹⁵.

¹³ Ministerio de Justicia y del derecho. Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Salud y Protección Social. Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas - Colombia 2016. Consultado en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Junio/CO03142016_estudio_consumo_escolares_2016.pdf

¹⁴ Centros para el control y la prevención de enfermedades. Tomado del National Academies of Sciences Engineering and Medicine, “The health effects of cannabis and cannabinoids: Current state of evidence and recommendations for research,” Washington, DC, 2017. Consultado en: <https://www.cdc.gov/marijuana/health-effects/es/teens.html#:~:text=La%20marihuana%20y%20el%20cerebro%20del%20adolescente&text=Dificultad%20para%20pensar%20y%20resolver,Dificultad%20para%20mantener%20la%20atenci%C3%B3n>

¹⁵ Legalización del cannabis recreativo y transiciones en el consumo de cannabis: hallazgos de una cohorte lon-

Adicionalmente, otros estudios han señalado que producto de la legalización del cannabis, en las salas de emergencia de adultos y niños, han aumentado problemas de salud física y mental relacionados con el consumo del cannabis (angustia psicológica, síndromes de vómitos e intoxicaciones accidentales en niños)¹⁶.

Un estudio realizado en un comparativo sobre las drogas en población escolar secundaria de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, señala que “Los resultados sobre el consumo de drogas ilícitas en estudiantes secundarios, de acuerdo a la prevalencia de último año o uso reciente de drogas, indican que la marihuana es la droga ilícita de mayor consumo entre los escolares sudamericanos, con la sola excepción de Brasil donde el consumo de inhalables es definitivamente la droga de mayor consumo”¹⁷.

En ese sentido, aprobar el uso recreacional del cannabis y sus derivados según los estudios anteriormente citados, generarán gran afectación a los niños/as y adolescentes, lo cual implica la no garantía de su desarrollo armónico, integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

La Corte Constitucional en virtud del artículo 44 constitucional, ha considerado que los derechos de los niños/as y adolescentes, tienen prevalencia de interés superior como sujetos de especial protección constitucional, dada su particular vulnerabilidad al ser sujetos que empiezan la vida y se encuentran en una situación de indefensión y requieren de especial atención por parte de la familia, la sociedad y el Estado¹⁸.

En ese sentido, su protección y sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás¹⁹. Por tanto, la Corte Constitucional ha señalado que deben tenerse en cuenta dos parámetros cuando se encuentran amenazados los derechos de esta población, estos son: condiciones jurídicas y condiciones fácticas. Las primeras, referentes a material el principio *pro infans* (garantizar el desarrollo integral del menor, condiciones para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, protección ante los riesgos prohibidos, provisión de un ambiente familiar apto para el desarrollo del menor, entre otros)²⁰ y; las segundas, son aquellos elementos materiales de la relación de cada menor de 18 años con su entorno y que deben valorarse con el objeto de dar prevalencia a sus derechos²¹.

gitudinal representativa a nivel nacional en los Estados Unidos. Revista *Addiction*. 26 de mayo de 2022. [Gunadi C, Zhu B, Shi Y.](https://doi.org/10.1111/add.15111)

¹⁶ WAYNE, Michael. Assessing the public health impacts of legalizing recreational cannabis use: the US experience. 11 de mayo de 2020. Volumen 19, publicación No. 12. Consultado en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/wps.20735>

¹⁷ Naciones Unidas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas & otros. Jóvenes y drogas en países sudamericanos: un desafío para las políticas públicas. 2006. Pág. 21. Consultado en: http://www.cicad.oas.org/oid/new/statistics/siduc/infofinal_estudio_comparativo.pdf

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-468 de 2018. M. P. Diana Fajardo Rivera.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-287 de 2018. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-287 de 2018. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia T-287 de 2018. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

En consecuencia, el proyecto de Acto Legislativo no puede superponerse sobre las condiciones jurídicas y fácticas que contiene la prevalencia de los derechos de los niños/as y adolescentes al ser casi que un mandato de optimización que prevalece sobre los demás derechos, por cuanto es una población que requiere una atención especial por parte de la sociedad y el Estado para el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales, en ese sentido al haber ya estudios que demuestran que el uso recreativo del cannabis y sus derivados aumentan el consumo en menores de edad y además, el consumo de estas sustancias les acarrea consecuencias en su salud y desarrollo integral, no tiene fundamento constitucional ni estudios que sustenten la modificación al artículo 49 constitucional que se está debatiendo.

De esta manera, en aras de proteger los derechos fundamentales de los niños/as y adolescentes y que estos son de interés superior, con fundamento en las condiciones jurídicas y fácticas que buscan un desarrollo integral y la garantía de los derechos del menor, significa que contiene un mayor peso en la ponderación, en este caso, frente al libre desarrollo de la personalidad que tiene como límite constitucional, la no afectación de derechos de otras personas.

3.3 Derecho a la salud y a la salud pública

El derecho a la salud se encuentra consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política como un derecho fundamental y como un servicio público a cargo del Estado.

Por su parte, el derecho fundamental de la salud, la Corte Constitucional ha señalado que se considera como un derecho autónomo, determinándolo como la facultad que tiene todo ser humano para mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presenten una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser y garantizándolo bajo condiciones de oportunidad, continuidad, eficiencia y calidad, de acuerdo con el principio de integralidad, en conexidad con el derecho a la dignidad humana por ser el derecho a la salud, un derecho indispensable para el ejercicio de las demás garantías fundamentales²².

Por otra parte, la salud como servicio público es considerado como la garantía de la salud de los ciudadanos e implica obligaciones que tiene el Estado de garantizar las condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad²³. En ese sentido, es un desarrollo directo del artículo 49 constitucional del derecho a la salud, encaminado a proteger la salud de los integrantes de la sociedad desde una perspectiva integral que asume los desafíos que presenta la necesidad de garantizar la salud colectiva como medio para garantizar la salud individual de las personas²⁴.

