



# 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° 916

Bogotá, D. C., viernes, 12 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 34 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

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 051 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

**Artículo 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Se garantiza a todos los habitantes del territorio nacional el derecho a una alimentación saludable, adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional con el objetivo de erradicar la desnutrición crónica en el país. El Estado proporcionará los mecanismos para hacer efectivo este derecho, priorizando los hábitos de consumo local de las personas, en atención a las distintas etnias y a la interculturalidad que posee el país.

El gobierno nacional y los gobiernos departamentales, distritales y municipales podrán crear bancos de alimentos o articular con los bancos de alimentos existentes con el fin de evitar la pérdida y desperdicio de alimentos durante todas las etapas de las cadenas de producción, distribución, comercialización y suministro de los mismos, para lograr la disponibilidad oportuna y permanente a la población que lo requiera.

El gobierno nacional incluirá en el Plan Nacional de Desarrollo las acciones que adelantará con el fin de hacer efectivo lo dispuesto en este artículo. Adicionalmente los Gobiernos nacional, departamentales, distritales y municipales destinarán una partida en sus presupuestos con el fin de contribuir al sostenimiento de los mismos.

**Parágrafo Transitorio.** Dentro de los 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el gobierno nacional

presentará un proyecto de ley estatutaria que desarrolle los derechos a la alimentación saludable y adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional.

**Artículo 2º.** El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### I. Objeto del proyecto de ley.

El Proyecto de Acto Legislativo tiene como objetivo modificar el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia para elevar a rango constitucional el derecho a una alimentación saludable, adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional con el fin de erradicar la desnutrición crónica en el país. Así mismo, contempla la posibilidad de crear bancos de alimentos en los distintos niveles de gobierno dándoles herramientas que contribuyan al funcionamiento de los mismos. En resumen, se crea un mandato específico para que el Estado garantice estos derechos.

##### II. Justificación.

Aunque Colombia ha presentado avances, especialmente en materia normativa, encaminados a fortalecer el derecho a la alimentación, la nutrición y la seguridad alimentaria, estos temas continúan siendo una prioridad, ya que resulta indispensable ampliar la cobertura de población con acceso a estos derechos, la que aún está muy por debajo de los índices deseables. Además de ello es necesario corregir algunos índices negativos que vienen presentándose en las condiciones de salud de los habitantes del territorio nacional, como lo son el sobrepeso u obesidad, lo que muestra que en este segmento de la población la alimentación no es adecuada en términos de salud y nutrición.

Uno de los diagnósticos más recientes con que contamos en el país en relación con estos temas son las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, documento en el que se hace un diagnóstico frente a tres aspectos fundamentales como son a) la disponibilidad de alimentos, b)

la accesibilidad a los alimentos y c) la alimentación adecuada. En dicho documento se expresó lo siguiente:

**“(…) 1. Diagnóstico**

**a) Disponibilidad de alimentos**

La situación de producción y disponibilidad de alimentos refleja retos en el uso eficiente del suelo rural y en la consolidación de las cadenas de valor agropecuarias. Por un lado, existe sobreutilización y subutilización en el suelo del país del orden del 11,7% y 13%. Por otro lado, por cada km<sup>2</sup> de tierra arable en Colombia se produjo US\$33.200 durante 2013, lo que equivalió al 19% de la productividad en los países de la OCDE. Este comportamiento en el uso del suelo, asociado a las dinámicas de producción, afecta la disponibilidad de alimentos para la seguridad alimentaria (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2013).

(…)

**b) Accesibilidad a los alimentos**

En Colombia se observa un panorama favorable respecto al acceso a los alimentos en los últimos años reflejado en una reducción en el porcentaje de hogares que por falta de dinero no consumieron ninguna de las tres comidas (desayuno, almuerzo y cena) la semana anterior de realizada la encuesta desde 2010 (6.6%) a 2017 (4.4%) (DANE, 201 - 2017). Este resultado tiene una estrecha relación con la disminución generalizada de la pobreza monetaria extrema en el mismo periodo de tiempo, de 16.4% en 2010 a 7.4% en 2017, calculada a partir de la línea de pobreza extrema, que permite adquirir una canasta básica de alimentos para cumplir un mínimo de requerimientos calóricos (DANE, 2018).

De igual forma, se observó una reducción en el porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria, de 57.7% en 2010 frente a 54.2% en 2015 (Ministerio de Salud, 2017), según la estimación de la ELCSA incluida en la Encuesta de Salud Nutricional para Colombia - ENSIN 2015, que basa la estimación de inseguridad alimentaria en el hogar en función de los recursos físicos o económicos en el hogar para comprar alimentos durante un periodo de tiempo determinado (FAO, 2012).

Frente a las variables económicas que afectan el componente de accesibilidad, al analizar el comportamiento del IPC del grupo de gasto de alimentos frente al IPC total en un periodo entre 2011 y 2017, se observa que el nivel de precios de los alimentos ha sido mayor al nivel de precios de la canasta básica total 30 para todos los años y únicamente inferior en los años 2013 y 2017, posiblemente afectando la adquisición de alimentos por parte de los hogares, especialmente para aquellos en pobreza monetaria. Por su parte, la variación del salario mínimo anual ha sido superior al costo de vida (IPC total) excepto para 2015.

Con relación al comportamiento del ingreso per cápita nominal de los hogares, en resumen, se observa que para los años en que este ingreso fue mayor al costo de vida y a su vez este fue mayor al nivel de precios de los alimentos, surgieron condiciones económicas favorables para los hogares en términos de un mayor ingreso per cápita disponible para la compra de alimentos 31, dado que los precios de los alimentos fueron menores al costo de vida en general.

(…)

**c. Alimentación adecuada**

En el eje ámbito nutricional, el porcentaje de población con subalimentación calculado por la FAO para Colombia muestra a la población que no consume la energía necesaria para llevar una vida saludable y activa (FAO, 2018), en general ha disminuido desde 1990-1992 (14,6%) hasta 2017 (6,5%). No obstante, se observan resultados desfavorables en salud y nutrición de acuerdo con los datos del Sistema de Información de la Protección Social (SISPRO), especialmente en la población infantil, la tasa de mortalidad infantil por desnutrición incrementó de 6,8 en 2015 a 8,2 en 2016, y el porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer pasó de 8,8% en 2015 a 9,1% en 2016. Por su parte, la ENSIN registró una disminución en el retraso en talla en menores de 5 años al pasar de 13,2% en 2010 a 10,8% en 2015. No obstante, es mayor indígena (29,6%) y en el índice

de riqueza más bajo (71,2%). La otra cara de la malnutrición, es decir el exceso de peso también aumentó entre 2010 (51,2%) a 2015 (56,4%) en adultos de 18 a 64 años.

La situación nutricional de la primera infancia, infancia y adolescencia demuestra un comportamiento complejo en relación con los esfuerzos del país para revertir sus indicadores desfavorables. Al respecto de la primera infancia, la desnutrición crónica presentó una prevalencia de 10,8 %, disminuyendo en 2,4 puntos porcentuales con respecto al 2010; sin embargo, la desnutrición aguda, a pesar de su decrecimiento en los últimos años, para este quinquenio casi se triplicó, pasando de 0,9 % a 2,3 % a nivel nacional, se registró además una disminución en el retraso en talla en menores de 5 años al pasar de 13,2% en 2010 a 10,8% en 2015 (Ministerio de Salud, 2017).

(…)

El análisis de esta Política (Gobierno de Colombia, 2018, p. 20), también identifica que en esta población se ha presentado un aumento sostenido en la prevalencia de exceso de peso (sobrepeso u obesidad). Entre el 2005 y el 2010, se incrementó en 25,9 % y entre el 2010 y el 2015, este crecimiento se mantuvo, pasando del 18,8% al 24,4%. El exceso de peso en escolares se presenta más en los hogares con ingresos de nivel alto (35 %) y medio (28,4 %), aunque en los niveles bajo (24,6 %) y más bajo (18,4%) sigue estando presente.

Por su parte, en cuanto a calidad e inocuidad de los alimentos como parte del componente de Adecuación, desde 2013 a 2018 (junio) se han registrado 4.323 brotes y 51.039 casos de enfermedades transmitidas por alimentos (Instituto Nacional de Salud, 2018). Asimismo, se observa un escaso monitoreo de contaminantes de alimentos. (...)”<sup>1</sup>.

Esta situación se agravó con la pandemia del Covid 19 que trajo consigo bajas en la producción de insumos para la agricultura, incremento en los precios de los combustibles y la energía, afectando a las cadenas de suministro, circunstancias que influyen en la seguridad alimentaria de manera negativa, en la medida en que se han incrementado los precios mundiales de los alimentos al tiempo que se ha reducido el poder adquisitivo de muchas personas, especialmente en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

El 25 de enero de 2022, el DANE publicó la Encuesta Mensual de Pulso Social, que se viene generando mensualmente desde el inicio de la pandemia del Covid-19. Estos fueron los principales hallazgos sobre seguridad alimentaria para el período de diciembre de 2021:<sup>2</sup>

- **“El 69,1% de los hogares consumió tres comidas diarias.** Esto representó una disminución de -1,5 puntos porcentuales (pp) con respecto a diciembre de 2020, cuando esta cifra se ubicó en 70,6%. La situación es alarmante, especialmente si se tiene en cuenta que, según las cifras del DANE, en el mismo período de 2019, antes de la llegada de la pandemia, el 85,5% de los hogares recibía tres comidas. Esto significa que, entre diciembre de 2019 y diciembre de 2021, 19,3% de los hogares dejaron de consumir tres comidas diarias”.

- **“Aumentó el porcentaje de hogares que consumió una o dos comidas diarias.** De acuerdo con las cifras del DANE, para diciembre de 2021, el 2,8% de los hogares consumió una comida al día. Esto representa un crecimiento de 1pp con respecto al mismo mes de 2020, cuando la cifra fue de 1,8%. Asimismo, el 27,9% de los hogares manifestó comer dos veces al día, lo que significa un incremento de 0,6pp frente al mismo período de 2020, año en el que dicha cifra se ubicó en 27,4%”.

- **“Se mantuvo la cifra de hogares que manifestaron consumir menos de una comida al día.** De acuerdo con los reportes del DANE, en diciembre de 2021 el 0,3% de los hogares no consumió ninguna comida al día. La cifra registrada en el mismo mes del año anterior fue la misma: 0,3%”.

Lo expuesto hasta el momento pone en evidencia la importancia que debe darse a este proyecto de ley.

<sup>1</sup> Bases PND 2018-2022

<sup>2</sup> <https://mascolombia.com>

### III. Consideraciones Generales.

#### Concepto de la FAO sobre Seguridad Alimentaria

Según la definición de la FAO, existe seguridad alimentaria y nutricional cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos en cantidad y de calidad suficientes en términos de variedad, diversidad, contenido de nutrientes e inocuidad para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana, y tienen un entorno sanitario y una salud, educación y cuidados adecuados<sup>3</sup>.

El 28 de enero del año 2022, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) presentó un informe dónde incluía a Colombia como uno de los países en riesgo de sufrir hambre, argumentando que 7,3 millones de colombianos necesitan con urgencia ayuda alimentaria si quieren prevenir la desnutrición crónica en las familias, comparando esta situación con países como Yemen, Nigeria, Etiopía y Sudán del Sur. Argumentando, que el debilitamiento de la moneda, en conjunto con la caída en la tasa de empleabilidad y el aumento de precios y reducción en el poder adquisitivo sean unas de las causas por las cuales el país fue incluido en su lista<sup>4</sup>.

Aunque el representante de la FAO, Alan Bojanic, aclaró que la situación de Colombia no está igual de grave que los países africanos en temas de desnutrición, este informe prende las alarmas para evitar a toda costa que las familias Colombianas sigan sufriendo de inseguridad alimentaria. Además, se debe reconocer que la desnutrición en el país es grave y ha venido aumentando por diferentes factores en todas las regiones de Colombia.

Inflación + pocas ganancias en las familias.

Según la Encuesta Nacional de Presupuesto del DANE informa que aproximadamente el 40% de la población colombiana gana menos de un salario mínimo (\$1.000.000) y que en promedio, unos 5,7 millones de hogares pobres ganan \$664.000 pesos mensuales, de los cuales gastan \$157.368 pesos mensuales para alimentos<sup>5</sup>.

La crisis alimentaria se puede atribuir a varios factores, entre estos destacamos que la población tiene unos niveles de ingresos muy bajo afectado fuertemente por la inflación que se ha venido acrecentando por la pandemia del Covid 19 siendo el año 2021 un año donde la inflación del rubro de alimentos aumentó un 17,23% y además, la producción de alimentos en Colombia es muy baja, disminuyendo a un ritmo 1,6 veces menos que el sector del comercio; la demanda actual de producción no satisface las necesidades que solicita el país y por esta razón se recurre a importar alimentos de otros países, generando que el precio de los alimentos sea más alta. Según datos del DANE, las importaciones de alimentos y bebidas pasaron de 9,1 millones de toneladas en 2010 a 13 millones de toneladas en 2018 y el peso del sector agropecuario en la economía pasó de un 7,4% en 2005 a 6,7% en 2020. Además, la producción del sector manufacturero que incluye bebidas y alimentos disminuyó un 3,2% entre 2014 y 2018<sup>6</sup>.

Aunque Colombia haya presentado un repunte económico en el 2021, y un crecimiento del 5,5% en el PIB, es preocupante que la tasa de desempleo se posicionara en un 11% en octubre de 2021 y que la tasa de inflación se situara en el 12,4% interanual en septiembre de 2021, siendo estos dos, factores que sigan afectando el poder adquisitivo de las familias vulnerables. Agregando a esto, que Colombia es uno de los países que más alberga migrantes venezolanos (1,8 millones aproximadamente) y se

prevé que la cifra aumentará por la reciente ley que les brinda un estatus de protección temporal.

En el año 2020, el DANE, reveló que el 35% de la población colombiana come solamente 2 veces al día y la FAO informó desde el año 2019 que la desaceleración económica estaba siendo más pronunciada en 65 países incluyendo a Colombia en su ranking como el país número 52, advirtiendo que la caída de los precios internacionales en materias primas provocaría una devaluación severa que implicaba que la importación de alimentos se encarecieron, se redujera la disponibilidad de alimentos y que los alimentos aumentarían de precios, ya que Colombia, es un país que depende en gran medida de las exportaciones o importaciones de productos básicos primeros.

En el año 2019, la ANDI y la Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia aplicaron la Encuesta Nacional de Situación Nutricional, esta investigación concluyó que el 54,2% de los colombianos sufren de inseguridad alimentaria y el 8,5% de inseguridad alimentaria severa, siendo los hogares mantenidos por madres cabeza de hogar los más afectados aumentando a un 57,6%.

#### Problemas a raíz de la desnutrición en niños

El Banco Mundial en 2012, reportó en su informe de desigualdad, que los niños colombianos que nacían en hogares con ingresos bajos, presentan una tasa de retraso en el crecimiento por falta de alimentación y que ésta cifra es tres veces mayor que en hogares que tienen altos ingresos.

Entre otros tipos de problemas, se puede destacar que los niños que sufren algún grado de desnutrición pueden sufrir de:

- Anemia
- Baja de defensas
- Trastornos en el aprendizaje
- Pérdida de masa muscular

La ANDI, manifiesta en su informe *-Línea Base de la Situación nutricional en Colombia-* que: “La prevalencia de desnutrición crónica (retraso en talla), aguda y global en niños y niñas menores de 5 años, total nacional y valores desagregados por regiones. El retraso en talla o desnutrición crónica alcanza el porcentaje más alto en el país (10.8%) seguido de la desnutrición global (3.1%) y la desnutrición aguda en tercer lugar con 1.6%. En Bogotá se registra el valor más alto de retraso en talla con 13%, superando el resultado nacional en 2.2 puntos porcentuales, le siguen en su orden las regiones de Orinoquía – Amazonía con 12.3% y la región Atlántica con 12,1%, esta región presenta la mayor prevalencia en bajo peso para la edad con 4.6%. Cabe anotar que, respecto al retraso en talla, Colombia no alcanzó la meta fijada (8%) en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Considerando que la desnutrición crónica en Colombia es la que alcanza los mayores porcentajes en todas las regiones, es importante destacar que: -el déficit de la talla es consecuencia de un proceso a largo plazo, como resultado de una nutrición insuficiente o el consumo inadecuado de alimentos. La desnutrición crónica generalmente se asocia como secuela de episodios recurrentes de desnutrición aguda y/o global y con situaciones de carencia como la pobreza. La disminución de la velocidad de crecimiento es un indicador bastante sensible de deficiencias nutricionales o enfermedades y se asocia bien con indicadores de desarrollo. La edad de los niños es un factor a considerar en la interpretación del indicador baja talla/edad pues en razón de la gran velocidad de Crecimiento, los menores de dos años reflejan un proceso activo y vigente, mientras que en los niños mayores de dos años debe interpretarse como secuela de un proceso pasado”.