Adicionalmente, debe resaltarse que el artículo 49 de la Constitución Política establece expresamente una obligación del Estado de establecer medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman sustancias estupefacientes o psicotrópicas, en ese sentido deberá prestarse especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia que contribuyan a

prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y a la comunidad.

Con la aprobación del proyecto de Acto Legislativo, se atenta contra el derecho fundamental a la salud de los menores de edad y que por otro lado, se afecta la salud pública teniendo en cuenta la obligación del Estado para garantizar medidas preventivas y rehabilitadoras para las personas consumidoras y adicionalmente, se está atentando contra la salud pública de la comunidad, en especial la de los menores de edad.

Debe resaltarse que, en acciones de tutela del 2014²⁵, donde se ha solicitado que se tutele el derecho a la salud para acceder a atención psiquiátrica para superar la adicción a marihuana, en donde la Corte Constitucional ha resuelto ordenar a EPS que siempre que el titular de los derechos acceda, que por medio de especialistas médicos y psiquiatras se realice valoraciones emitiendo diagnóstico respecto a la adicción a estas sustancias psicoactivas para contrarrestar su adicción. Lo cual significa que, la jurisprudencia constitucional en virtud del artículo 49 de la Constitución Política si ha considerado la marihuana como sustancia que deviene adicción y que las personas consumidoras deben ser sujetos de protección constitucional, que se les debe garantizar su derecho a la salud mediante el acompañamiento de medidas médicas y psiquiátricas.

En ese sentido, debe considerarse el concepto de “adicto”, que el diccionario de la Real Academia Española establece que es aquella persona que “dependiente del consumo de alguna sustancia o de la práctica de una actividad”²⁶. En el caso de la adicción a las drogas se habla de farmacodependencia o drogadicción. En esta materia la jurisprudencia constitucional ha establecido que dado que, la adicción a sustancias psicoactivas es una enfermedad que afecta la salud mental de las personas (como se citó que fue demostrado en estudios anteriores), la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional han reconocido que dentro del ámbito de protección del derecho a la salud, se debe incluir la garantía de acceso a tratamientos integrales para los sujetos que padecen afectaciones psicológicas, e incluso físicas, derivadas del consumo de este tipo de sustancias²⁷.

Adicionalmente, mediante la Ley 1566 de 2012, “por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias”, reconoció que el consumo, abuso y adicción de estas sustancias es un asunto de salud pública y bienestar de la familia, la comunidad y los individuos y por lo tanto, el abuso y la adicción deberán ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado²⁸. Es claro entonces que los individuos que padecen de farmacodependencia tienen un sistema de protección especial que se ve reforzado por su condición de manifiesta debilidad psíquica, que obliga al Estado y a sus entidades a garantizar una protección y un tratamiento integral para superar dicha patología²⁹.

²² Corte Constitucional. Sentencia T-001 de 2018. M. P. Cristina Pardo Schlesinger

²³ Corte Constitucional. Sentencia T-579 de 2015. M. P. Mauricio González Cuervo.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-248 de 2019. M. P. Cristina Pardo Schlesinger.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-153 de 2014. M. P. Mauricio González Cuervo.

²⁶ Diccionario de la Real Academia Española. Consultado en: <https://www.rae.es/dpd/adicta>

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-153 de 2014. M. P. Mauricio González Cuervo.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-153 de 2014. M. P. Mauricio González Cuervo.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-153 de 2014. M. P. Mauricio González Cuervo.

Los anteriores argumentos constitucionales, tienen fundamento adicionalmente en los siguientes estudios encontrados:

Según investigaciones sobre la composición química del cannabis es compleja puesto que contiene más de 400 químicos³⁰. Uno de sus componentes químicos más abundante y poderoso es el $\Delta 9$ -thc “responsable del establecimiento de la dependencia. La concentración de $\Delta 9$ -thc varía ampliamente entre plantas de distinto origen. La cannabis silvestre contiene $\Delta 9$ -thc en una concentración del 0,5% al 5,0% mientras las nuevas marihuanas cultivadas hidropónicamente, manipuladas genéticamente –cripi en Colombia o shunt en Inglaterra,

han aumentado la concentración de $\Delta 9$ -thc 15% a 30% (150 a 300 mg de $\Delta 9$ -thc), lo que aumenta los riesgos en salud. Por esto debe revisarse la evidencia científica obtenida en estudios en marihuanas con menor concentración de $\Delta 9$ thc.”³¹.

En otras palabras, podemos indicar de las investigaciones consultadas que no todos los componentes del Cannabis se han investigado a fondo, desconociendo sus efectos sobre la salud de las personas, y aún peor, uno de sus componentes más abundantes representa una concentración tan alta que represente riesgos para salud y favorece la dependencia en los consumidores.

Por otro lado, se reitera que nuestro país presenta altas cifras de consumo en menores de edad, para lo cual la presente iniciativa representa un factor de agravamiento, pues elimina las barreras de acceso que hoy existen contra sustancias psicoactivas, y aún se desconoce cómo se va a garantizar que no lleguen a menores de edad. El DANE en la “Encuesta nacional de consumo de sustancias psicoactivas (ENCSPA)”³² indicó que el 4,3% de los menores de edad entre los 12-17 años inicia su consumo a esta edad:

³⁰ CASTAÑO, Guillermo et al. Aportes al debate de legalización del uso medicinal de la marihuana en Colombia. Rev. Fac. Nac. Salud Pública, 2017; 35(1): 16-26. DOI:10.17533/udea.rfnsp.v35n1a03. Pag.18. Dentro de estos químicos se encuentran: “mono y sesquiterpenos, azúcares, hidrocarburos, esteroides, flavonoides, compuestos nitrogenados y aminoácidos), y algunos de éstos compuestos son tóxicos. Presenta 66 cannabinoides, entre ellos: $\Delta 9$ -tetrahydrocannabinol ($\Delta 9$ -thc o thc); $\Delta 8$ -tetrahydrocannabinol ($\Delta 8$ -thc); cannabidiol (cbd); cannabinol (cbn); cannabicromeno (cbc), cannabiciolol (cbl), cannabigerol (cbg), monometiliter del cannabigerol (cbgm), cannabielsolina (cbe), cannabinodiol (cbnd), cannabitriol (cbt), dehidrocannabifurano y cannabicitrano, que aparecen en cantidades diferentes según la variedad. Los más conocidos y estudiados son thc, cbd y cbn”

³¹ Ibíd.

³² DANE. Encuesta nacional de consumo de sustancias psicoactivas (ENCSPA) Consultado en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/encspa/bt-encspa-2019.pdf>

Cuadro 12. Prevalencia vida de consumo de sustancias psicoactivas ilegales, según sexo y rangos de edad (población de 12 a 65 años)

Total nacional

2019

Consumo de sustancias psicoactivas ilegales		Prevalencia	
		Vida	
		%	Intervalo de confianza %
Sexo	Total	9,7	+0,4
	Hombres	14,0	+0,7
	Mujeres	5,6	+0,4
Rangos de edad	12-17 años	4,3	+0,8
	18-24 años	15,0	+1,1
	25-34 años	13,8	+0,9
	35-44 años	9,6	+0,9
	45-65 años	6,3	+0,5

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas – 2019

Distintos informes muestran que el consumo es habitual en la adolescencia lo que podría generar consecuencias negativas para la salud y la calidad de vida de las personas a corto y largo plazo, el inicio temprano del consumo de cannabis altera la trayectoria del desarrollo cerebral normal, generando una serie de déficits cognitivos como afectación de la atención, el aprendizaje y la memoria. La Unidad de Tratamiento del Abuso de Sustancias del Departamento de Salud Mental y Abuso de Sustancias de la Organización Mundial de la Salud señaló:

“El consumo diario de cannabis durante años y decenios parece producir alteraciones persistentes de la memoria y la cognición, sobre todo cuando este consumo

comienza en la adolescencia (Meier et al., 2012; Volkow et al., 2014a). La neurobiología del sistema cannabinoide indica que estos efectos pueden surgir porque el consumo crónico de THC reduce el número de receptores CB1 (es decir, los “regula a la baja”) en regiones cerebrales que intervienen en la memoria y la cognición (Iversen, 2012)³³”.

³³ Unidad de Tratamiento del Abuso de Sustancias del Departamento de Salud Mental y Abuso de Sustancias (MSD) de la Organización Mundial de la Salud (OMS). (2018). Efectos sociales y para la salud del consumo de cannabis sin fines médicos (W. Hall, M. Renström, & V. Poznyak, Eds.). Informe Organización Mundial de la Salud. [Efectos sociales y para la salud del consumo de cannabis sin fines médicos](#)

De igual forma, se demostró que el consumo habitual en menores de edad genera patrones atípicos en el desarrollo cerebral. Estas anomalías pueden reflejarse en una insuficiente capacidad de toma de decisiones y un aumento de la impulsividad³⁴. También, se ha demostrado que el consumo crónico de cannabis reduce la capacidad del cerebro de sintetizar o liberar dopamina³⁵, lo que puede explicar por qué los consumidores de cannabis tienen mayores puntuaciones en la evaluación de la emocionalidad negativa³⁶.

³⁴ Lopez-Larson MP, Rogowska J, Yurgelun-Todd D (2015). Aberrant orbitofrontal connectivity in marijuana smoking adolescents. *Dev Cogn Neurosci*. 16:54-62.

³⁵ Bloomfield MA, Morgan CJ, Egerton A, Kapur S, Curran HV, Howes OD (2014). Dopaminergic function in cannabis users and its relationship to cannabis-induced psychotic symptoms. *Biol Psychiatry*. 75(6):470-8.

³⁶ Volkow ND, Wang GW, Telang F, Fowler JS, Alexoff D, Logan J, et al. (2014b). Decreased dopamine brain reactivity in marijuana abusers is associated with nega-