El informe determina que (...) la desnutrición crónica en Colombia es la que alcanza los mayores porcentajes en todas las regiones, es importante destacar que: -el déficit de la talla es consecuencia de un proceso a largo plazo, como resultado de una nutrición insuficiente o el consumo inadecuado de alimentos. La desnutrición crónica generalmente se asocia como

<sup>3</sup> Línea base de la situación alimentaria y nutricional de la niñez en Colombia - 2019, pág 8.

<sup>4</sup> Hunger Hotspots FAO-WFP early warnings on acute food insecurity. 2022, pág 19.

<sup>5</sup> Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH), DANE. 2016-2017, pág. 4-18.

<sup>6</sup> Boletín Técnico Importaciones (IMPO) DANE 2014-2018

secuela de episodios recurrentes de desnutrición aguda y/o global y con situaciones de carencia como la pobreza. La disminución de la velocidad de crecimiento es un indicador bastante sensible de deficiencias nutricionales o enfermedades y se asocia bien con indicadores de desarrollo. La edad de los niños es un factor a considerar en la interpretación del indicador baja talla/edad pues en razón de la gran velocidad de Crecimiento, los menores de dos años reflejan un proceso activo y vigente, mientras que en los niños mayores de dos años debe interpretarse como secuela de un proceso pasado (...).

“En la actualidad, una de las mayores causas de la inseguridad alimentaria en Colombia no radica tanto en la escasez de alimentos, sino en la imposibilidad de acceder a ellos. Parte de la explicación se debe al bajo nivel de ingresos de la población vulnerable, lo cual se agudiza por las disfunciones mismas de los sistemas agroalimentarios relacionados con el abastecimiento y la distribución de alimentos, que en muchas ocasiones generan alzas notables e injustificadas de los precios. Estudios recientes en Colombia (MANÁ-FAO, 2015), reflejan que desde una mirada territorial las relaciones entre zonas de producción y consumo no se articulan de manera eficiente en términos de proximidad, ya que el comercio al interior de las regiones no supera el 24%, provocando externalidades asociadas al deterioro de los productos, pérdidas y desperdicios que alcanzan hasta el 50% en rubros como la yuca, el mango y las hortalizas de hoja, generando elevados costos energéticos que se traducen en precios más altos para la sociedad en general, pero con mayor incidencia en los consumidores con menor poder adquisitivo”<sup>7</sup>.

### Bancos de Alimentos

Según la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en el 2019, 2,4 millones de colombianos estaban subalimentados, es decir, no podían acceder a las 3 comidas diarias, por lo que quedaban con hambre total o parcialmente. En la mayoría de las ocasiones esta cifra está directamente relacionada con los índices de pobreza del país, que para este año es especialmente preocupante derivado de la crisis económica ocasionada por la pandemia del covid-19.

Según el Banco de Alimentos Cali “Los Bancos de Alimentos en Colombia son organizaciones sin ánimo de lucro que trabajan disminuyendo las pérdidas y desperdicios de alimentos con el fin de mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de las personas más vulnerables del país”<sup>8</sup>.

Los bancos de alimentos reciben donaciones provenientes de todo tipo de bienes y alimentos que podrían llegar a ser desechados por algunas empresas ya sea, por su cercanía a las fechas de vencimiento, abolladuras sufridas en el proceso logístico, problemas en control de calidad con respecto al empaque o etiquetado o por ser productos de baja rotación que pueden ser aprovechados por familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad y sufren de desnutrición e inseguridad alimentaria, con el objeto de solventar las necesidades de estas.

Las donaciones recibidas, no se entregan directamente a las familias necesitadas, sino que se hacen a través de organizaciones sociales que se encargan de atender las necesidades de las poblaciones y colectivos que más lo requieren.

Los Bancos de Alimentos en Colombia se encuentra coordinados a nivel nacional por la Asociación de Bancos de Alimentos de Colombia – ABACO– “Actualmente, se encuentran afiliados 22 Bancos de Alimentos con presencia en 16 departamentos que se encargan de entregar a manera de donaciones todos los recursos recibidos en más de 300 municipios en el territorio nacional”<sup>9</sup>.

En América Latina se desperdician anualmente cerca de 150 millones de toneladas de alimentos, debido a la falta de capacitación, tecnificación y financiamiento de los productores o por la poca conciencia de los consumidores.

<sup>7</sup> Organización de las naciones unidas para la alimentación y la agricultura FAO- pág web: <https://www.fao.org/colombia/fao-en-colombia/colombia-en-una-mirada/es/>

<sup>8</sup> Pág Web Banco de alimentos Cali: <https://acortar.link/N3btQL>

<sup>9</sup> Pág Web Banco de alimentos Cali: <https://acortar.link/N3btQL>

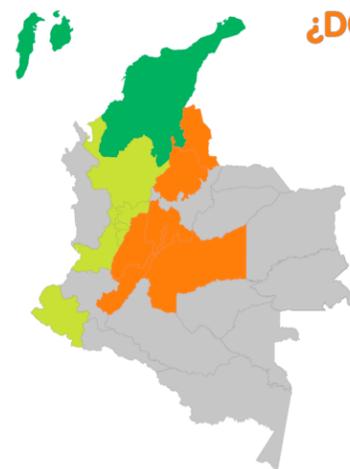
**SOMOS 24 BANCOS**  
DE ALIMENTOS EN TODO EL PAÍS

#### CENTRO ORIENTE

Bogotá  
Zipaquirá  
Villavicencio  
Ibagué  
Neiva  
Bucaramanga  
Cúcuta

#### PACIANDINO

Pasto  
Buenaventura  
Cali  
Cartago  
Armenia  
Pereira  
Manizales  
Medellín  
SACIAR



**¿DÓNDE ESTAMOS?**

#### CARIBE SOLIDARIO

San Andrés  
Cartagena  
Barranquilla  
Santa Marta  
La Guajira  
Valledupar  
Sincelejo  
Montería

#### BANCOS EN INICIATIVA

Fusagasugá  
Palмира



## IV. Marco Normativo en Colombia.

Tabla 1. Hitos de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Colombia

AÑO	HITO
1926	Inicio del programa de restaurantes escolares
1941	Formalización de la atención nutricional a los escolares del sector oficial
1947	Creación de laboratorios de estudios de nutrición - Instituto Nacional de Nutrición
1968	Creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como entidad que continuó con las funciones que entonces correspondían al Instituto Nacional de Nutrición, incluyendo la ejecución del proyecto de protección nutricional y educación alimentaria en escuelas oficiales de educación primaria (actualmente PAE)
1970	Creación del Plan Nacional de Alimentos para el Desarrollo
1974	En respuesta a la crisis mundial de alimentos (1972), el Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978, establece el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN) y el Desarrollo Rural Integrado (DRI) con el fin de promover la integración de políticas agrícolas en la política alimentaria y nutricional
1989	El documento Conpes 2419 adopta el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, que fundamentaba su ejecución en cuatro objetivos: (i) fortalecer y aumentar la producción nacional de alimentos; (ii) mejorar el consumo de alimentos de la población vulnerable; (iii) garantizar un adecuado aprovechamiento biológico de los alimentos; (iv) control del riesgo de inseguridad alimentaria (DNP, 1989)
1991	Inclusión en la Constitución Política de 1991 de: (i) los niños tienen derecho a una alimentación equilibrada; (ii) la mujer gestante y los adultos mayores, ambos en condición de vulnerabilidad, tienen derecho a un subsidio alimentario; (iii) la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado; (iv) Seguridad alimentaria como “el grado de garantía que debe tener toda la población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras”
1996 -2005	A partir de los compromisos establecidos en la Conferencia Internacional de Nutrición de 1992, Colombia formula el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996-2005, cuya coordinación es asumida en 1998 por el ICBF. El periodo del Plan coincidió con acciones del gobierno nacional orientadas a dar cumplimiento a los compromisos de la Cumbre Mundial de Alimentos de 1996 y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); (i) Programa Familias en Acción; (ii) focalización de los subsidios alimentarios a la población en condiciones de vulnerabilidad; (iii) planes de lactancia materna en el marco de la estrategia mundial para la alimentación del lactante y del niño pequeño; (iv) definición de las metas nacionales de los ODM 5; (v) Red de Seguridad Alimentaria (ReSA); (vi) Encuesta Nacional de Situación Nutricional- ENSIN.
2008	La evaluación del PNAN evidenció que uno de los mayores logros de este fue mantenerse durante tres periodos de gobierno. La evaluación identificó también falencias en la institucionalidad por lo cual una de las recomendaciones fue definir una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como política de Estado (DNP, 2008). Se formula el Conpes social 113 de 2008, sobre la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
2011 -2015	En vigencia de la Ley 1450 (Plan Nacional de Desarrollo Nacional 2010 - 2014) se estableció que el PAE se trasladara del ICBF al Ministerio de Educación – MEN, con el objetivo de alcanzar las coberturas universales y que desde el MEN se desarrollara la orientación, ejecución y articulación con las entidades territoriales. Con el fin de llevar a cabo la orientación y articulación, el Ministerio de Educación, definió el lineamiento técnico administrativo para la prestación del servicio y la ejecución del Programa. Este Documento fue revisado y actualizado teniendo en cuenta los aportes de las entidades territoriales, los operadores y demás actores.
2015	El MEN expide Decreto 1852 para reglamentar la operación descentralizada total a partir del 2016

Fuentes: Evaluación Institucional y de Resultados de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional-PSAN y Ministerio de Educación - MEN

10

Recientemente la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, dispone:

“Artículo 2º. Parte Integral De Esta Ley. El documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, **es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente Ley como un anexo**”. (Resaltado y subraya fuera de texto).

De acuerdo con las Bases de dicho Plan Nacional de Desarrollo, en el punto III Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados, se indica lo siguiente:

“D. Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos.

<sup>10</sup> Fuentes: Evaluación Institucional y de Resultados de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional-PSAN y Ministerio de Educación - MEN

(...) Por esto, a partir de estos desarrollos conceptuales, Colombia le apuesta a un nuevo abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional, que logre por un lado que la población priorizada de acuerdo a criterios de exclusión y vulnerabilidad tenga de manera progresiva, acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla (Organización de las Naciones Unidas, 1999), y por el otro lado, un mecanismo que permita mejorar la articulación institucional y de oferta con responsabilidades definidas para de los actores involucrados en un marco de gobernanza multinivel (OECD, FAO, FNUDC, 2016). **La principal apuesta de la seguridad alimentaria y nutricional será lograr ese acceso progresivo a una alimentación adecuada que se refleje en mejores resultados en salud y nutrición de toda la población, especialmente de la más vulnerable.** Para ello, y además de las estrategias planteadas, se propone introducir un sistema que ordene las funciones y actores y dinamice y operativice las acciones en seguridad alimentaria y nutricional, en función de un grupo de retos identificados (acumulados y emergentes) en los ámbitos poblacional e institucional de la seguridad alimentaria y nutricional. (...)” (Resaltado y subrayas fuera de texto).

Cabe resaltar que en las Bases del Plan se establecen acciones diferenciadas para los departamentos del Chocó y la Guajira, por ser dos de los territorios del país que presentan mayor deficiencia en materia de nutrición y seguridad alimentaria.

Así mismo, dentro del articulado de la Ley 1955 de 2019 se dispuso la creación de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 189. CREACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR.** Créase la unidad administrativa especial de alimentación escolar, como una entidad adscrita al Ministerio de Educación Nacional, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, su domicilio será la ciudad de Bogotá y contará con la estructura interna y la planta de personal que el Gobierno nacional establezca en desarrollo de sus facultades; tendrá como objeto fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar; sus objetivos específicos serán: 1) Fortalecer los esquemas de financiación del Programa de Alimentación Escolar. 2) Definir esquemas para promover la transparencia en la contratación del Programa de Alimentación Escolar. 3) Ampliar su cobertura y garantizar la continuidad con criterios técnicos de focalización. 4) Garantizar la calidad e inocuidad de la alimentación escolar. 5) Proponer modelos de operación para fortalecer la territorialidad en esta materia. El patrimonio de la entidad estará integrado por fuentes del Presupuesto General de la Nación, fuentes locales y otras fuentes. La Unidad estará administrada y dirigida por un gerente de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, por un consejo directivo, integrado por el Ministro de Educación, quien lo presidirá, y por los demás delegados o representantes que indique el Gobierno nacional. La entidad deberá entrar en funcionamiento en el año 2020.

En el mes de agosto se promulgó la Ley 1990 de 2019 “Por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones”, cuyo objeto fue, como su nombre lo indica, crear la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y cuyas disposiciones incluyen a “todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionadas directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia”<sup>11</sup>.

## V. Marco Jurisprudencial.

La Corte Constitucional en Sentencia T-348-12 estableció que “*el derecho a la alimentación, es un derecho fundamental reconocido por varios instrumentos internacionales de derechos humanos; entre los principales se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales que consagra en su artículo 11.1, el deber de los*

*Estados de reconocer a toda persona una calidad de vida adecuada incluyendo una sana alimentación y el derecho fundamental de toda persona a ser protegida contra el hambre.*

*El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación ha afirmado que es “el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.*

*En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996, organizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO, la “Vía Campesina” propuso por primera vez el concepto de “soberanía alimentaria” que hace referencia al derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos que garanticen una alimentación sana, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los medios campesinos, pesqueros, étnicos e indígenas de producción agropecuaria, comercialización y gestión de recursos. Dicho concepto, además, es una vía para erradicar el hambre y la malnutrición de las comunidades que tradicionalmente se han dedicado a prácticas de producción artesanal, y actualmente es una bandera de la protección de las comunidades campesinas a nivel mundial. (...)*

Así mismo, en Sentencia C 644-12 la Corte precisó que “*para erradicar el problema del hambre y la malnutrición, no basta con incrementar la producción de alimentos, sino que también es necesario garantizar que la población más vulnerable tenga disponibilidad y acceso a ellos. Por eso, el Comité precisó que el derecho a la alimentación tiene cuatro aristas: 1) la disponibilidad, 2) la accesibilidad, 3) la estabilidad y 4) la utilización de los alimentos. (...)*

Finalmente en Sentencia T 315-17 la Corte reiteró que “*la seguridad alimentaria es un derecho reconocido a nivel constitucional a partir de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, que deviene de la necesidad de proteger a la población rural en el acceso oportuno y permanente a los recursos que ofrece el ambiente donde se encuentran, y sobre el que se garantiza la consecución de alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio propio y de las generaciones futuras. (...)*

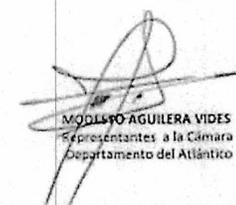
## VI. Conflicto de Interés

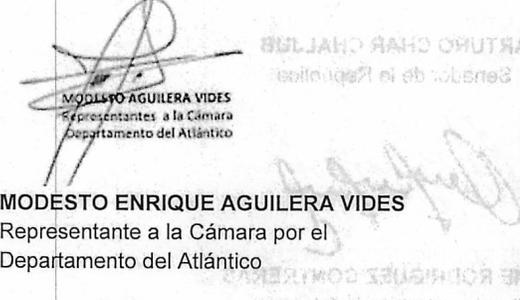
En virtud de lo estipulado en la Ley 2003 de 2019, tendrán conflictos de interés aquellos congresistas que tengan un interés actual, directo y particular en relación con la iniciativa legislativa que se discuta y cuyas disposiciones y consecuencias los beneficien.

Dado que este proyecto de acto legislativo es de carácter general y abstracto, considero que no existe conflicto de interés para ningún miembro del Congreso. Sin embargo, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos y tomar su decisión sobre el particular.