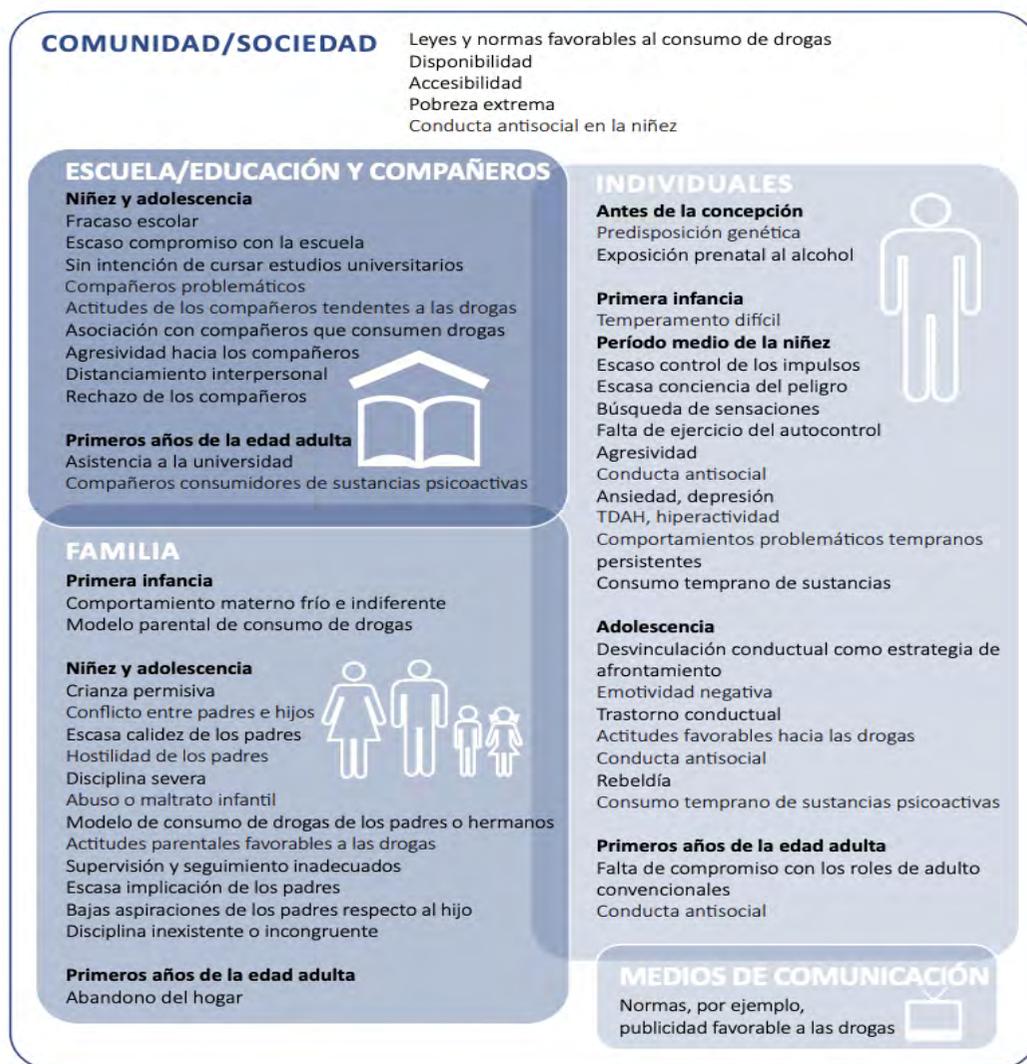
El cannabis es una droga que en los últimos años viene siendo aceptada socialmente, a la par del cigarrillo y el alcohol. En Colombia se legalizó de manera medicinal para su producción, comercialización y consumo en el 2016 al igual que en otros países del mundo. Sin embargo, su uso recreativo todavía genera muchas dudas debido a los efectos nocivos para la salud, se calcula que Alrededor de 147 millones de personas en el mundo, el 2,5% de la población mundial, consumen cannabis, según los datos de prevalencia de los que dispone la OMS³⁷ que no conocen a fondo los factores de riesgo que genera el

consumo de cannabis a pesar de ser legal.

tive emotionality and addiction severity. *Proc Natl Acad Sci U S A*. 111(30):E3149-E3156.

³⁷ EL PAIS. La ONU reconoce oficialmente que el cannabis puede tener propiedades medicinales. Consultado en: <https://elpais.com/sociedad/2020-12-02/la-onu-reconoce-oficialmente-las-propiedades-medicinales-del-cannabis.html>

FIGURA 2.1. FACTORES DE RIESGO DE CONSUMO DE DROGAS



Fuente: UNODC. Informe Mundial sobre las Drogas, 2015. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; 2015.

A corto plazo, los efectos no suelen ser graves ni preocupantes, sin embargo, hay que tener en cuenta que esto depende de la dosis y la manera en la que fue consumida. El efecto a corto plazo más obvio del cannabis sobre la salud es la intoxicación, caracterizada por trastornos del nivel de conciencia, la cognición, la percepción, el afecto o el comportamiento, y otras funciones y respuestas psicofisiológicas. La

magnitud de estos efectos dependerá de la dosis utilizada, la vía de administración, el entorno y la actitud del usuario³⁸.

³⁸ Brands B, Sproule B, Marshman J, directores (1998). *Drugs* Universidad de Michigan. Monitoring the future. Tomado de: <https://www.noticiasrcn.com/in->

Por el contrario, frente a los efectos nocivos a largo plazo por el consumo habitual del cannabis, distintas investigaciones han señalado que las personas desarrollan una alta tolerancia al THC, uno de los compuestos del mismo, incrementando el riesgo a padecimientos como ansiedad, insomnio, alteración del apetito e incluso la depresión.

Los expertos coinciden en que uno de los riesgos del consumo habitual, es la generación de dependencia al cannabis. Al respecto, la OMS construyó un diagnóstico para identificar una posible dependencia al consumo de cannabis:

1. *Un deseo intenso o sensación de compulsión a consumir la sustancia;*

2. *Dificultades para controlar el comportamiento de consumo de la sustancia en lo que se refiere al inicio del consumo, su conclusión o las cantidades consumidas;*

3. *Un cuadro fisiológico de abstinencia [...] y Flx.4 [síndrome de abstinencia con delirium]) cuando se interrumpe o reduce el consumo de la sustancia, que se evidencia por: el síndrome de abstinencia característico de la sustancia o por el consumo de la misma sustancia (u otra parecida) con la intención de aliviar o evitar los síntomas de abstinencia;*

4. *Pruebas de tolerancia, como la necesidad de aumentar las dosis de las sustancias psicoactivas para lograr efectos que originalmente se obtenían con dosis menores (ejemplos claros de esto se encuentran en personas dependientes del alcohol o de opiáceos que pueden tomar dosis diarias suficientes para incapacitar o provocar la muerte de consumidores sin tolerancia);*

5. *Abandono progresivo de placeres o intereses alternativos debido al consumo de la sustancia psicoactiva, aumento de la cantidad de tiempo necesario para obtener o consumir la sustancia o para recuperarse de sus efectos;*

6. *Consumo persistente de la sustancia a pesar de las pruebas claras de sus consecuencias perjudiciales, como el daño hepático debido al consumo excesivo de bebidas alcohólicas, los estados de ánimos depresivos como consecuencia de los periodos de consumo importante de sustancias psicoactivas, o la alteración de la función cognitiva relacionada con la droga; se deben adoptar medidas para averiguar si el consumidor tiene conocimiento, o puede suponerse que lo tiene, de la naturaleza y amplitud del daño³⁹.*

En caso tal de que se cumplan con tres o más de estos criterios, se considera a la persona como un consumidor dependiente del cannabis.