Atentamente,

AUTOR

  
 MODесто ENRIQUE AGUILERA VIDES  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Atlántico



<sup>11</sup> Ley 1990 de 2019, Artículo 2

COAUTORES

ANTONIO LUIS ZABARAIN GUEVARA  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

JAVIER ALEXANDER SANCHEZ  
Representante electo periodo 2022 – 2026  
Departamento de Vichada

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

ARTURO CHAR CHALJUB  
Senador de la República

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA  
Representante a la Cámara

JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta  
Partido Cambio Radical

Gilberto Betancourt  
Representante a la Cámara.

BETSY JUDITH PEREZ ARANGO  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico

Jorge Benedetti  
Senador de la República.

ANA MARÍA CASTAÑEDA  
Senadora de la República

CARLOS MARIO FARELO DAZA  
Representante a la Cámara

DIDIER LOBO CHINCHILLA  
Senador de la República

MAURICIO PARODI DIAZ  
Representante a la Cámara

Edgar Díaz Contreras  
Senador de la República

Víctor Tovar Trujillo  
Representante a la Cámara

Lina María Garrido  
Representante a la Cámara

Jaime Rodríguez Contreras  
Representante a la Cámara

Nestor Leonardo Rico  
Representante a la Cámara

John Edgar Pérez  
Representante a la Cámara

Carlos Cuenca  
Representante a la Cámara

Hernando González  
Representante a la Cámara

Javier Sánchez  
Representante a la Cámara

David Luna Sánchez  
Senador de la República

Adriana Carolina Arbeláez  
Representante a la Cámara

Oscar Campo  
Representante a la Cámara

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley            Acto Legislativo X  
 No. 051 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos suscrito Por: HR Jorge Méndez  
HR Modesto Aguilera, HR Javier Sanchez  
PS Armando Zabarain

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 066 DE 2022  
CÁMARA**

por medio del cual se modifican los artículos 49, 287 y 317 de la Constitución Política de Colombia, se regularizará el uso de cannabis para mayores de edad y se asignan tributos a favor de los municipios y departamentos.

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2022

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Radicación de Proyecto de Acto Legislativo 066 de 2022 Cámara

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y de conformidad con el artículo 374 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Acto Legislativo, "Por medio del cual se modifican los artículos 49, 287 y 317 de la Constitución Política de Colombia, se regularizará el uso de cannabis para mayores de edad y se asignan tributos a favor de los municipios y departamentos".

Cordialmente,

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 066 DE 2022 CÁMARA**

por medio del cual se modifican los artículos 49, 287 y 317 de la Constitución Política de Colombia, se regularizará el uso de cannabis para mayores de edad y se asignan tributos a favor de los municipios y departamentos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Modifíquese el artículo 49 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**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 de su comunidad.

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

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

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

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 287 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.
5. Decretar y percibir tributos a favor del respectivo orden municipal o departamental, por las distintas actividades relativas al cultivo, procesamiento, distribución y venta de cannabis para uso de adultos, de acuerdo a la Ley.

Cordialmente,

CARLOS ARDILA ESPINOSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Putumayo

HUBO ARCHILLA CASANAVE

JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO  
Senador de la República

ALEXANDER BERMUDEZ

Flor Perdomo

CARLOS FELIPE ACINTENA

Mauricio Pardo Diez  
Representante a la Cámara  
Cambio Radical  
Antioquia

Rep. Arauca Liberal  
Germán Pozo Amig

REP. NORTE SANTANDER  
WILMER GUERRERO

Karin Bocungrup  
Amazonas

HR John Jairo Gonzalez A.

**Artículo 3º.** Modifíquese el artículo 317 de la Constitución Política, el cual quedará así:

**Artículo 317.** Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

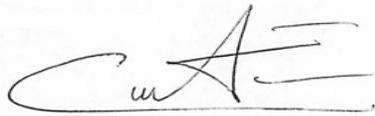
La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

La ley regulará los impuestos que decreten los municipios a su favor por el uso de inmuebles en actividades relativas al cannabis de uso para adultos. Estos impuestos tendrán como destinación los sistemas de salud y educación, y el sector agricultura.

**Artículo 4º. Transitorio.** El Gobierno nacional tendrá un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo, para formular, divulgar e implementar una política pública estricta en torno a la prevención y atención del consumo del cannabis, dicha política debe estar acompañada con una estrategia educativa nacional integral que tenga como objetivo la prevención del consumo.

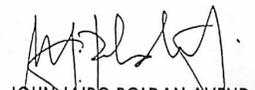
**Artículo 5º. Vigencia.** El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. El artículo 1º entrará en vigencia doce (12) meses después de la promulgación de este acto legislativo.

Cordialmente,



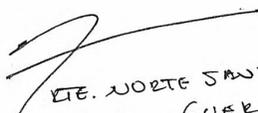
CARLOS ARDILA ESPINOSA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Putumayo



  
JOHN AIRO ROLDAN AVENDAÑO  
Senador de la República

  
Mauricio Parodi  
Representante a la Cámara  
Cambio Radical  
Antioquia

  
Rep. Arcaica Liberal  
Germán Bazo Anís

  
DE NORTE SANTANDER  
WILMER GUERRERO A.

  
Morado

  
ALEXANDER BENMUDEZ

  
John J. Roldán  
Representante  
C. Rep.

  
CARLOS FARÍ PEDRAZA CALLE

  
John Jairo González

**CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 27 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ Acto Legislativo X

No. 066 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito por HR Carlos Ardila  
HR Alvaro Monedera, HS John J. Roldan  
HR Carlos F Quintero y otros H-RR v

**SECRETARIO GENERAL**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente exposición de motivos consta de las siguientes partes:

1. Antecedentes del Proyecto
2. Objeto del proyecto de Acto Legislativo
3. Justificación
  - A. Antecedentes jurídicos y normativos sobre el uso de Cannabis en adultos en Colombia.
    - a) Ley 30 de 1996: Estatuto Nacional de Estupeficientes
    - b) Acto Legislativo 02 de 2009
    - c) Ley 1787 de 2016
    - d) Ley 1801 de 2016 y pronunciamientos jurisprudenciales recientes
  - B. Posturas internacionales frente al uso de Cannabis por parte de adultos
  - C. Impactos Sociales y para la Salud Pública por la legalización del uso adulto de Cannabis
  - D. Experiencias comparadas en regulación de la comercialización del Cannabis en otros países
  - E. El cannabis con fines medicinales y científicos en Colombia y beneficios de la eventual legalización con fines recreativos
  - F. Impuestos para Departamentos y Municipios
4. Fundamentos Jurídicos
5. Conveniencia del Proyecto
6. Conflicto de Intereses
7. Solicitud Final

**1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

Esta iniciativa ya ha tenido debate en estos órganos colegiados. Sin embargo, en arduo debate la honorable Cámara de Representantes ha decidido archivarlo. El tránsito legislativo se dio desde el 15 de agosto de 2019, fue radicado por los Honorable Representante Juan Carlos Lozada Vargas, Honorable Representante Juan Fernando Reyes Kuri, Honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado, Honorable Representante Andrés David Calle Aguas, Honorable Representante Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Honorable Representante Katherine Miranda Peña, Honorable Representante Juanita María Goebertus Estrada, Honorable Representante Alejandro Alberto Vega Pérez, Honorable Representante Ciro Fernández Núñez, Honorable Representante Harry Giovanni González García, Honorable Representante David Ricardo Racero Mayorca, Honorable Representante Mauricio Andrés Toro Orjuela, Honorable Representante Catalina Ortiz Lalinde, Honorable Representante Jairo Humberto Cristo Correa, Honorable Representante Fabio Fernando

*Arroyave Rivas, Honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes y otros, bajo el Proyecto de Acto Legislativo número 172 de 2019 Cámara, “por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del cannabis”.*

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

El 20 de julio de 2020 se presentó nuevamente el proyecto, esta vez suscrito por los Honorable Representantes *Juan Carlos Lozada*, Honorable Representante *Juan Fernando Reyes Kuri*, Honorable Representante *Mauricio Toro*, Honorable Representante *Andrés Calle Aguas*, Honorable Representante *Alejandro Vega*, Honorable Representante *Carlos Ardila Espinosa*, Honorable Representante *Alejandro Carlos Chacón*, Honorable Representante *Julián Peinado*, Honorable Representante *Harry Giovanni González*, Honorable Representante *Fabio Fernando Arroyave*, Honorable Representante *Germán Navas Talero*, Honorable Representante *Juanita Goebertus*, Honorable Representante *Katherine Miranda Peña*, Honorable Representante *Catalina Ortiz*, Honorable Representante *José Daniel López*, Honorable Representante *César Augusto Lorduy*, Honorable Representante *Alfredo Rafael Deluque*, Honorable Representante *Inti Raúl Asprilla* y Honorable Representante *Ángel María Gaitán*, bajo en nombre Proyecto de Acto Legislativo número 006 de 2020 Cámara, “por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del cannabis”.

El 15 de septiembre de 2020 el proyecto fue puesto en consideración en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, donde fue aprobado, pero en su segundo debate del 3 de noviembre de 2022 en la plenaria de la Cámara de Representantes, después de una ardua discusión, el proyecto de acto legislativo fue archivado.

Hoy, queremos presentar a los honorables miembros de la Cámara de Representantes nuevamente esta iniciativa la cual regulará las libertades individuales, y como novedad, se adjudica a los municipios y departamentos la facultad de decretar y percibir tributos por los distintos hechos generadores que determinará una ley posterior.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El Proyecto de Acto Legislativo tiene como objeto regular el uso del cannabis para las personas mayores de edad, garantizando así el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, y promoviendo un enfoque distinto al utilizado hasta el momento en la lucha contra los efectos nocivos en la salud y la sociedad que pueda tener esta sustancia psicoactiva, cambiando un enfoque netamente criminal por uno de reducción del daño y de salud pública. Así mismo, con este acto legislativo se promoverán estrategias que beneficien el campo y se implementarán otras para combatir el tráfico ilegal de esta sustancia, apostando a la salud pública y al crecimiento social.

Como elemento adicional y novedoso en este proyecto de Acto Legislativo, se estatuye la facultad de los municipios y departamentos de decretar y percibir tributos que gozan de protección constitucional a favor de los entes territoriales, tal y como ocurre hoy en día con el impuesto predial y con las rentas departamentales, para con ello financiar políticas locales de prevención y reducción del impacto negativo de las sustancias psicoactivas, fortalecer la autonomía fiscal de los entes locales y promover una mayor descentralización de los recursos, sin perjuicio de los impuestos de orden nacional que siguen siendo facultad y prerrogativa de la autoridad central.

## 3. JUSTIFICACIÓN

En los últimos años, países como Canadá, Holanda, Uruguay, Estados Unidos, entre otros, han regularizado el consumo de Cannabis y otras

sustancias estupefacientes y psicotrópicas con fines tanto medicinales o científicos, como recreativos.

Los marcos regulatorios sobre el consumo de dichas sustancias incluyen aspectos como la fabricación, distribución, edad mínima de consumo, controles sobre el porte o consumo, impuestos, prevención, destinación de los recursos obtenidos gracias al mercado de estas sustancias, entre otros asuntos.

En general, estos paquetes de medidas han tenido como objeto establecer políticas de contención sobre un mercado totalmente ilegal que genera cuantiosas rentas para los grupos al margen de la Ley, lo cual es motivo, en la mayoría de los casos, de disputas violentas por el control sobre la producción, distribución y venta de las sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

Es así como, una vez se ha autorizado y regulado el mercado de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, los mencionados Estados han podido ejercer actos de control, verificación, registro y auditoría sobre el mercado de dichas sustancias, lo cual, adicionalmente, les ha permitido establecer tributos sobre su consumo y, en consecuencia, estos países han tenido la capacidad de generar medidas enfocadas en la reducción del daño, y de recaudar y disponer importantes cantidades de recursos para ser invertidos en educación, salud, entre otros.

Contrario a lo realizado por los Estados antes mencionados, nuestro país hasta el momento ha planteado una política rígida que se basa en la prohibición casi absoluta de la producción, comercialización, porte y consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, lo cual ha motivado una larga y costosa lucha contra estos mercados ilegales. No obstante, a pesar de los grandes esfuerzos y apoyos internacionales, las estructuras al margen de la Ley encuentran nuevas formas de evadir los controles de las autoridades y mantener el poder y dominio sobre las actividades prohibidas, y paradójicamente, el Estado deja de percibir cuantiosas rentas que podrían aliviar la situación fiscal en todos los niveles administrativos.

Es por ello que la presente iniciativa se muestra como una alternativa adecuada para disminuir los efectos negativos que pueda tener el uso del cannabis en la sociedad, los cuales provienen en su mayoría de la misma ilegalización que genera los mercados negros. Con este enfoque, los consumidores de cannabis, que de hecho gozan de protección constitucional desde 1994 tras la sentencia C-221 del mismo año, ya no acudirían al mercado negro para adquirir la sustancia, sino que lo podrán hacer en un mercado regulado, de acuerdo a lo que determine la Ley posterior, en el que contribuirán a la Nación, los Departamentos y Municipios, con impuestos que serán usados en los sectores de educación, salud y agricultura, para con ello prevenir y disminuir el daño que generan tanto los psicoactivos como las rentas de su comercialización en mercados ilegales.

### A. ANTECEDENTES JURÍDICOS Y NORMATIVOS SOBRE EL USO DE CANNABIS EN ADULTOS EN COLOMBIA

#### a) Ley 30 de 1996: Estatuto Nacional de Estupefacientes

El consumo de sustancias estupefacientes se reguló a partir de la expedición de la Ley 30 de 1986, por la cual se adoptó el Estatuto Nacional de Estupefacientes, que definía en el Artículo 2 la dosis de consumo personal de estupefacientes de la siguiente manera:

“**Artículo 2º. (Definiciones).** Para efectos de la presente Ley se adoptarán las siguientes definiciones:

(...)

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

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



En el mismo sentido, países como Uruguay, México y Canadá han propendido por un enfoque distinto al punitivo o prohibicionista frente al consumo del cannabis, lo cual responde a un cambio de paradigma cuyo inicio se puede identificar a partir de varios factores, tales como (i) la crítica a la estrategia de lucha contra las drogas, que al día de hoy no entrega resultados satisfactorios, a pesar de la gran cantidad de recursos invertidos; (ii) la comprensión del cannabis como una sustancia con efectos sociales y de salud menos adversos que las drogas fuertes, incluso, menos lesiva que productos permitidos y regulados, como el alcohol o el tabaco; (iii) la producción académica que cuestiona el enfoque predominante frente al cannabis; y (iv) la constitución de movimientos sociales que exigen la legalización de la planta, tanto para usos medicinales como recreativos, todo en términos de la autonomía personal, el libre desarrollo de la personalidad y la garantía de los derechos de la esfera privada de los consumidores, así como en oposición de la estigmatización hacia estas personas, fortalecida por las políticas prohibitivas estatales.

A continuación, se pueden observar las tendencias regulatorias sobre el consumo de cannabis, en los países del continente americano, en muchos de los cuales se ha legalizado para todo tipo de usos y en otros sólo se permite para fines medicinales.

### Gráfico número 2:

#### Legislación sobre el uso del cannabis en el continente americano<sup>7</sup>



A partir de la anterior gráfica, se evidencia un avance significativo en la legalización del cannabis, tanto para fines medicinales como recreativos. En el Cono Sur, resalta Uruguay, por ser el único país de esta subregión en el que se ha permitido este producto para todo tipo de usos, mientras que en Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Argentina y Paraguay sólo se permite su consumo por motivos de salud. Por el contrario, sólo en Venezuela, Brasil y Bolivia se prohíbe totalmente el cannabis.

#### C. IMPACTOS SOCIALES Y PARA LA SALUD PÚBLICA POR LA LEGALIZACIÓN DEL USO ADULTO DE CANNABIS

En Estados Unidos aún no hay certeza de los impactos que genere sobre la salud pública la legalización del consumo recreativo del cannabis<sup>8</sup>,

debido a la falta de datos concluyentes, de acuerdo con las más recientes investigaciones. No obstante, debe resaltarse que la mayoría de los adultos que consumen este producto -con fines recreativos- no declaran tener experiencias negativas o efectos sustanciales problemáticos al consumir, de hecho, manifiestan experimentar resultados terapéuticos para el estrés y ansiedad.

Aunque algunos estudios arrojan que la intoxicación por cannabis puede derivar en problemas psicomotores, así como incrementar el riesgo de síntomas psicóticos o ataques de pánico, o incluso incrementar el riesgo de dependencia cuando el uso es habitual<sup>9</sup>, debe tenerse en consideración que estos problemas se asocian principalmente al consumo irresponsable de este producto, debido a que, según lo mencionado por el Instituto Nacional de Abuso de Drogas de Estados Unidos, dichos riesgos son mayores en quienes iniciaron el consumo a edades adolescentes (17 años o menos).

Adicionalmente, según detractores de la legalización del consumo de cannabis por parte de adultos, existe riesgo de que esta política incentive a los consumidores jóvenes a consumir más, o incluso, que los jóvenes no consumidores se vuelvan consumidores.

Sin embargo, una política de regulación debe incluir medidas sobre prevención de consumo de cannabis y otras drogas. En efecto, estudios demuestran que programas de prevención familiar, en los que se capacita a los padres, hijos y la familia colectivamente, son eficaces en relación con la “reducción del consumo de cannabis a lo largo de la vida y en el último año en los adolescentes”<sup>10</sup>.

Adicionalmente, se ha demostrado que la gestión eficaz de entornos escolares, en los que se desarrollen programas de aptitudes para la vida y planes de aprendizaje de competencias sociales, así como enfoques integrales que combinen la implicación de la comunidad, la escuela y la familia, reducen el consumo de cannabis y retrasan el inicio de este, además de crear entornos de aprendizaje positivo<sup>11</sup>.

Por otro lado, en relación con los consumidores frecuentes de cannabis, estudios han demostrado que en la mayoría de los casos, el consumo de cannabis es por un período limitado, pues es más frecuente en las personas de 20 a 23 años y concluye hacia los 27 a 29 años<sup>12</sup>, sin necesidad de ningún tratamiento médico.

Además, en los casos de personas que cumplen con los criterios de dependencia del cannabis, especialmente en adolescentes, el acompañamiento familiar, el asesoramiento psico-social e incluso las intervenciones psicológicas breves basadas en técnicas de entrevista motivacional, son altamente eficaces para el abandono del consumo de esta sustancia<sup>13</sup>.

De cualquier modo, no se trata de negar los efectos adversos de la sustancia, sino de comprenderlos y abordarlos con herramientas distintas a la criminalización total, dado el fracaso que dicha estrategia ha representado.

En todo caso, debe tenerse en consideración que el consumo de cannabis afecta muy poco a las personas no consumidoras, en comparación con otros productos permitidos y regulados, como lo son el alcohol y el tabaco, los cuales sí generan afectaciones a terceros. En relación con esto, la siguiente gráfica compara distintas sustancias, algunas legales y otras ilegales, a partir del daño que estas pueden producir a los usuarios (consumidores), así como a los terceros no consumidores.

<sup>7</sup> Marihuana legal: los países de América que han legalizado el uso del cannabis y los que no. (2021, septiembre 1). CNN. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2021/09/01/marihuana-legal-paises-america-latina-cannabis-legal-orix/>

<sup>8</sup> Dills, A.; Goffard, S.; Miron, J.; Partin, E. (2021). The Effect of State Marijuana Legalizations: 2021 Update. Policy Analysis, No. 908, Cato Institute, Washington, D.C. Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3780276](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3780276)

<sup>9</sup> Kilmer, B. (2017). Recreational Cannabis - Minimizing the Health Risks from Legalization. The New England Journal of Medicine.

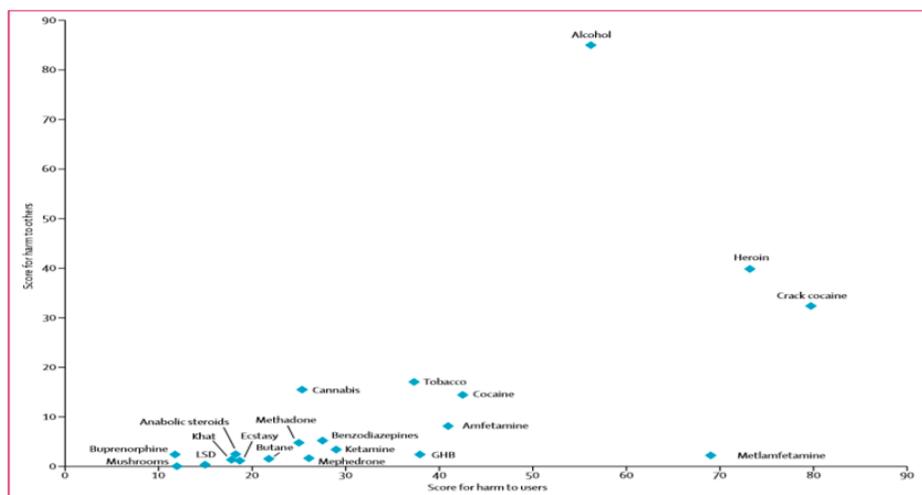
<sup>10</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS); Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2018). Efectos sociales y para la salud del consumo de cannabis sin fines médicos. Washington, D.C. Recuperado de [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34944/9789275319925\\_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34944/9789275319925_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>11</sup> OMS; OPS. (2018). Ibid.

<sup>12</sup> OMS; OPS. (2018). Ibid.

<sup>13</sup> OMS; OPS. (2018). Ibid.

## Gráfica número. 3.

Drogas mostradas por su daño al consumidor y daño hacia otros<sup>14</sup>

Como puede observarse, las afectaciones que generan el consumo de cannabis a terceros no consumidores es mínima, y aunque se reconoce que sí puede generar algún grado de daños a los que sí son consumidores, debe resaltarse que estas personas son libres de asumir dichas consecuencias, en virtud de los derechos a la autonomía personal y libre desarrollo de la personalidad. En efecto, la Corte Constitucional ha manifestado:

“Queda, entonces, como única interpretación plausible la que se enunció en primer término, a saber: que se trata tan sólo de la expresión de un deseo del constituyente, de mera eficacia simbólica, portador de un mensaje que el sujeto emisor juzga deseable, pues encuentra bueno que las personas cuiden de su salud, pero que no puede tener connotaciones normativas de orden jurídico en general, y muchísimo menos de carácter específicamente punitivo. Esto porque, tal como se anotó al comienzo, **no es posible hablar de sujeto pretensor de este deber, sin desvirtuar la Carta Política actual y la filosofía liberal que la inspira, determinante de que sólo las conductas que interfieran con la órbita de la libertad y los intereses ajenos, pueden ser jurídicamente exigibles.**

(...)

Tal disposición impone al drogadicto (condición que ha de establecerse mediante peritación médico-legal) el internamiento “en establecimiento de carácter psiquiátrico o similar” hasta que la recuperación se produzca. La pregunta que la norma suscita, es obvia: ¿se trata de una pena (retaliación por haber delinquido) que se destina al sujeto activo de un delito, o de una medida humanitaria en beneficio de un enfermo? Si lo primero, la norma es inconstitucional, conforme al análisis que antes se ha hecho, **pues no se compeadece con nuestro ordenamiento básico la tipificación, como delictiva, de una conducta que, en sí misma, sólo incumbe a quien la observa y, en consecuencia, está sustraída a la forma de control normativo que llamamos derecho y más aún a un sistema jurídico respetuoso de la libertad y de la dignidad humana, como sin duda, lo es el nuestro.** ¿O se tratará, tal vez, de una medida humanitaria encaminada a restituir la salud a quien padece una grave enfermedad? **No hay duda, para la Corte, de que también bajo esta perspectiva, la disposición es abiertamente inconstitucional, pues cada quien es libre de decidir si es o no el caso de recuperar su salud.** (...)”<sup>15</sup>. (Subrayamos)

De conformidad con lo anterior, cada persona debe ser libre de decidir si consume productos como el cannabis -que afecta mínimamente a terceros-, y con esto, debe asumir las consecuencias sobre su salud, pues cada quien, en virtud de la dignidad humana, la autonomía privada y el libre desarrollo de su personalidad, tiene la libertad de decidir sobre su cuerpo.

<sup>14</sup> Nutt, D.; King, L.; Phillips, L. (2010). Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. *The Lancet*. Recuperado de [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(10\)61462-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(10)61462-6)

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. (M. P. Carlos Gaviria Díaz)

D. EXPERIENCIAS COMPARADAS EN REGULACIÓN DE LA COMERCIALIZACIÓN DEL CANNABIS EN OTROS PAÍSES<sup>16</sup>

La regulación específica y detallada sobre el mercado de cannabis y toda su cadena productiva escapa al alcance del presente acto legislativo. No obstante, resulta útil explorar los desarrollos legislativos detallados en otros países, a fin de tener un panorama más amplio de lo que podría ser un posterior desarrollo legislativo de la presente reforma constitucional.

En Canadá y Estados Unidos se han generado regulaciones transversales a todos los eslabones de producción de cannabis en presentaciones de consumo, por medio de comestibles y no comestibles. Esto se ha logrado a partir de la exigencia de licencias para el cultivo, procesamiento, distribución y prueba de los productos. También se han desarrollado regulaciones antimonopólicas para proteger el comportamiento de las empresas en el mercado del cannabis.

En el caso de Estados Unidos, en materia de producción y manufactura de productos comestibles y no comestibles de cannabis, en estados como Massachusetts y Maine solo se otorgan licencias con integración vertical (de todos los eslabones productivos), en California, Washington e Illinois se prohíbe la integración vertical, mientras que en Oregón y Nevada se permite la integración vertical, más no se exige.

Para la producción de aceites se exigen pruebas para garantizar la seguridad del producto, y se implementan medidas regulatorias en cada etapa productiva para velar por la salud pública y la seguridad, demostrando una vez más el enfoque primordialmente de salubridad. Así mismo, se regulan los niveles de THC permitidos en cada producto<sup>17</sup>.

En el caso de Canadá, en cuanto a la producción y manufactura de productos derivados del cannabis, se emiten regulaciones a nivel federal por parte de HEALTH CANADA, que son vigiladas provincialmente frente a las ventas minoristas. No se requiere la licencia de Safe Food for Canadians Regulation, pero aun así el ente competente se reserva el derecho de revocar o negar licencias por el incumplimiento de la licencia mencionada, teniendo como motivos los violatorios dentro de dicha licencia o que en un mismo espacio sean producidos comestibles cannábicos y no cannábicos. Así mismo, en Canadá se prohíbe la integración de aditivos de nicotina, vitaminas o minerales a los productos cannábicos, pero se permite la integración de concentraciones menores de alcohol y cafeína de origen natural.

Tanto en Estados Unidos como en Canadá hay regulaciones para que los productos no sean atractivos para niños o jóvenes, toda vez que el enfoque de salud pública no busca la promoción del consumo, sino la regulación de un consumo que existe con o sin prohibición. En ese mismo sentido, se exige que en el empaquetado este un símbolo inequívoco del cannabis que permita identificar que el producto tiene en su composición esta sustancia.

Lo anterior demuestra la vasta regulación en la producción de derivados del cannabis como los comestibles y aceites, desde el principio del eslabón productivo, como es la emisión de licencias, hasta el producto minorista en establecimientos de comercio de acceso de la población<sup>18</sup>. Esto se evidencia fácilmente en el cuadro comparativo presentado a continuación:

<sup>16</sup> Goundar, P.; Macaulay, T.; Szafron, M. (2021). A comparative analysis of laws on recreational cannabis edibles between Canada and the United States of America. *International Journal of Drug Policy*, Vol. 94. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103191>

<sup>17</sup> (i) Nv., Col., Cal., Illi., Maine y Wsh. - 10 mg. por porción y 100 por empaque; (ii) Alsk., Mscht., Og. 0,5 mg. por porción y 50 por empaque; (iii) Michigan 50 mg. y 500 mg. por empaque.

<sup>18</sup> Goundar, P.; Macaulay, T.; Szafron, M. (2021). A comparative analysis of laws on recreational cannabis edibles between Canada and the United States of America. *International Journal of Drug Policy*, Vol. 94. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103191>

**Tabla 1. Aspectos regulados en la comercialización de productos derivados de la planta de cannabis en Estados Unidos y Canadá**

ASPECTOS REGULADOS EN LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS DE CANNABIS EN EE.UU. Y CANADÁ <sup>19</sup>	
ESTADOS UNIDOS	CANADÁ
Propende por una regulación de libre mercado con pocas restricciones pero con licencias que garantizan la seguridad de los productos.	Propende por una regulación de libre mercado, con políticas antimonopólicas al no permitir la integración vertical, pues no otorga licencias de producción y venta a una misma empresa.
Vela por la salud pública por medio de regulaciones que previenen que el producto se haga atractivo para niños y jóvenes.	Vela por la salud pública por medio de regulaciones que previenen que el producto se haga atractivo para niños y jóvenes.
Busca el incremento de activos estatales por medio del recaudo.	La comercialización mayorista tiene como mediador al Estado. Busca atacar el crimen organizado sin estigmatizar al consumidor.
Intervención estatal	Intervención estatal
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libertad mercado con poca intervención.</li> <li>• Otorgamiento de licencias y vigilancia de las mismas.</li> <li>• El Estado no actúa como intermediario, la distribución es por parte del sector privado autorizado.</li> <li>• Regula la manufactura de los productos en tanto no pueden ser atractivos para niños y jóvenes.</li> <li>• regula la publicidad de productos cannabicos.</li> <li>• Regula los niveles de THC en los productos.</li> <li>• Exige testeo de productos comestibles y aceites para garantizar la seguridad del producto.</li> <li>• Recauda activos a favor de los Estado por medio de impuestos. <ul style="list-style-type: none"> <li>o Cada estado tiene sus propias tarifas que varían</li> </ul> </li> <li>• Promoción y prevención del consumo por medio de las mismas estrategias publicitarias de otras sustancias legales.</li> <li>• Regula la edad para el acceso a partir de 21 años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglas antimonopólicas.</li> <li>• Otorgamiento de licencias y vigilancia de las mismas por medio del ministerio de salud.</li> <li>• El Estado actúa como intermediario en las operaciones de compra en escalas mayoristas.</li> <li>• Regula la manufactura de los productos en tanto no pueden ser atractivos para niños y jóvenes.</li> <li>• Prohibe la publicidad de productos cannabicos.</li> <li>• Exige testeo de productos comestibles y aceites para garantizar la seguridad del producto.</li> <li>• Recauda activos sin destinación específica a favor del Estado por medio de impuestos. <ul style="list-style-type: none"> <li>o Tarifa única de \$ 0.0025 por cada miligramo del total de THC del producto. En todas las provincias (salvo Manitoba) hay una tarifa secundaria de \$ 0.0075 por miligramo del total de THC del producto. Tiene un impuesto a las ventas que varía entre el 5% y 15% dependiendo de la provincia.</li> </ul> </li> <li>• El ministerio de salud promueve programas para la prevención y para el uso responsable.</li> <li>• Regula la edad para el acceso a partir de los 18 o 21 años según la provincia respectiva, la regulación respecto de la edad es descentralizada.</li> </ul>

La tabla anteriormente anunciada muestra que estas regulaciones cubren puntos sugeridos por la literatura, como el trabajo de Santos-Burgoa (2017), que propone 7 aspectos fundamentales para generar una regulación apropiada para la comercialización de cannabis, como lo son: “1) minimizar el acceso, disponibilidad y uso por parte de los jóvenes; 2) minimizar el impacto en poblaciones vulnerables; 3) minimizar la conducción de vehículos automotores y maquinaria pesada bajo la influencia de la marihuana; 4) minimizar la dependencia y la adicción; 5) minimizar el consumo de productos con contaminantes; 6) minimizar la alteración de potencias de componentes de la marihuana con efectos inciertos, y 7) minimizar el uso concurrente de la marihuana junto con el alcohol y el tabaco, en especial en espacios públicos”<sup>20</sup>. Estas regulaciones bien logradas en otros países sirven de ejemplo a seguir para

<sup>19</sup> Goundar, P.; Macaulay, T.; Szafron, M. (2021). *Ibid.*

<sup>20</sup> Santos-Burgoa, C. (2017). Elementos regulatorios sobre la marihuana, a consideración para la efectiva protección a la salud de la población. *Salud Pública de México*, 59, pp. 592-600.

la legalización por parte de Colombia y para dejar atrás la prohibición que estigmatiza al consumidor.