Ahora bien, en el momento en que una persona es considerada consumidor dependiente, puede incrementar el riesgo a largo plazo de padecimientos como cognición, ansiedad, síntomas psicóticos, cardiovasculares, sistema respiratorio o cáncer de vías respiratorias, digestivas.

Dicho todo lo anterior, el Proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 (Cámara) es inconveniente frente

a los riesgos que conlleva el consumo del cannabis para la salud, teniendo en cuenta que el país no cuenta con las herramientas suficientes para evitar que dicho consumo empiece a temprana edad, aumentarían los riesgos a futuro de tener una población que sufra de los padecimientos anteriormente dichos.

Adicionalmente, los estudios demuestran que en los países en los cuales se ha legalizado el uso recreativo del cannabis, ha aumentado cifras en cifras alarmantes el consumo en jóvenes, tal es el caso de Estados Unidos en donde aproximadamente 20 de sus 50 Estados lo tienen legalizado.

El 43% de los 5.000 jóvenes de entre 19 y 30 años encuestados dijo haber consumido marihuana en 2021, en alza frente al 34% en 2016 y el 29% en 2011, indicó el reporte de la Universidad de Michigan “Monitoring the Future”.

Por otra parte, **el 29% informó haber consumido marihuana en el último mes en 2021**, frente al 21% en 2016 y el 17% en 2011. El consumo diario de marihuana aumentó del 6% en 2011 al 8% en 2016 y al 11% en 2021.

De acuerdo a lo anterior, el estudio arrojó que las cifras de **consumo de marihuana** de 2021 fueron los **“niveles más altos registrados desde que estas tendencias se monitorearon por primera vez en 1988”⁴⁰**.

En un estudio realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en un informe del 2018, concluye que en Estados Unidos, desde su legitimación, el consumo de cannabis ha aumentado considerablemente en la población de Colorado de 18 a 25 años y mayor de 26 años, y se ha mantenido relativamente estable en los jóvenes de 17 y 18 años. No obstante, en ese Estado se ha producido un aumento considerable de las visitas a los servicios de urgencias, los ingresos hospitalarios y las muertes por accidente de tráfico relacionados con el cannabis, así como de los casos conducción bajo los efectos del cannabis⁴¹.

También, hay estudios en donde revelan que la legalización de la marihuana aumenta los accidentes de tráfico y las muertes al volante, según la investigación publicada en el “Journal of studies on alcohol and drugs”. El análisis se realizó sobre 5 Estados que permiten el uso recreativo de la marihuana para adultos mayores de 21 años **ha revelado un aumento del 5,8% en la tasa de lesiones por accidentes de tráfico y un aumento del 4,1% en las tasas de accidentes mortales** después de la legalización y el inicio de las ventas al por menor. Los investigadores, al mismo tiempo, no han encontrado ningún aumento en los Estados donde no es legal la droga. **El salto inicial en la tasa de accidentes con heridos se produjo después de la legalización⁴²**

[ternacional/record-por-consumo-marihuana-en-jovenes-estados-unidos-427632](https://www.ternacional.com/record-por-consumo-marihuana-en-jovenes-estados-unidos-427632) & drug abuse, tercera edición. Toronto: Addiction Research Foundation.

³⁹ Unidad de Tratamiento del Abuso de Sustancias del Departamento de Salud Mental y Abuso de Sustancias (MSD) de la Organización Mundial de la Salud (OMS). (2018). Efectos sociales y para la salud del consumo de cannabis sin fines médicos (W. Hall, M. Renström, & V. Poznyak, Eds.). *Informe Organización Mundial de la Salud*. Efectos sociales y para la salud del consumo de cannabis sin fines médicos

⁴⁰ Universidad de Michigan. Monitoring the future. Tomado de: <https://www.noticiasrcn.com/internacional/record-por-consumo-marihuana-en-jovenes-estados-unidos-427632>

⁴¹ NACIONES UNIDAS. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas. Pág.9. Tomado de: https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_ExSum_Spanish.pdf.

⁴² La legalización de la marihuana aumenta los accidentes de tráfico y las muertes al volante. Tomado del estudio publicado en la revista: Journal of studies on alcohol and drugs. Consultado en: https://www.alimente.elconfidencial.com/consumo/2022-07-20/legalizacion-marihuana-aumento-accidentes_3462907/

3.4 Derecho a la no discriminación

El artículo 13 de la Constitución Política establece que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán el mismo trato y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación. En ese sentido, el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados y marginados y adicionalmente, protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

En ese sentido, es importante señalar que los que sufren de farmacodependencia son sujetos de especial protección constitucional⁴³ que no pueden ser discriminados por el Estado colombiano, por el contrario, el Estado debe propender por protegerlos y adoptar medidas a su favor. Por lo tanto, en atención al artículo 49 constitucional, a los consumidores de cannabis y sus derivados no se les puede dar un trato discriminatorio, desconociendo su situación de vulnerabilidad, por lo cual, ponderar la aprobación del uso recreativo del cannabis y sus derivados frente a los derechos de estos sujetos de especial protección constitucional, con un riesgo de afectación a la salud pública, debe prevalecer en aras de proteger sus derechos fundamentales constitucionales y el del interés general.

Por tanto, el Estado no puede tomar medidas regresivas, desconociendo la situación de los consumidores y generando medidas que aumenten su discriminación y olvido por parte del Estado, por cuanto la aprobación del proyecto de acto legislativo en vez de tener el fin de proteger a esta población, está fomentando mayor facilidad de acceso a estas sustancias.

3.5 Derecho a la tranquilidad

El derecho a la tranquilidad se encuentra ligado al derecho a la dignidad humana, permitiéndole al individuo desarrollar una vida digna, conllevando a la paz individual la cual es necesaria para vivir adecuadamente⁴⁴.

Es un derecho fundamental que debe ser protegido por el Estado de tal forma que permita un ambiente propicio para la convivencia humana, de manera que los individuos puedan realizar sus actividades en un ambiente sano y exento de cualquier molestia que tienda a vulnerar la paz y el sosiego⁴⁵.