Aun así, los países con esquemas comerciales regulatorios de la producción, manufactura y distribución de cannabis en diferentes presentaciones no han eliminado el comercio ilegal de los productos derivados de la planta del cannabis.

En relación con lo anterior, Canadá, en el 2020, lanzó un estudio detallado del comercio registrado desde el 2018, arrojando que los precios de venta por gramo eran significativamente menores en comercios ilegales, lo cual podría generar un incentivo por parte del consumidor para adquirir los productos en el mercado negro.

Sin embargo, la seguridad del producto era menor y la variación de precios era mayor (entre un 17% y 20%)<sup>21</sup>. La compra de entre ½ y 1 onza en los mercados ilegales podría generar un descuento de entre el 20% y el 29% respectivamente, pero con mayores variaciones en los niveles de THC y CBD en el producto, en comparación con el cannabis del mercado legal, toda vez que en este último los niveles promedio de THC son del 14.4% y el 18.2% respectivamente, teniendo productos con mayores niveles de CBD pero menores de THC frente al mercado ilegal, donde los niveles de THC en promedio son de entre el 18% al 20.5% y de CBD son de entre 2.4%, y 6.5%<sup>22</sup>.

Como muestra el gráfico a continuación, se evidencia la tasa de consumo legal e ilegal desde el cuarto trimestre de 2018 y hasta el segundo trimestre del 2019, así como el consumo diferido en edades:

**Gráfica número 4.**



Así mismo, el estudio canadiense arroja que las compras por internet de cannabis en mercados ilegales se pueden ver relacionadas con los retrasos en el mercado legal para mantener su stock abastecido, así como por la falta de políticas que prevengan las ventas ilegales y la demora en el otorgamiento de licencias para establecimientos autorizados para la venta legal. Lo anterior, debido a que las provincias que registran mayor cantidad de compra de cannabis en el mercado ilegal, son aquellas con la menor cantidad de establecimientos autorizados para la venta legal per cápita. En ese mismo sentido, una mayor cantidad de consumidores reportan adquirir sus productos de forma legal a medida que crece el número de establecimientos autorizados para la comercialización<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Mahamad, S.; Wadsworth, E.; Rynard, V.; Goodman, S.; Hammond, D. (2020, abril 14). Availability, retail price and potency of legal and illegal cannabis in Canada after recreational cannabis legalisation. *Drug and Alcohol Review*, Vol. 39, pp. 337-346. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/dar.13069>

<sup>22</sup> *Ibidem.*

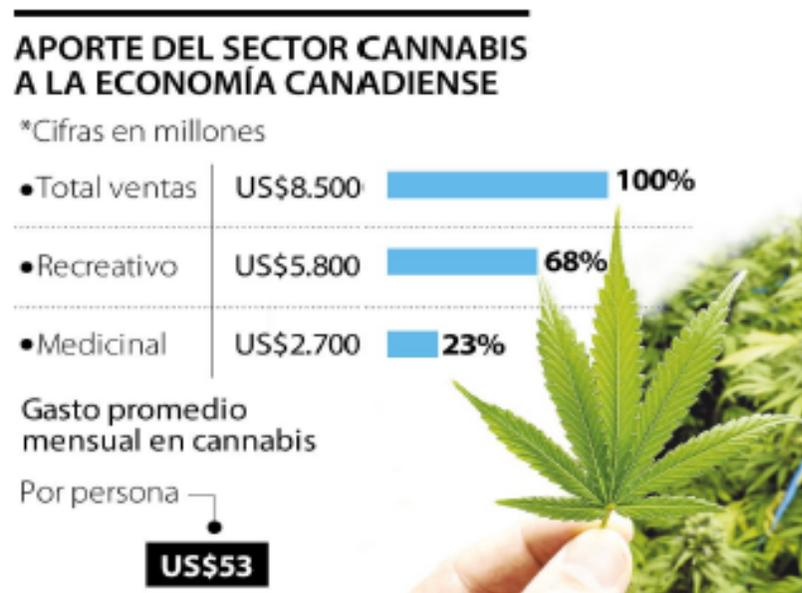
<sup>23</sup> Zuluaga, M. (2019, octubre 15). Lo que deja el primer año de la legalización de la marihuana recreativa en Canadá. *La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/lo-que-deja-el-primer-ano-de-la-legalizacion-de-la-marihuana-recreativa-en-canada-2920412>

<sup>24</sup> *Ibidem.*

Sin embargo, el límite de compra per cápita en Canadá de 1 onza (30 gramos) genera que los consumidores recreativos de cannabis más asiduos sigan adquiriendo cannabis de forma ilegal<sup>25</sup>, debido a que consumen cantidades mayores a las permitidas estatalmente para la adquisición por medios legales. El promedio de la adquisición legal en Canadá es del 8.7 gramos de cannabis, mientras que el promedio de la adquisición ilegal es de 22.1 gramos, lo cual causa la brecha de precios entre el comercio legal e ilegal<sup>26</sup>, y que obedece tanto al tope legal de adquisición como al interés del consumidor por cepas con mayores niveles de THC en el comercio ilegal, mientras que en el comercio legal el interés del consumidor reside en mayores niveles de CBD por sus propiedades terapéuticas<sup>27</sup>.

Aun así, el sector del cannabis ha generado un aporte significativo en la economía canadiense, con un total de ventas entre octubre de 2018 (cuando entró en vigencia la legislación que permitía el comercio del cannabis) y diciembre de 2021 de un total de US\$8.500 millones, de los cuales el 68% corresponde al cannabis comercializado con fines recreativos, dejando ganancias a la economía canadiense de \$43.500 millones de dólares canadienses. Esto sin contar las inversiones en industria y demás factores que impactan la economía de este país, favoreciendo su crecimiento. Solamente la comercialización del producto final deja las ganancias ilustradas en el siguiente gráfico:

**Gráfico número 5.**  
**Industria del Cannabis en Canadá<sup>28</sup>**



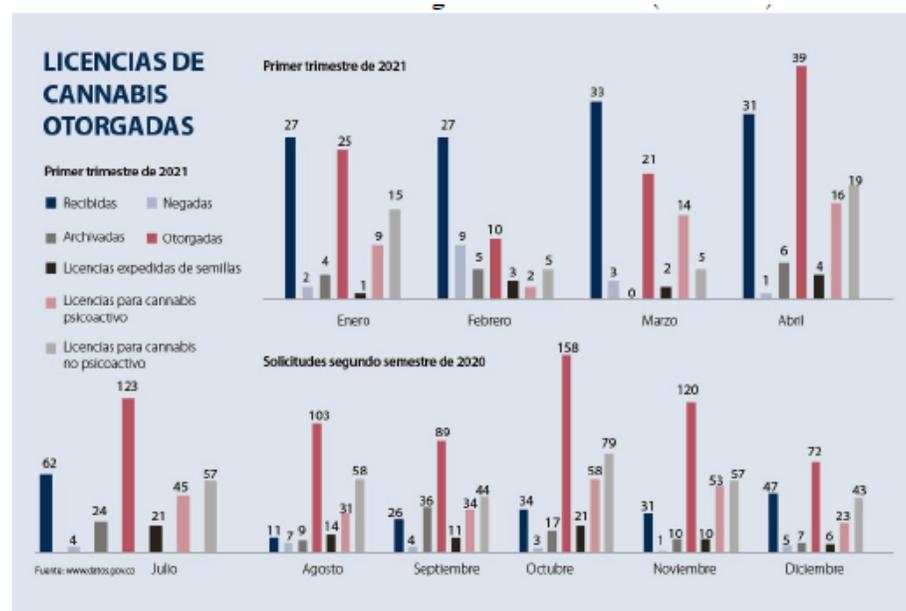
Esto sugiere que una regulación adecuada para el uso adulto de cannabis redundará en un crecimiento de la economía formal del país que la implementa, y permite concentrar los esfuerzos públicos para combatir el crimen organizado lejos del foco del consumo.

Ahora bien, el crecimiento del mercado internacional del cannabis también ha dejado impacto en el mercado colombiano, evidenciado en el incremento de las licencias otorgadas para la explotación de este activo, que en la mayoría de los casos, se reserva para la exportación, dejando la ganancia de la comercialización del cannabis para usos recreativos en los países que ya tienen regulaciones sobre este producto.

A continuación, se presentan las cantidades de licencias otorgadas en Colombia para la producción de cannabis. Como se observa, para el primer cuatrimestre de 2021, el otorgamiento de licencias tuvo un crecimiento del 79% frente al mismo periodo inmediatamente anterior.

<sup>25</sup> Consumidores con mayor resistencia a la sustancia, consumen cantidades altas de cannabis en su vida cotidiana.  
<sup>26</sup> *Ibidem*.  
<sup>27</sup> *Ibidem*.  
<sup>28</sup> Zuluaga, M. (2022, junio 6). Buenas ganancias, negocio del cannabis le dio a Canadá más de US\$35.000 millones. La República. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/buenas-ganancias-negocio-del-cannabis-le-dio-a-canada-mas-de-us-35-000-millones-3377013>

**Gráfica número 6.**  
**Licencias de Cannabis otorgadas en Colombia (2020-2021)<sup>29</sup>**



Esto evidencia que Colombia ya se ve beneficiada por la legalización del uso del cannabis con fines medicinales y científicos, y una ampliación al uso recreativo significaría un crecimiento económico mayor para el país, en tanto no solo generaría empleo sino participación de Colombia en el creciente mercado internacional del cannabis.

**E. EL CANNABIS CON FINES MEDICINALES Y CIENTÍFICOS EN COLOMBIA Y BENEFICIOS DE LA EVENTUAL LEGALIZACIÓN CON FINES RECREATIVOS**

Con la expedición de la Ley 1787 de 2016, Colombia empezó a dar un nuevo enfoque al tratamiento de las sustancias estupefacientes y psicotrópicas, pues dicha Ley, al reglamentar el Acto Legislativo 02 de 2009, definió los criterios generales para permitir la producción, transformación y el uso con fines medicinales y científicos del cannabis y sus derivados.

Esta nueva industria, gracias a las condiciones climáticas y geográficas que ofrece Colombia, además de la reciente regulación sobre acceso seguro e informado al uso del cannabis y de la planta de cannabis (Decreto número 811 de 2021), la cual “autoriza la exportación de la flor seca de esta planta con fines medicinales, brinda mayores incentivos a la industria farmacéutica en el país y garantiza el acceso de medicamentos derivados”<sup>30</sup>, es muy atractiva para los inversionistas tanto nacionales como internacionales, tanto así que nuestro país podría convertirse en el primer exportador mundial de cannabis, destronando así a Canadá, país que actualmente ostenta ese puesto<sup>31</sup>.

Lo anterior ha permitido proyectar que el mercado del cannabis con fines medicinales o científicos podría proporcionar una cantidad considerable de recursos para nuestro país, ya que, según cálculos de ProColombia, agencia que promueve los negocios internacionales, para el año 2030 las exportaciones de dicha planta superarían los US\$ 1.700 millones y podrían llegar hasta los US\$ 2.500 millones<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Acosta, C. (2021, julio 28). La aprobación de licencias de cannabis subió alrededor de 79% durante el primer cuatrimestre de 2021. Asuntos Legales. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-aprobacion-de-licencias-de-cannabis-subio-79-en-el-primer-cuatrimstre-de-2021-3207760>  
<sup>30</sup> Ministerio de Justicia. (2021, julio 23). Presidente Duque firma decreto que convierte a Colombia en actor principal de la producción industrial de cannabis. Bogotá, D. C. Recuperado de <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Presidente-Duque-firma-decreto-convierte-Colombia-actor-principal-produccion-industrial-cannabis.aspx>  
<sup>31</sup> Torrado, I. C., Santiago. (2021, septiembre 2). Colombia saca músculo en el mercado del cannabis medicinal y pone en alerta a Canadá. EL PAÍS. Recuperado de <https://elpais.com/economia/2021-09-02/colombia-saca-musculo-en-el-mercado-del-cannabis-medicina-l-y-pone-en-alerta-a-canada.html>  
<sup>32</sup> Procolombia. (2021, agosto 19). Cannabis medicinal aportaría más de US\$1.700 millones en exportaciones al 2030. Recuperado de <https://procolombia.co/noti>

Las anteriores proyecciones también han permitido estimar que la industria del cannabis, en el año 2030, podría representar ingresos por concepto de impuestos de alrededor de \$560 mil millones<sup>33</sup>, en el escenario más optimista, mientras que en materia de empleo, se proyecta que esta industria generará alrededor de 44.000 puestos de trabajo<sup>34</sup>.

Como se puede evidenciar, el mercado del cannabis con fines medicinales o científicos tiene el potencial de representar importantes ingresos gracias a las exportaciones, generar un considerable número de puestos de trabajo, además de permitir el recaudo de gran cantidad de recursos por concepto de impuestos, los cuales podrán ser destinados por el Gobierno Nacional en sectores como la salud, educación, entre otros.

Sin embargo, es importante resaltar que los anteriores beneficios sólo están relacionados con la industria del cannabis con fines medicinales o científicos, que es el único sistema productivo de este tipo de sustancias que está permitido en el país en este momento, lo cual deja de lado los beneficios que se podrían obtener gracias al cultivo, producción, transformación y comercialización de otras sustancias estupefacientes y psicotrópicas que hasta el momento están prohibidas, entre las que se encuentra el cannabis con fines recreativos.

Así pues, el cannabis con fines recreativos y otros productos transformados en este momento están rotundamente prohibidos en Colombia, pero en otros países del mundo se han ido legalizando y, en consecuencia, han obtenido importantes retribuciones tanto en materia social como económica.

En particular, se resalta la situación de Canadá, país que desde el año 2018 legalizó el cultivo, producción, comercialización y consumo del cannabis con fines recreativos, con lo cual se ha logrado que progresivamente los clientes abandonen el “mercado negro” y pasen al comercio legal.

Lo anterior, ha sido bastante beneficioso en materia social, ya que, por ejemplo, los recursos obtenidos por algunos Estados por concepto del comercio del cannabis se invierten en programas de prevención e investigación, tal y como sucede en Quebec, “donde las tiendas son exclusivamente de propiedad estatal”<sup>35</sup>.

Así mismo, los beneficios del mercado legal del cannabis también se reflejan en materia económica, pues, en 2020, el valor de las ventas legales de cannabis con fines recreativos superó la suma de 2.600 millones de dólares canadienses, es decir, alrededor de 1.760 millones de euros, cifra que aumentó cerca del 120% en comparación con el año 2019<sup>36</sup>.

En términos tributarios, en el primer año de legalización de la industria del cannabis, el Gobierno federal canadiense recaudó 12 millones de euros por concepto de impuestos y se calcula que serán 148 millones en 2023<sup>37</sup>.

Por otro lado, el cannabis con fines recreativos también fue autorizado recientemente en New York (Estados Unidos), Estado que “permitirá a mayores de 21 años comprar cannabis y cultivar plantas para su consumo personal”, lo cual se considera que será altamente beneficioso en términos sociales, ya que junto con esta regulación además se estableció “un plan para que parte de los fondos recabados vayan a tratamientos contra la drogadicción y de educación”<sup>38</sup>.

cias/cannabis-medicinal-aportaria-mas-de-us1700-millones-en-exportacion-es-al-2030

<sup>33</sup> Ramírez, J. M. (2019). La industria del cannabis medicinal en Colombia, Bogotá, D. C., FEDESARROLLO. Recuperado de [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3823/Repor\\_Diciembre\\_2019\\_Ram%C3%ADrez.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3823/Repor_Diciembre_2019_Ram%C3%ADrez.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

<sup>34</sup> Procolombia. (2021, agosto 19). *Ibid.*

<sup>35</sup> Ferreyra, J. P. (2021, enero 28). La venta legal de marihuana florece en Canadá en plena pandemia. EL PAÍS. Recuperado de <https://elpais.com/sociedad/2021-01-28/la-venta-legal-de-marihuana-florece-en-canada-en-plena-pandemia.html>

<sup>36</sup> Ferreyra, J. P. (2021, abril 10). Los escollos del cannabis legal en Canadá. EL PAÍS. Recuperado de <https://elpais.com/economia/2021-04-11/los-escollos-del-cannabis-legal-en-canada.html>

<sup>37</sup> Ferreyra, J. P. (2021, abril 10). *Ibid.*

<sup>38</sup> Nueva York aprueba el uso recreativo de la marihuana. (2021, marzo 31). DW.COM. Recuperado de <https://www.dw.com/es/nueva-york-aprueba-el-uso-recreativo-de-la-marihuana/a-57067106>

Adicionalmente, considerando todos aquellos territorios de Estados Unidos en los que se ha autorizado el cannabis con fines recreativos, en 2020 las ventas legales de este producto superaron los 17.500 millones de dólares, lo cual representó “un incremento del 46 por ciento con respecto a las ventas en 2019”<sup>39</sup>.

Como se observa, la regulación del cannabis medicinal en Colombia ha generado una industria prometedora que ya ha generado exportaciones e ingresos tributarios, y que se inserta en el mercado global que se ha abierto principalmente en Canadá y Estados Unidos. A ello se le suma la reciente aprobación de la regulación para el uso industrial de cáñamo, que promete un nuevo frente para el uso industrial de esta fibra y que generaría nuevos puestos de trabajo e ingresos públicos y privados.

Todo lo anterior, se constituye en una importante antesala a la regulación del cannabis para uso recreativo de mayores de edad, toda vez que se cuenta con un saber hacer y una industria cada vez más consolidada (consolidada) en los campos medicinal e industrial, que sin duda podría insertarse competitivamente en los mercados que se han abierto y se siguen creando en el mundo.

## F. IMPUESTOS PARA DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS

Como se dijo anteriormente, el elemento novedoso de este Proyecto de Acto Legislativo consiste en la nueva facultad constitucional que tendrían los Departamentos y Municipios para decretar y percibir impuestos locales, con plena autonomía territorial, por las actividades relativas al cultivo, procesamiento distribución y comercialización de cannabis para adultos, de conformidad con la Ley que regule la materia.

Esto representa una enorme oportunidad para los entes territoriales locales que en adelante tendrían una fuente de ingresos adicional para fortalecer sus sistemas de salud y educación, y para fortalecer el sector de agricultura, y todo ello, con la salvaguarda constitucional para que los recursos sean percibidos directamente y no a través del Gobierno central.

La experiencia comparada de los Estados Unidos nos muestra que en materia de impuestos, las tarifas y métodos de imposición de gravámenes varían en cada Estado. La siguiente tabla nos muestra la manera en que se regula en cada uno de los Estados:

**Tabla 2. Tasas de impuestos Estatales especiales sobre la marihuana recreacional<sup>40</sup>**

Al 31 de marzo de 2021	
Estado	Tasa de impuesto
Alaska	\$50/onza. flores maduras; \$25/onza. flores inmaduras; \$15/onza. recortar, \$ 1 por clon
Arizona	16% de impuestos al consumo (precio minorista)
California	impuesto especial del 15% (impuesto sobre la venta al por mayor a la tasa promedio del mercado); \$9.65/onza. flores \$2.87/oz. impuesto al cultivo de hojas; \$ 1.35 / oz planta de cannabis fresca
Colorado	impuesto al consumo del 15% (impuesto sobre la venta al por mayor a la tasa promedio del mercado); 15% de impuestos al consumo (precio de venta al público)

<sup>39</sup> Tortolani, P. A. (2021, junio 9). El auge del cannabis en la pandemia. The New York Times. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2021/06/09/espanol/cannabis-pandemia.html>

<sup>40</sup> Boesen, U. (2021, marzo 31). How High Are Taxes on Recreational Marijuana in Your State?. Tax Foundation. (Traducción propia). Recuperado de <https://taxfoundation.org/state-recreational-marijuana-taxes-2021/>

Illinois.	Impuesto al consumo del 7% sobre el valor al por mayor;
	Impuesto del 10% sobre flores de cannabis o productos con menos del 35% de THC;
	20% de impuesto sobre productos infundidos con cannabis, como productos comestibles;
	Impuesto del 25% sobre cualquier producto con una concentración de THC superior al 35%
Maine	10% de impuestos especiales (precio minorista), \$335/lb. flor;
	\$94/lb. recortar
	\$1.5 por planta inmadura o plántula;
	\$0.3 por semilla
Massachusetts	10,75 % de impuesto al consumo(precio de venta al público)
Michigan	10% de impuestos al consumo (precio minorista)
Mont. (a)	20% de impuestos al consumo (precio de venta al público)
Nevada	impuesto especial del 15% (valor justo de mercado al por mayor);
	10% de impuestos especiales (precio minorista)
Nueva Jersey (a, b)	Hasta \$10 por onza, si el precio minorista promedio de una onza de cannabis utilizable fue de \$350 o más;
	hasta \$30 por onza, si el precio minorista promedio de una onza de cannabis utilizable fue menos de \$350 pero al menos \$250;
	hasta \$40 por onza, si el precio minorista promedio de una onza de cannabis utilizable fue menos de \$250 pero al menos \$200;
	hasta \$60 por onza, si el precio minorista promedio de una onza de cannabis utilizable fue inferior a \$200
Nueva York (a, c)	\$0,005 por miligramo de THC en flor
	\$0,008 por miligramo de THC en concentrados
	\$0,03 por miligramo de THC en comestibles
	9% de impuestos especiales (precio minorista)
Minnesota .	17% de impuestos especiales (precio de venta al público)
DE (a)	15% de impuestos especiales (precio de venta al público)
Vermont. (a)	14% de impuestos especiales (precio minorista)
Washington.	37% de impuestos especiales (precio minorista)
(a) A marzo de 2021, aún no ha comenzado la venta minorista de marihuana recreativa.	
(b) Las tarifas se determinaron a partir del 22 de febrero de 2021.	
(c) Las tarifas se determinaron a partir del 30 de marzo de 2021.	
Nota: Los votantes del Distrito de Columbia aprobaron la legalización y compra de marihuana en 2014, pero la ley federal prohíbe cualquier acción para implementarla. En 2018, la legislatura de New Hampshire votó a favor de legalizar la posesión y el cultivo de marihuana, pero no se permiten las ventas. Alabama, Georgia, Idaho, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Minnesota, Nebraska, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Oklahoma, Rhode Island y Tennessee imponen un impuesto sobre sustancias controladas en la compra de productos ilegales. Varios estados imponen impuestos locales, así como impuestos generales sobre las ventas de productos de marihuana. Esos no están incluidos aquí.	
Fuentes: estatutos estatales; Bloomberg.	

Con lo anterior, se puede tener un abanico de ideas de lo que podría estipularse en un desarrollo legal posterior que regule lo que habrá de ser un impuesto departamental y municipal. Las posibilidades van desde un impuesto con base en el precio final de venta, pasando por impuestos mayoristas, hasta impuestos por flor recolectada o por porcentaje de THC. Por supuesto, el presente acto legislativo no afectaría negativamente al actual impuesto nacional al consumo de cannabis, más si podría hacerlo positivamente, en el sentido de que dicho impuesto recae actualmente sobre la venta de cannabis para uso medicinal, sea éste psicoactivo o no

psicoactivo, y con la presente reforma podría generarse por la venta de uso no medicinal del cannabis.

Otras fuentes como Sociométrica y Jaime Arteaga & Asociados<sup>41</sup>, estiman que el recaudo por concepto de Impuesto Nacional al Consumo de Cannabis puede llegar a los \$9.203 millones al año. Nuevamente, eso sólo frente al uso de cannabis medicinal o industrial, y sin considerar los impuestos de orden local. De cualquier modo, no cabe duda de que este nuevo tipo de uso y de hechos generadores, representaría una cuantiosa cifra a favor de los entes territoriales que merece ser tenida en cuenta por el Legislativo al momento de discutir cualquier iniciativa de regulación del cannabis para adultos.

#### 4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

##### A. CONSTITUCIONALES

● **Artículo 1º.** *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

● **Artículo 2º.** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

● **Artículo 5º.** *El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.*

● **Artículo 13.** *Todas las personas nacen libres e iguales ante la Ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

● **Artículo 15.** *Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

(...)

● **Artículo 16.** *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.*

● **Artículo 49.** *(Modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009). 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.*

<sup>41</sup> Sociométrica; Jaime Arteaga & Asociados. (2022, junio 7). Industria del cannabis colombiana generará ingresos por US\$47,2 millones al 2026. Forbes Colombia. Recuperado de <https://forbes.co/2022/06/07/negocios/industria-del-cannabis-colombiana-generara-ingresos-por-us472-millones-al-2026/>

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

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

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

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

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o 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.**

● **Artículo 374.** La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

## B. JURISPRUDENCIALES

### Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994:

“Dentro de un sistema penal liberal y democrático, como el que tiene que desprenderse de una Constitución del mismo sello, debe estar proscrito el peligrosismo, tan caro al positivismo penal, hoy por ventura ausente de todos los pueblos civilizados. Porque a una persona no pueden castigarla por lo que posiblemente hará, sino por lo que efectivamente hace. A menos que el ser drogadicto se considere en sí mismo punible, así ese comportamiento no trascienda de la órbita más íntima del sujeto consumidor, lo que sin duda alguna es abusivo, por tratarse de una órbita precisamente sustraída al derecho y, a fortiori, vedada para un ordenamiento que encuentra en la libre determinación y en la dignidad de la persona (autónoma para elegir su propio destino) los pilares básicos de toda la superestructura jurídica. Sólo las conductas que interfieran con la órbita de la libertad y los intereses ajenos, pueden ser jurídicamente exigibles. No se compadece con nuestro ordenamiento básico la tipificación, como delictiva, de una conducta que, en sí misma, sólo incumbe a quien la observa y, en consecuencia, está sustraída a la forma de control normativo que llamamos derecho y más aún a un sistema jurídico respetuoso de la libertad y de la dignidad humana, como sin duda, lo es el nuestro”.

“En ese mismo orden de ideas puede el legislador válidamente, sin vulnerar el núcleo esencial de los derechos a la igualdad y a la libertad, desconocer por las disposiciones que serán retiradas del ordenamiento, regular las circunstancias de lugar, de edad, de ejercicio temporal de actividades, y otras análogas, dentro de las cuales el consumo de droga resulte inadecuado o socialmente nocivo, como sucede en la actualidad con el alcohol y el tabaco. Es esa, materia propia de las normas de policía. Otro tanto cabe predicar de quienes tienen a su cargo la dirección de actividades de instituciones, públicas o privadas, quienes derivan de esa calidad la competencia de dictar reglamentos internos que posibiliten la convivencia ordenada, dentro de los ámbitos que les incumbe regir”.

### Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2012:

“La prohibición del artículo 49 de la Constitución, no ampara la penalización del porte y consumo de estupefaciente en dosis mínima.

14. En la Sentencia C-574 de 2011, a partir de una interpretación sistemática de los nuevos incisos introducidos por el Acto Legislativo 02 de 2009 en el contenido del artículo 49, con el resto de este precepto superior, y con otros principios del texto fundamental que inciden en su alcance, la Corte llegó a las siguientes conclusiones:

“5.2.9. Teniendo en cuenta la interpretación sistemática del inciso sexto con el resto del artículo 49 de la C.P. se desprenden varias conclusiones:

i. Que la prohibición del porte y consumo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas para el sometimiento a medidas administrativas de orden pedagógico, profiláctico, terapéutico con el consentimiento informado del adicto, se correspondería con el deber de procurar el cuidado integral de la salud de la persona y de la comunidad, contenido en el inciso quinto del artículo.

ii. Que no solamente se establecen las medidas pedagógicas, administrativas y terapéuticas para el adicto que consienta de forma informada someterse a dichas medidas y tratamientos, sino que el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia, con el desarrollo permanente de campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y a favor de la recuperación de los adictos.

iii. Por último, que el sometimiento a las medidas y tratamientos para los adictos y dependientes que porten y consuman sustancias estupefacientes y sicotrópicas, y que consientan de manera informada someterse a las medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico, deberá proveerse por parte del Estado o por los particulares o por parte del sistema de salud de acuerdo a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”.

(...)

“Ante dos interpretaciones plausibles, la Corte acogerá aquella que se aviene a los mandatos constitucionales y excluirá la que los contraviene. En consecuencia, declarará la exequibilidad condicionada del artículo 376 del Código Penal, tal como fue modificado por el artículo 11 de la Ley 1453 de 2011, en el entendido de que el porte de sustancia estupefaciente, sicotrópica o droga sintética en cantidad considerada como dosis para uso personal, no se encuentra comprendido dentro de la descripción del delito de “tráfico, fabricación y porte de estupefaciente” previsto en esta disposición, y por ende no se encuentra penalizada.

No obstante, acogiendo el planteamiento de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia consignado en la Sentencia 29183 de 2008, la Corte deja en claro que cuando el porte o la conservación recaen sobre sustancia estupefaciente sicotrópica o droga sintética, en cantidades comprendidas incluso dentro de la categoría de dosis personal, pero destinadas no al propio consumo sino a la comercialización, tráfico, e incluso a la distribución gratuita, la conducta será penalizada toda vez que tiene la potencialidad de afectar, entre otros bienes jurídicos, el de la salud pública. En consecuencia, el condicionamiento que se inserta en la parte resolutive de esta decisión deja intacta la posibilidad de que se penalicen las conductas consistentes en “vender, ofrecer, financiar y suministrar”, con fines de comercialización, las sustancias estupefaciente, sicotrópicas o drogas sintéticas, de que trata el artículo 376 del Código Penal, en cualquier cantidad”.

Adicionalmente, encontramos pertinentes las Sentencias C-574 de 2011, la C-251 de 2019 y C-253 de 2019, entre otras.

## 5. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

La conveniencia de este proyecto de Acto Legislativo se puede evidenciar en al menos siete ejes.

En primer lugar, se trata de la realización de derechos constitucionales individuales y colectivos que han sido protegidos desde 1994 con la despenalización de la dosis personal. Como se dijo en otro aparte de esta exposición, Colombia se encuentra hoy en una posición en la que el consumo se encuentra despenalizado, pero la producción y venta no. Esto obliga a los consumidores a acudir a los mercados ilegales, generando impactos sociales negativos.

En segundo lugar, este proyecto permite un nuevo enfoque en la lucha contra los impactos negativos de las drogas, pasando de un enfoque criminal a un enfoque de reducción del daño. Por supuesto que las sustancias como el cannabis tienen efectos adversos en la salud, de la misma forma que lo tiene el alcohol o el tabaco. No se trata entonces de negar estos efectos adversos, sino de disminuir su impacto negativo por vías distintas al poder punitivo del Estado, como lo es la prevención, la educación y el fortalecimiento del sector salud.

Este enfoque de reducción del daño, además, no se adopta con una simple declaración retórica, sino que este proyecto genera las nuevas fuentes de ingresos fiscales que permitan implementar los programas estatales pertinentes. Así, el tercer eje de conveniencia de esta reforma constitucional es el componente tributario que genera.

En cuarto lugar, tenemos el fortalecimiento de la autonomía territorial y la descentralización de recursos que se genera al estatuir la facultad de municipios y departamentos para cobrar, en el primer caso, tributos por el uso del suelo en actividades relativas al cannabis de uso para adultos, y en el segundo caso de los departamentos, por las actividades relativas al cultivo, procesamiento, distribución y venta que señale una ley posterior. No hay duda de que esta es una enorme oportunidad de fortalecer las finanzas públicas de los entes territoriales, con ingresos que estarán protegidos constitucionalmente respecto del gobierno central y que servirán para reducir el impacto negativo del uso de estas sustancias.

En quinto lugar, tenemos la oportunidad de que los distintos actores colombianos se inserten en los mercados internacionales que vienen abriéndose camino en todo el mundo. Estados Unidos, Canadá y Uruguay son los primeros de muchos países que adoptarán un enfoque distinto frente al cannabis, no solo de uso medicinal, sino también de uso recreativo para adultos. Colombia tiene una enorme ventaja comparativa, una experiencia reciente en industria, y la posición geográfica estratégica para posicionarse como productor de cáñamo, fórmulas magistrales, aceites, cosméticos, comestibles y todo tipo de derivados. Es una oportunidad que simplemente no podemos seguir desaprovechando.