De acuerdo a lo anterior, la aprobación del proyecto de Acto Legislativo evidentemente transgrede el derecho fundamental a la tranquilidad tanto de los menores de edad como de la comunidad no consumidora del cannabis y sus derivados, por cuanto, la alteración que genera estas sustancias en los consumidores interviene en la convivencia humana, generando molestia en su paz individual y el sosiego.

Lo anterior, tiene fundamento en que según un estudio realizado por el Ministerio de salud y protección social

con colaboración del ICBF, publicado en febrero de 2022 con una muestra poblacional del 2021, donde los delitos preponderantes eran hurto, tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y violencia intrafamiliar se “estimó que el 41% de los adolescentes que había incurrido en infracciones a la ley penal, lo hicieron bajo los efectos de la marihuana. Respecto al consumo de sustancias psicoactivas y la comisión de delitos, la marihuana es la sustancia de mayor uso (22,8%) entre los adolescentes y jóvenes el día en que cometieron la infracción a la ley por la cual están vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA)”⁴⁶.

En consecuencia, es evidente que el consumo de marihuana transgrede el derecho a la tranquilidad que se encuentra estrechamente ligado con el derecho a la dignidad humana de terceras personas.

IV. CONFLICTO DE INTERESES

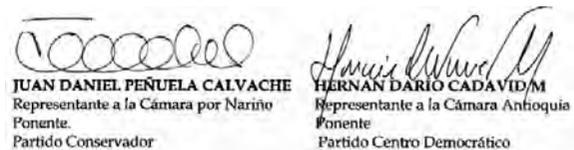
Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que el presente proyecto de ley estatutaria no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto de ley estatutaria no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.

V. PROPOSICIÓN

En ese sentido, se solicita que se **ARCHIVE el proyecto de Acto Legislativo número 002 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el cannabis de uso adulto.**



JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE
Representante a la Cámara por Nariño
Ponente.
Partido Conservador

HERNÁN DARÍO CADAVID/M
Representante a la Cámara Antioquia
Ponente
Partido Centro Democrático

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia T 814 de 2008. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

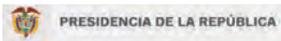
⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-459 de 1998. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-459 de 1998. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴⁶ Ministerio de Salud y Protección Social. Aproximación a la situación de salud de los adolescentes y jóvenes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal y a las unidades de servicio que los atiende 2021. Febrero de 2022. Consultado en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/situacion-salud-jovenes-srpa-2021.pdf>

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y ASUNTOS INTERNACIONALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 055 DE 2022 CÁMARA