Un sexto motivo de conveniencia es la posibilidad de fortalecer el campo colombiano y el sector agricultura, tanto en materia de cultivo de cannabis, como en materia de otros cultivos lícitos. Avanzar hacia la regulación del cannabis es una oportunidad para que miles de familias campesinas puedan pasar de la ilegalidad a la legalidad, insertándose en cadenas productivas de cannabis, o bien sustituyendo otros cultivos de uso ilícito. Además, los ingresos tributarios que se generan tienen como destinación el fortalecimiento de la agricultura, que bien puede ocurrir con la mejora de infraestructura rural, vías terciarias, entre otros.

Una séptima razón para encontrar conveniente este proyecto de reforma constitucional es la disrupción de las finanzas de los grupos ilícitos que se puede lograr al quitarles las rentas que provienen de la marihuana que hoy es ilegal. Al regularizarse este mercado, las enormes rentas que hoy se producen en el mercado negro deben pasar de los grupos criminales a los grupos industriales y al Estado. Por supuesto, esto requiere de medidas ejecutivas y de imperio de la Ley que deberán ser desarrolladas legalmente e implementadas debidamente.

Son muchas, pues, las razones de conveniencia de este proyecto de acto legislativo, y por ello invitamos a los honorables Congresistas a acompañarlo favorablemente.

## 6. CONFLICTOS DE INTERESES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “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 al 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”, procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que

se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

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

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.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.

c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”

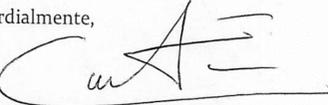
Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

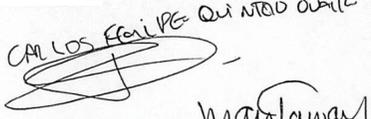
En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

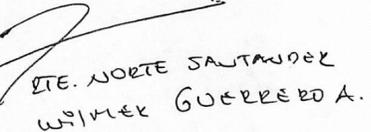
## 7. SOLICITUD FINAL

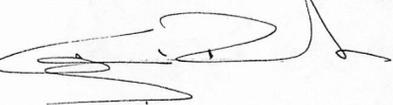
Por todo lo anterior, solicitamos a los honorables Congresistas de Senado y Cámara de Representantes, tramitar y dar debate al presente proyecto de Acto Legislativo, para que sea enriquecido y aprobado en beneficio de los colombianos.

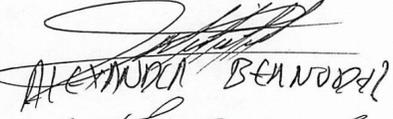
Cordialmente,

  
 CARLOS ARDILA ESPINOSA  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Putumayo

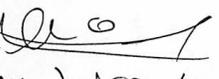
  
 Mauricio Pardo Díaz  
 Representante a la Cámara  
 Cambio Radical  
 Antioquia

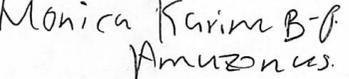
  
 WILMER GUERRERO A.  
 ETE. NORTE SANTANDER

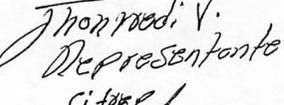
  
 Germán Bozo Anís.  
 Rep. Aracely Ligeruel

  
 ALEXANDER BENAVIDES

  
 JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO  
 Senador de la República

  
 HR John Jairo Gonzalez

  
 Monica Karim B-O  
 Amuzon

  
 Juan Carlos V.  
 Representante

  
 Ormaiztegui

## REFERENCIAS

Boesen, U. (2021, septiembre 2). Tax Foundation Comments to the Cannabis Administration and Opportunity Act. Tax Foundation.

<https://taxfoundation.org/federal-cannabis-administration-opportunity-act/>.

Corte Constitucional: Sentencia C-251 de 2019 (s. f.). Recuperado 19 de julio de 2022, de <http://www.lexbase.biz/lexbase/jurisprudencia/corte%20constitucional/constitucionalidad/co251de2019.htm>.

Corte Constitucional: Sentencia C-253 de 2019 (s. f.). Recuperado 19 de julio de 2022, de <http://www.lexbase.biz/lexbase/jurisprudencia/corte%20constitucional/constitucionalidad/co253de2019.htm>.

Corte Constitucional: Sentencia C-491 de 2012 (s. f.). Recuperado 19 de julio de 2022, de <http://www.lexbase.biz/lexbase/jurisprudencia/corte%20constitucional/constitucionalidad/co491de2012.htm>.

Corte Constitucional - Sentencia C-0574 de 2011 (s. f.). Recuperado 19 de julio de 2022, de <http://www.lexbase.biz/lexbase/jurisprudencia/corte%20constitucional/constitucionalidad/Co574de2011.htm>.

CYRENNE, P. & SHANAHAN, M. (2018). Toward a Regulatory Framework for the Legalization of Cannabis: How Do We Get to There from Here? *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 44(1), 54-76.

Dills, A., Goard, S., Miron, J. & Partin, E. (2021). The Effect of State Marijuana Legalizations: 2021 Update. Cato Institute. <http://www.jstor.org/stable/resrep30177>.

El auge del cannabis en la pandemia - *The New York Times*. (s. f.). Recuperado 19 de julio de 2022, de <https://www.nytimes.com/es/2021/06/09/espanol/cannabis-pandemia.html>.

Ferreira, J. P. (2021a, enero 28). La venta legal de marihuana florece en Canadá en plena pandemia. *El País*. <https://elpais.com/sociedad/2021-01-28/la-venta-legal-de-marihuana-florece-en-canada-en-plena-pandemia.html>.

Ferreira, J. P. (2021b, abril 11). Los escollos del cannabis legal en Canadá. *El País*. <https://elpais.com/economia/2021-04-11/los-escollos-del-cannabis-legal-en-canada.html>.

How do marijuana taxes work? (s. f.). Tax Policy Center. Recuperado 6 de junio de 2022, de <https://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/how-do-marijuana-taxes-work> How Should Governments Use Revenue from Corrective Taxes? (2016, enero 29). Tax Policy Center. <https://www.taxpolicycenter.org/publications/how-should-governments-use-revenue-corrective-taxes>

How will cannabis be taxed? (s. f.). Recuperado 18 de julio de 2022, de [https://portal.ct.gov/cannabis/Knowledge-Base/Articles/Cannabis-taxes?language=en\\_US](https://portal.ct.gov/cannabis/Knowledge-Base/Articles/Cannabis-taxes?language=en_US)

How will cannabis be taxed? (s. f.). CT.Gov. Recuperado 6 de junio de 2022, de <https://portal.ct.gov/cannabis/Knowledge-Base/Articles/Cannabis-taxes>.

Irvine, I., & Light, M. (2020). The Tax Consequences of Legal Cannabis. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 46(3), 305-322.

Is Your State Taxing Recreational Marijuana? (2021, marzo 31). Tax Foundation. <https://taxfoundation.org/state-recreational-marijuana-taxes-2021/>.

Less Should Be MORE with Federal Marijuana Taxation. (2021, mayo 28). Tax Foundation.

<https://taxfoundation.org/more-act-federal-taxation-of-recreational-marijuana/>

Marihuana legal: Los países de América que han legalizado el uso del cannabis y los que no. (2021, septiembre 1). CNN. <https://cnnespanol.cnn.com/2021/09/01/marihuana-legal-paises-america-latina-cannabis-legal-orix/>.

Ministerio de Justicia y del Derecho, Presidente Duque firma decreto que convierte a Colombia en actor principal de la producción industrial de cannabis. (s. f.). Recuperado 19 de julio de 2022, de <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Presidente-Duque-firma-decreto-convierte-Colombia-actor-principal-produccion-industrial-cannabis.aspx>

Procolombia. (2021, agosto 19). Cannabis medicinal aportaría más de US\$1.700 millones en exportaciones al 2030. Sala de Prensa | Procolombia. <https://procolombia.co/noticias/cannabis-medicinal-aportaria-mas-de-us1700-millones-en-exportaciones-al-2030>.

Ramírez, J. M. (s. f.). La industria del cannabis medicinal en Colombia. 61.

Santos-Burgoa, C. (2017). Elementos regulatorios sobre la marihuana, a consideración para la efectiva protección a la salud de la población. *Salud Pública de México*, Vol. 59, no. 5, de <https://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/8503/11252>.

S. A. S., E. L. R. (s. f.-a). Buenas ganancias, negocio del cannabis le dio a Canadá más de US\$35.000 millones. *Diario La República*. Recuperado 6 de junio de 2022, de <https://www.larepublica.co/globoeconomia/buenas-ganancias-negocio-del-cannabis-le-dio-a-canada-mas-de-us-35-000-millones-3377013>.

S. A. S., E. L. R. (s. f.-b). Lo que deja el primer año de la legalización de la marihuana recreativa en Canadá. *Diario La República*. Recuperado 19 de julio de 2022, de <https://www.larepublica.co/globoeconomia/lo-que-deja-el-primer-ano-de-la-legalizacion-de-la-marihuana-recreativa-en-canada-2920412>.

Sentencia 0221 de 1994 - Constitucionalidad. (s. f.). Recuperado 19 de julio de 2022, de <http://www.lexbase.biz/lexbase/jurisprudencia/corte%20constitucional/constitucionalidad/co221de1994.htm>.

Should We Tax Internalities Like Externalities? (2015, noviembre 10). Tax Policy Center.

<https://www.taxpolicycenter.org/publications/should-we-tax-internalities-externalities>. Solomon, R., Single, E., & Erickson, P. (1983). Legal Considerations in Canadian Cannabis Policy. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 9(4), 419-433. <https://doi.org/10.2307/3551128>.

Sta□, F. (2022, junio 7). Industria del cannabis colombiana generará ingresos por US\$47,2 millones al 2026. *Forbes Colombia*. <https://forbes.co/2022/06/07/negocios/industria-del-cannabis-colombiana-generara-ingresos-por-us472-millones-al-2026/>.

Torrado, I. C., Santiago. (2021, septiembre 2). Colombia saca músculo en el mercado del cannabis medicinal y pone en alerta a Canadá. El País América. [https://elpais.com/economia/2021-09-02/colombia-saca-](https://elpais.com/economia/2021-09-02/colombia-saca-musculo-en-el-mercado-del-cannabis-medicinal-y-pone-en-alerta-a-canada.html)

[musculo-en-el-mercado-del-cannabis-medicinal-y-pone-en-alerta-a-canada.html](https://elpais.com/economia/2021-09-02/colombia-saca-musculo-en-el-mercado-del-cannabis-medicinal-y-pone-en-alerta-a-canada.html).

Tortolani, P. A. (2021, junio 9). El auge del cannabis en la pandemia. *The New York Times*.

<https://www.nytimes.com/es/2021/06/09/espanol/cannabis-pandemia.html> van der Veen, H. T. (2009). Regulation in Spite of Prohibition: The Control of Cannabis Distribution in Amsterdam. *Cultural Critique*, 71, 129-147.

Welle (www.dw.com), D. (s. f.). Nueva York aprueba el uso recreativo de la marihuana | DW | 31.03.2021. DW.COM. Recuperado 19 de julio de 2022, de <https://www.dw.com/es/nueva-york-aprueba-el-uso-recreativo-de-la-marihuana/a-57067106>.

World Health Organization. (2016). The health and social effects of nonmedical cannabis use. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/251056>.

## PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 056 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se reglamentan algunos aspectos de la Ley 1751 de 2015 con el fin de eliminar barreras para el acceso efectivo al derecho a la salud, se fortalece el mecanismo de tutela en esta materia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 encaminadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la salud, eliminar barreras administrativas y fortalecer los mecanismos de vigilancia y control. Asimismo, se busca garantizar la aplicación efectiva de los elementos y principios del derecho fundamental a la salud establecidos en el artículo 6° de la Ley Estatutaria de Salud.

Artículo 2°. *Comité Nacional de la Política Pública del Goce Efectivo del Derecho a la Salud*. En desarrollo del artículo 7° de la Ley 1571 de 2015, créase el Comité Nacional de la Política Pública del Goce Efectivo del Derecho a la Salud cuya función principal será publicar una evaluación anual de las EAPB, IPS y EPS sobre los resultados de goce efectivo del derecho fundamental a la salud, en función de los elementos esenciales de accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y calidad.

Parágrafo 1°. Para la construcción de dicho informe el Comité podrá recibir conceptos de cualquier entidad u organización de la sociedad civil que para el efecto sean radicados en el Ministerio de Salud y Protección Social. Con base en los resultados de dicha evaluación se emitirán recomendaciones que serán vinculantes para el Gobierno nacional para diseñar e implementar políticas públicas tendientes a mejorar las condiciones de salud de la población.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social en un plazo de cuatro (4) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley, reglamentará el funcionamiento de este Comité.

Artículo 3°. *Conformación*. El Comité estará conformado por:

- a) El Ministerio de Salud y Protección Social, quien presidirá;
- b) Un delegado de la Procuraduría Delegada para la Salud, la Protección Social y el Trabajo Decente;
- c) Un (1) delegado de la Defensoría del Pueblo;
- d) Un (1) delegado de las organizaciones sectoriales de Personeros Municipales;
- e) Un (1) delegado de la Superintendencia de Salud;
- f) Tres (3) delegados de las asociaciones de usuarios;
- g) Tres (3) delegados de organizaciones de pacientes con enfermedades de alto costo;

h) Un (1) delegado de la Rama Judicial;

i) Un (1) delegado de las veedurías en salud.

Artículo 4°. *Consejo Nacional de Determinantes Sociales de la Salud*. En desarrollo del artículo 9° de la Ley 1571 de 2015, créase el Consejo Nacional de Determinantes Sociales de la Salud, como órgano consultivo obligatorio para la formulación de políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que inciden en el goce efectivo de este mismo derecho, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Este mecanismo identificará situaciones o políticas de otros sectores que tienen un impacto directo en los resultados en salud y determinará los procesos para que las autoridades del sector salud participen en la toma de decisiones conducentes al mejoramiento de dichos resultados. Dicho Consejo será integrado por las facultades, escuelas, institutos, departamentos de salud pública y/o instituciones de educación superior que impartan formación de pregrado y posgrado y realicen investigación en salud pública.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social en un plazo de cuatro (4) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley, reglamentará el funcionamiento de este Consejo.

Artículo 5°. Agréguese un parágrafo al artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, así:

**Parágrafo.** Si con el desacato se pone en riesgo el derecho fundamental a la vida y a la salud, el juez impondrá la máxima sanción en cuanto arresto y multa se refiere este artículo.

**Artículo 6°. Adiciónense dos (2) artículos nuevos al Capítulo Séptimo del Título I, del Libro Segundo del Código Penal, contenido en la Ley 599 de 2000, así:**

Artículo 131A. *Negativa, retraso u obstaculización de acceso a servicios de salud*. El que niegue, retrase u obstaculice el acceso a servicios de salud, o tecnologías contemplados en los planes obligatorios de salud, o no excluidos expresamente, por acción u omisión, incurrirá, por ese solo hecho y sin perjuicio de la pena que le corresponda por los demás delitos que se ocasionen con esta conducta, en prisión de cuarenta y ocho (48) meses a noventa y seis (96) meses.

Artículo 131B. *Circunstancias de agravación punitiva.* Las penas previstas para el delito descrito en el artículo anterior se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando la conducta se cometa:

- a) Mediante tratos crueles o degradantes, o cualquier medio que atente contra la dignidad humana.
- b) En sujetos de especial protección constitucional.
- c) Si la calidad de quien comete el ilícito coincide con un miembro directivo o un cargo de confianza y dirección.
- d) En desacato de una sentencia judicial.
- e) Sometiendo a la persona a cargas administrativas o burocráticas que les corresponde asumir a los encargados o intervinientes en la prestación del servicio.
- f) Por un servidor público.
- g) En el marco del servicio de urgencias.

**Artículo 7°. Adiciónese un párrafo al artículo 2° de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:**

**Parágrafo.** las medidas que se mencionan en el inciso anterior podrán incluir desde la aplicación de multas, hasta sanciones de tipo económico para aquellas EAPB que incumplan de forma reiterada a través de la negación de servicios y tratamientos de forma oportuna que configuren una barrera de acceso a salud.

**Artículo 8°. Adiciónese un párrafo al artículo 27 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:**

**Parágrafo.** La Superintendencia Nacional de Salud emitirá un informe público con periodicidad anual en el cual relacionará las juntas técnico-científicas desarrolladas en este tiempo, así como las solicitudes aprobadas y rechazadas, y la causal del rechazo.