<p>Bogotá D.C., 26 de septiembre de 2022</p> <p style="text-align: center;"> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA</p> <p>OFI22-00110541 / GFPU 13050000 (CITE ESTE NÚMERO PARA INFORMACIÓN Y/O PARA ENVIAR COMUNICACIÓN)</p> <p>Doctor JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA Secretario General CÁMARA DE REPRESENTANTES CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Carrera 7 No. 8 - 68 Bogotá D.C. secretaria.general@camara.gov.co 601 3904050</p> <p style="text-align: center;"> Clave: B4ICDR1f1f</p> <p>OFI22-00110541 / GFPU 13050000</p> <p>Asunto: Observaciones al Proyecto de Ley No. 055 de 2022 – Cámara de Representantes</p> <p>Respetado Secretario General</p> <p>En respuesta al asunto referenciado, sea lo primero advertir que la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales no emite conceptos jurídicos, en tanto que ello desbordaría la competencia prevista en el artículo 30 del Decreto 1784 de 2019.</p> <p>Por lo anterior, lo expresado en este oficio no puede llegar a ser entendido en manera alguna como un concepto jurídico vinculante, así como tampoco constituye, necesariamente, la postura institucional de la Presidencia de la República.</p> <p>Ahora bien, el numeral 3 del citado artículo 30 consagra la siguiente función a cargo de esta oficina: “[p]resentar recomendaciones a las entidades, del orden nacional y territorial, respecto de la implementación de sus políticas públicas con el fin de dar cumplimiento de manera integral a las obligaciones constitucionales y legales del Estado colombiano, así como los compromisos adquiridos a nivel nacional e internacional, en materia de promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos”. (Resaltado fuera del texto original)</p> <p>Con este derrotero, presentamos nuestras observaciones y recomendaciones sobre el Proyecto de Ley No. 055 de 2022, con fundamento en algunos preceptos del Ordenamiento Interno aplicables, examinando incluso Estándares Internacionales de</p>	<p>Derechos Humanos relacionados con la materia que constituye el trasfondo de la iniciativa legislativa sometida a consideración.</p> <p>1. Se plasmó en el artículo 3 del Proyecto de Ley No. 055 de 2022 la realización anual de “programas, actividades y estrategias de memoria y reconocimiento de los hechos ocurridos en el marco del estallido social iniciado el 28 de abril de 2021 para homenajear a las víctimas de la violencia policial y el paramilitarismo; y la prevención de las violaciones a los Derechos Humanos en el marco de la protesta social”.</p> <p>Adicionalmente, en la exposición de motivos del mencionado proyecto se aludió a diversas problemáticas sociales que antecedieron la coyuntura nacional vivida especialmente en el segundo trimestre de 2021, así como las actividades desarrolladas por varios sectores sociales en el contexto del denominado Paro Nacional de 2021.</p> <p>También se mencionó en la iniciativa la respuesta de múltiples autoridades del Estado, entre ellas, civiles y militares, para atender las situaciones, especificando algunas cifras de hechos victimizantes contra la población civil ocurridas en esa temporalidad.</p> <p>2. En ese orden, divisa la Consejería Presidencial que el trasfondo del Proyecto de Ley No. 055 de 2022 no es otro sino institucionalizar el día nacional de la resistencia popular. Ello, “en el marco de <i>protesta social</i>”, concepto que textualmente es referido en la parte final del artículo 3 de la iniciativa explorada; noción de “<i>protesta social</i>” que, debemos recordar, jurídicamente es inexistente en Colombia, por las breves razones de índole normativa que a continuación se exponen.</p> <p>Establece el Artículo 20, numeral 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que: “[t]oda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”.</p> <p>Por su parte, prevé el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia que: “[t]oda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho”.</p> <p>En tal sentido, el derecho protegido por la Carta Política corresponde exclusivamente el derecho fundamental a que las personas se reúnan y manifiesten públicamente, sea para marchar, para celebrar, para reclamar el cumplimiento de cargas por parte del Estado, para visibilizar y colocar en la agenda pública e incluso en la agenda internacional problemáticas sociales, etcétera, pero siempre de forma pacífica, elemento que consagran ambas normas, por lo cual, no podría llegar a concebirse que otras formas de reunión y manifestación características por la violencia estén protegidas por nuestro ordenamiento jurídico o amparadas por la legislación foránea pertinente que hace parte de nuestro Bloque de Constitucionalidad.</p>
<p>En suma, el derecho fundamental previsto en citado el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia, canon que se ajusta a las previsiones trazadas por el Artículo 20, numeral 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tiene dos condiciones esenciales:</p> <p>a) debe ser ejercido de forma pacífica;</p> <p>b) debe ser ejercido sin armas o cualquier otro elemento empleado con la intención de causar un daño a la vida o integridad de otras personas.</p> <p>Se resalta que el derecho a la reunión y la manifestación, del cual goza la ciudadanía de forma imperativa, cuando se despliega de manera pacífica y sólo en esa circunstancia, NO representa un problema de orden público, en los precisos términos del artículo 37 de la Carta Política.</p> <p>Sobre el punto, véase que la citada Declaración Universal de los Derechos Humanos también contempla que toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad y que, en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, la persona está sujeta solamente a las limitaciones establecidas por la ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, así como de satisfacer las justas exigencias de la moral, el orden público y el bienestar general en una sociedad democrática.</p> <p>Tales Estándares deben ser acatados de manera imperiosa, máxime cuando hace parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumento suscrito por Colombia, que en su artículo 19, numeral 2, prevé que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; precepto que, sin embargo, advierte en su numeral 3 que el ejercicio de este derecho “entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.</p> <p>En el mismo sentido, el artículo 21 <i>ibidem</i>, reconoce el derecho de reunión pacífica, que sólo se sujeta a las restricciones necesarias en una sociedad democrática previstas por la ley, “en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.</p> <p>A su vez, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica reitera en su Artículo 13 que la Libertad de Pensamiento y de Expresión está sujeta a</p>	<p>responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: “a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.</p> <p>El Artículo 15 <i>eiusdem</i>, reconoce el Derecho de Reunión Pacífica y sin armas, el cual se somete “a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”.</p> <p>Así, con fundamento en los citados Instrumentos Internacionales y en el invocado Artículo 37 Superior, se insiste, el derecho garantizado a propósito es el de la reunión y la manifestación pacífica, única forma de ejercerlo y que se adecúa al margen de protección al que se encuentra obligado el Estado, ítemse, al tenor de las disposiciones analizadas en los párrafos que anteceden.</p> <p>Por lo expuesto hasta este punto, de forma muy respetuosa recomendamos que el proyecto de ley se redacte haciendo referencia al derecho consagrado en el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia, a saber, derecho a la reunión y a la manifestación pública y pacífica.</p> <p>Además, comedidamente sugerimos que la iniciativa abarque a las víctimas de todos los sectores en el marco del Paro Nacional de 2021, aspecto que explicamos a continuación.</p> <p>3. En el artículo 3 del proyecto de ley se alude a la violencia propiciada por la Policía Nacional y por el “paramilitarismo”.</p> <p>Pues bien, considera esta Consejería Presidencial que, en desarrollo de las movilizaciones acaecidas en el Paro Nacional de 2021, en efecto se consumaron graves violaciones de los Derechos Humanos por parte de agentes de la Policía Nacional contra un número de personas que se manifestaban, tal como ha tenido la oportunidad de verificarlo el Ministerio Público, autoridades judiciales, organismos internacionales y la opinión pública, entre otros.</p> <p>Con todo, hay que ver que, además de dichas violaciones, también se evidenciaron hechos de esa naturaleza en contra de la población civil que no participó en las marchas; asimismo en contra de miembros de la Fuerza Pública, de funcionarios públicos, de servidores de la Misión Médica, etcétera; acontecimientos que no solo involucraron afectaciones a bienes públicos y privados, sino que implicaron graves e indiscriminadas agresiones cometidas por diferentes actores violentos contra los derechos a la vida y la integridad de múltiples personas, indistintamente de su respaldo o rechazo al Paro Nacional de 2021.</p>

Al respecto, de manera concreta observamos que el Proyecto de Ley No. 055 de 2022 en su redacción actual no abarca ni representa la totalidad de las víctimas verificadas como consecuencia de los numerosos factores de violencia acaecidos en el Paro Nacional de 2021.

De ese modo, atentamente recomendamos que el proyecto de ley se adecúe de forma que comprenda, no solo a las víctimas de violaciones de los Derechos Humanos por parte de agentes de la Fuerza Pública, sino a la totalidad de las personas víctimas de los diversos actos de violencia generados por quienes, prescindiendo del elemento "pacífico" al que obliga el mencionado artículo 37 de la Constitución Política, se manifestaron violentamente.

Entre esas víctimas, la iniciativa legislativa también debería referir a los particulares y funcionarios públicos (de cualquier naturaleza) que, directa e indirectamente, resultaron afectados con ocasión de los crímenes perpetrados en el mismo contexto por distintos grupos armados no estatales (con independencia de la inclinación política que digan profesar) y por estructuras de delincuencia organizada.

Consideramos que solo así, el proyecto de ley estudiado propiciará la unidad nacional y representará un verdadero aporte a la construcción de procesos de memoria colectiva que simbolice a todos los sectores de la sociedad colombiana, contribuyendo de paso al restablecimiento de la confianza de la población con las instituciones nacionales, entre otros logros deseables.

4. Por otro lado, en relación con las actividades en memoria de las víctimas y la instauración del monumento referido en el Proyecto de Ley No. 055 de 2022, en la estructura del Estado hoy por hoy existen otras entidades que tienen una competencia directa sobre ambos aspectos, siendo aquéllas las que de manera expresa debería contemplar la iniciativa para tales efectos.

5. En resumen, de manera muy cortés, esta Consejería Presidencial recomienda modificar el Proyecto de Ley No. 055 de 2022, en los siguientes aspectos:

i) Se edifique textualmente haciendo referencia al Derecho Fundamental previsto en el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia (aspecto ausente en la iniciativa sometida a consideración), sobre la base del respeto de los Derechos Humanos, las Libertades Individuales (dos aspectos ya contemplados en el proyecto de ley) y la Institucionalidad (aspecto ausente en la iniciativa).

ii) Se incluya a todas las víctimas de todos los sectores cuyos derechos y libertades resultaron lesionados a raíz de los múltiples factores de violencia evidenciados en desarrollo del Paro Nacional de 2021, este último punto en aras de evitar mayor polarización en el Pueblo Colombiano;

iii) Contemple a las entidades que, desde el ámbito normativo, puedan tener competencia directa sobre conmemoraciones de víctimas en el contexto analizado y el erguimiento de un monumento en ese sentido en el Valle del Cauca.

6. De esta forma, damos respuesta a su solicitud, al tiempo que expresamos nuestra absoluta voluntad para facilitar y apoyar las acciones que emanen de cualquier proyecto de ley que se apruebe para exaltar el Derecho a la Reunión y a la Manifestación Pública y Pacífica, contemplado en el artículo 37 de la Constitución Política de Colombia.

Cordialmente,

DAVID IVAN FERNANDEZ BARRETO
Asesor
CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y ASUNTOS INTERNACIONALES

CARTA DE COMENTARIOS DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establece el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes o "Ley de dignificación y protección de los trabajadores independientes".

100000202- 0796

Bogotá D. C., 21 septiembre de 2022

Señor
RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO
Secretario General Comisión Séptima
Cámara de Representantes
Carrera 7 No. 8 – 68, piso 5°
Bogotá, D. C.

Asunto: Radicado 100202208-1412. Comentarios Proyecto de Ley 106/22 Cámara: "Por medio del cual se establece el ingreso base de cotización (IBC) de los independientes" o "Ley de dignificación y protección de los trabajadores independientes".

Cordial saludo señor Albornoz:

En atención a su solicitud de comentarios al proyecto de ley que propone establecer el ingreso base de cotización de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral se le informa que el proyecto no contiene normas relacionadas con los impuestos del orden nacional de competencia de esta entidad.

No obstante, se observan en el proyecto normas que hacen referencia a algunos impuestos o conceptos tributarios que invitan a un pronunciamiento como la prevista en el artículo 2° relacionada con la exclusión del impuesto sobre las ventas -IVA para determinar la base de cotización al Sistema de Seguridad Social Integral.

Esta exclusión de la base se considera procedente en la medida que este tributo no hace parte de la remuneración por la prestación del servicio, su liquidación y cobro en la factura obedece al cumplimiento de obligaciones sustanciales y formales que la ley le ha impuesto como responsable de IVA, pero que se encuentra a cargo del adquirente como sujeto pasivo económico del tributo.

Otra referencia a los impuestos la hace el inciso 2° del párrafo 1° del mismo artículo 2° del proyecto que establece que para la determinación del ingreso base de cotización -IBC de los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales, "será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia". Sobre el particular, se considera necesario precisar el texto del proyecto de norma, en especial, el relacionado con el límite propuesto de los costos y deducciones de la declaración de renta, teniendo en cuenta que las bases de cotización al Sistema de Seguridad Social Integral se determinan mensualmente con el fin de liquidar los aportes correspondientes y la presentación de la declaración de renta del año gravable al cual corresponden los aportes se realiza hasta el año siguiente de acuerdo con los plazos que establece el Gobierno nacional.

Ahora, respecto de la exigencia que deben cumplir los soportes de los costos y deducciones para determinar el ingreso base de cotización -IBC "de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas", cuando los obligados establezcan costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP de que trata el inciso 2° del párrafo del artículo 2° del proyecto, se hace necesario modificar la expresión: "para la validez de dichos documentos" por la expresión: "para su procedencia", en consideración a que las condiciones que deben cumplir los documentos soporte de los costos y deducciones para su aceptación en la determinación de la base gravable del impuesto sobre la renta no se encuentran referidos a la validez, sino a su necesidad, proporcionalidad y oportunidad, entre otros.

Como último comentario, se sugiere revisar el inciso 3° del párrafo 2° artículo 2° del proyecto, porque se evidencian imprecisiones en las referencias normativas y en el plazo para solicitar la transacción.

Atentamente,

LUIS CARLOS REYES HERNANDEZ
Director General
DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN

CONTENIDO

Gaceta número 1159 - jueves 29 de septiembre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate texto propuesto en primera vuelta al proyecto de acto legislativo número 156 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 171 de la Constitución Política de Colombia con el fin de crear la Circunscripción Nacional Especial para comunidades y pueblos afrocolombianos en el Senado de la República

Informe de ponencia negativa para segundo debate del proyecto de acto legislativo número 002 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el cannabis de uso adulto. 11

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Consejería Presidencial al proyecto de ley número 055 de 2022 Cámara..... 21

Carta de comentarios Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales proyecto de ley número 106 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece el Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes o “Ley de dignificación y protección de los trabajadores independientes”. 22