**Artículo 9°. Agréguese un numeral al artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, modificado por la Ley 1949 de 2019, de la siguiente manera:**

22. Negar o presentar demoras sin justa causa, o que se reduzcan a razones económicas, para el acceso a servicios de consulta por medicina especializada, tratamientos, medicamentos y demás asistencias necesarias para el diagnóstico y atención oportuna de toda aquella enfermedad que pueda afectar el bienestar y la morbilidad del paciente.

Artículo 10. *Sistema de participación ciudadana.* En cabeza de la Superintendencia Delegada para la Protección de los Usuarios, se creará el sistema de participación ciudadana, el cual será de libre acceso, con posibilidad de toma de decisiones y medidas correctivas en tiempo real, y con criterios de transparencia e información de carácter público.

Artículo 11. *Mecanismo de garantía de acceso a servicios de salud en lugar diferente al domicilio.* En los casos en los que no exista la oferta adecuada de IPS en los territorios, las EPS deberán reconocer al paciente el valor del desplazamiento y demás gastos que se generen por concepto de traslado y estadía para consultas especializadas y ayudas diagnósticas especializadas. La Superintendencia Nacional de Salud será la encargada de vigilar que este tipo de gastos sean cubiertos por parte de las EPS en un plazo no mayor a 1 mes, y que sean reintegrados a la IPS responsable de prestar el servicio (según lo contemplado en el art. 2° de la Ley Estatutaria de Salud y la Sentencia T-259 de 2019).

**Parágrafo.** En los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará este mecanismo.

Artículo 12. En un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de promulgada la presente ley, las EAPB en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social, diseñarán estrategias comunicativas en las que se dé a conocer a los pacientes los plazos adecuados para acceder a consulta especializada, condiciones para el acceso y/o negación de tratamientos y medicamentos, y demás aspectos que hacen parte de la normatividad vigente; los cuales que hablan de la obligatoriedad para la garantía en calidad y oportunidad de los servicios de salud.

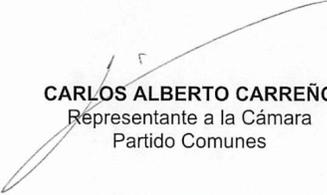
Artículo 13. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

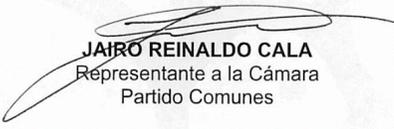
De los honorables Congresistas,

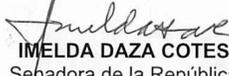
  
JULIÁN GALLO CÚBILLOS  
Senador de la República  
Partido Comunes

  
PABLO CATATUMBO TORRES  
Senador de la República  
Partido Comunes

  
SANDRA RAMÍREZ  
Senadora de la República  
Partido Comunes

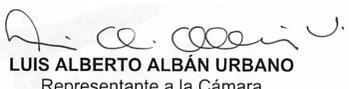
  
CARLOS ALBERTO CARREÑO  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes

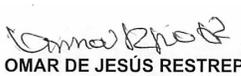
  
JAIRO REINALDO CALA  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes

  
IMELDA DAZA COTES  
Senadora de la República  
Partido Comunes

  
PEDRO BARACUTAO  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes

  
GERMÁN GÓMEZ  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes

  
LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes

  
OMAR DE JESÚS RESTREPO  
Senador de la República  
Partido Comunes

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, encaminadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la salud, eliminar barreras administrativas y fortalecer los mecanismos de vigilancia y control. Asimismo, busca garantizar la aplicación efectiva de los elementos y principios del derecho fundamental a la salud establecidos en el artículo 6° de la Ley Estatutaria de Salud.

Tiene como finalidad establecer una solución a las dificultades que afronta un amplio sector de la comunidad para acceder a los beneficios que por ley debe garantizar el sistema de salud colombiano.

### 2. ANTECEDENTES. SISTEMA DE SALUD COLOMBIANO. DEBILIDADES ESTRUCTURALES QUE PERSISTEN.

Desde su creación en 1993, el Sistema General de Seguridad Social en Salud colombiano prometió a la población avanzar progresivamente en la satisfacción de sus necesidades en salud. Para esto, creó desde el modelo de Pluralismo Estructurado una serie de normas e instituciones enunciadas desde los principios de universalidad, solidaridad, igualdad, obligatoriedad, prevalencia de derechos, enfoque diferencial y equidad, entre otros.

Pese a esto, las falencias en el sistema han obligado a expedir leyes posteriores con la intención de subsanar algunos de los graves problemas presentados. Es así, como tenemos las leyes ordinarias:

- **Ley 1122 de 2007, “por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”**

El mayor impacto de esta ley fue sobre los aspectos relacionados con la dirección y regulación. Bajo esta línea, introdujo algunas modificaciones en el financiamiento con el fin de ampliar la cobertura del régimen subsidiado, buscó mejoras en el flujo de recursos hasta los prestadores de servicios, abolió los copagos para los afiliados clasificados en el nivel 1 del Sisbén, y dejó abierta la posibilidad de revivir los subsidios a la oferta para permitir la viabilidad de prestadores de servicios que se encontraban en riesgo por las lógicas de competencia del mercado. Sin embargo, lo que

sucedió, fue que se abrió una puerta para permitir una mayor integración vertical, y a pesar de crear la figura del defensor del usuario, las medidas adoptadas fueron muy débiles.

Adicionalmente, los resultados no fueron los más esperados, ya que reflejaron una tendencia centralista, y se perdieron y/o debilitaron espacios de concertación y participación social<sup>1</sup>.

**- Ley 1438 de 2011, “por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”**

El objeto de esta ley fue fortalecer el Sistema General de Seguridad Social en Salud, a través de un modelo de prestación del servicio público en salud en el marco de la estrategia de atención primaria en salud, e incluyó disposiciones para establecer la unificación del Plan de Beneficios en Salud, universalidad del aseguramiento, y garantía de portabilidad en cualquier lugar del país, en el marco de la sostenibilidad financiera.

Pese a los aspectos que pudieran sonar a una mayor participación del Estado dentro del sistema, medidas que parecían ser prometedoras como la Atención Primaria en Salud, se incluían sin ninguna estructura ni contenido que permitieran su ejecución; y adicionalmente, lo referente a salud pública se incluyó en gran parte de la reforma, pero en la realidad seguía, y sigue, sin contar con la financiación suficiente.

En términos generales, se puede decir que este fue un intento de reforma que no tocó los elementos estructurales que son causantes de las brechas de inequidad en salud, de la negación de servicios, la crisis del sistema público, la intermediación financiera, y la corrupción que tanto daño hacen para la garantía del derecho<sup>2</sup>. Por esta razón, las medidas que enuncia esta reforma, son ineficaces, puesto que se requiere una reforma de tipo estructural que desarrolle un sistema que no esté basado principalmente en el lucro a través de la enfermedad.

**- 1966 de 2019, “por medio del cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia en el Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”**

El objeto de esta ley fue adoptar medidas para mejorar la transparencia, vigilancia, control y aplicación del uso de los recursos financieros del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Además de la unificación de los sistemas de información de gestión financiera y asistencial con el fin de mejorar la eficiencia, la publicación de información esencial para el control social y rendición de cuentas de los agentes del sector.

Por medio de esta ley se crea el Sistema Integrado de Control, Inspección, y Vigilancia para el Sector Salud, el cual funcionará a través de una acción coordinada entre la Superintendencia Financiera, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Salud, y la Superintendencia de Industria y Comercio. Además, habla de la aplicación del programa de saneamiento fiscal y financiero para las Empresas Sociales del Estado, con el fin de establecer una solidez económica y financiera, asegurando su continuidad y calidad en la prestación del servicio.

**- Ley Estatutaria en Salud 1751 del 2015, “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”**

La Ley Estatutaria de Salud 1751 de 2015 es el resultado de una mediación entre los agentes del sistema y quienes exigían una reforma estructural al sistema de salud.

Dentro de los avances que se lograron por medio de esta ley en materia de la garantía del derecho a la salud, se encuentran: la eliminación de los comités técnico-científicos quienes determinaban qué entraba y salía dentro del Plan de Atención, y que habían sido denunciados por haberse integrado bajo los intereses de las EPS; ordena la prestación completa e integral de los servicios fundamentales sin que exista alguna barrera financiera o administrativa, elimina barreras en la afiliación, establece un conjunto de sanciones por negación de servicios, elimina la diferencia

entre el Plan Obligatorio de Salud (POS) para los regímenes contributivo y subsidiado, ordena la creación de una política nacional farmacológica, y sienta las bases para la política pública de atención en salud.

Pese a los avances que permiten las medidas adoptadas mediante esta ley, algunas EPS siguen presentando dilaciones para la prestación de servicios a pesar de lo contemplado en la misma, en cuanto a la oportunidad y eficacia que deben garantizar las EAPB.

Lo anterior se debe a que aún subsisten diferentes elementos que se configuran para obstaculizar el goce efectivo del derecho a la salud en Colombia. Uno de ellos, de cotidiano impacto para la población, es sin duda, la persistencia de barreras de acceso administrativo en Salud, entendidas como: “El conjunto de estrategias técnico-administrativas que estas interponen para negar, dilatar o no prestar este tipo de servicios a sus afiliados” [1]

Al respecto, las cifras son elocuentes, la Defensoría del Pueblo en su informe anual titulado: “La Tutela y los Derechos a la Salud y la Seguridad Social 2019”[2], revela que pese a las diferentes normas introducidas desde 1993 y a hitos históricos tan relevantes como la Sentencia T-760 del 2008 que ordenó una serie de medidas de alcance estructural, las tutelas en salud se mantuvieron en los mismos niveles que en el 2018 (207.368 acciones), es decir, cada 2,5 minutos se interpone una tutela en salud, o cada 34 segundos si se tienen en cuenta solamente los días hábiles.

En el informe también se evidencia que en general, las solicitudes más frecuentes en las tutelas están incluidas en el Plan de Beneficios en Salud, alcanzando el 85,32% del total de reclamaciones y aumentando 5,2 puntos porcentuales con relación al año 2018. Sin embargo, para el régimen contributivo el porcentaje fue más alto, alcanzando 99,48 % del total de solicitudes. El informe establece como recomendación a todos los actores del sistema: “Cumplir la Ley 1751 de 2015, por la cual se regula el derecho fundamental a la salud, y promover de manera permanente los derechos y deberes de los usuarios del sistema de Salud”. Concluyendo entonces que, pese a la legislación existente, no existe aún un mecanismo efectivo que garantice intervenir y tomar decisiones en tiempo real dentro del SGSSS, además de no contar con medidas de vigilancia, seguimiento, y control más riguroso que permitan disminuir las barreras de tipo administrativo de acceso a la salud, las cuales violentan el derecho a la salud para todos.

Pese a las valoraciones optimistas que hacen referencia al sistema de salud colombiano como garante del derecho a la salud de las y los colombianos, por cuenta de tener una cobertura de aseguramiento del 98,4% (según cifras del Ministerio de Salud y Protección Social a mayo de 2021), las desigualdades en salud persisten. Una muestra de ello, es que las poblaciones con mayores Índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI), son quienes más padecen desnutrición, mortalidad por enfermedad diarreica aguda, y mortalidad por infección respiratoria aguda, además de las brechas de inequidad que existen en razón a la cobertura y atención oportunas entre la población urbana y rural.

*“El sector de la salud presenta los indicadores con menos diferencias entre las zonas urbanas y rurales, según la última Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS), realizada por Profamilia en el 2015. No obstante, la situación actual del país en torno al sector es crítica: El alto déficit financiero, la falta de cobertura global, los altos índices de mortandad y desnutrición infantil, las malas condiciones infraestructurales, las dificultades existentes con los profesionales de la salud, entre otros, son aspectos alarmantes que la nación debe enfrentar con políticas sociales inclusivas”.*<sup>3</sup>

Lo anterior encuentra explicación en el tipo de sistema de salud que se tiene para el país, el cual se basa en el modelo de aseguramiento, centrado en resultados económicos y no en resultados de salud, en donde la carga de la enfermedad va en aumento y la negación de servicios son el resultado de la racionalidad económica aplicada al sistema. Todo esto, se configura en una permanente vulneración del derecho a la salud.

<sup>1</sup> Restrepo V. R. A propósito de la Ley 1122 del 2007. Reforma del Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia: esperanza, mito y realidad. Rev. Fac. Nac. Salud Pública. 2007; 25 (1): 90-105.

<sup>2</sup> Franco G. A., La última reforma del sistema general de seguridad social en salud colombiano; Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia; 2012.

<sup>3</sup> Rendón A.J. A, Gutiérrez V. S; (2019); Brechas Urbano-Rurales. Las desigualdades rurales en Colombia; Revista Universidad de la Salle, Volume 2019, Number 82, Article 2, 2019-10-01.

### 3. BARRERAS ADMINISTRATIVAS EN SALUD Y VULNERACIÓN DE DERECHOS

Existen tres dimensiones básicas que determinan la relación entre los usuarios de servicios y el sistema de salud: La política, el acceso potencial y el acceso real<sup>4</sup>.

La primera, se refiere a las acciones en cabeza del Estado que están dirigidas a mejorar el acceso a los servicios de salud, las cuales incluyen la organización del sistema de salud, y los recursos asignados al mismo; la segunda, hace referencia a las características propias del sistema de salud, y cómo estas dialogan con las características que hacen parte de los individuos (factores socioeconómicos y sociodemográficos, estado de salud, entre otros); la tercera dimensión, se refiere al uso efectivo de los servicios de salud y las experiencias que se tienen frente a estos<sup>5</sup>.

Pese a la amplia cobertura en aseguramiento en salud que tiene el país, el acceso efectivo y oportuno a los servicios de salud, continúa siendo una de las mayores dificultades que experimentan las y los usuarios del sistema de manera histórica.

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el sistema de salud es un determinante de inequidad sanitaria. El impacto en el acceso oportuno a servicios de salud, puede tener efectos económicos, además de afectar el bienestar de las personas, la longevidad, la morbimortalidad, entre otros; las personas que se encuentran en peor situación socioeconómica, y de mayor vulnerabilidad, por lo general, son quienes se ven más afectadas.<sup>6</sup>

Existen barreras de tipo administrativo, económicas, geográficas, y organizativas que aumentan la inequidad en salud.

Al respecto, se han identificado diversas barreras generadas por las EPS en relación al acceso a los planes de beneficios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS), los cuales infringen el derecho a la salud contenido en la Constitución Política Colombiana.

Algunas de las barreras de acceso más destacadas en la parte administrativa son: demoras en asignación de citas, caídas del sistema, no registro en bases de datos, negación del servicio, dilación en la atención, trabas burocráticas, demora y reprocesos para la generación de autorizaciones que no debería asumir el paciente<sup>7</sup>.

Esta negación o dilación para la prestación de servicios encuentra su explicación en la lógica en que prevalece el interés del lucro por encima de los resultados en salud. Es así, como la negación de los servicios en salud se emplea como mecanismo de contención de costos, afectando el bienestar de las personas, y obligándoles cada vez más a acudir a la acción de tutela como mecanismo para exigir su derecho a la salud.

La Encuesta Nacional de Calidad de Vida (2019), evidenció que dentro de las razones por las cuales las personas que han enfrentado un problema de salud no han recibido o no han solicitado atención médica, se deben a barreras como la oportunidad de la cita, la calidad del servicio, la ubicación geográfica del centro de atención, y la cantidad de trámites que impiden el acceso a servicios médicos para 1 de cada 4 personas con problemas de salud.

Según cifras a 2020, el 97,8% de la población estaba cubierta por el sistema de salud. Sin embargo, las barreras que persisten para el acceso a servicios de salud, ocasionaron, por ejemplo, que en 2019 el 26% de las personas no recibieron o solicitaron atención médica debido a problemas como la oportunidad de la cita, la calidad del servicio, la ubicación geográfica del centro de atención, o la cantidad de trámites<sup>8</sup>.

Estudios han revelado que además de las dificultades mencionadas anteriormente que configuran barreras de acceso de tipo administrativo, también se encuentra el desconocimiento de la normatividad vigente por parte de los usuarios, lo cual ha ocasionado que no sean informados de la forma correcta, o sean manipulados.

Debido a lo anterior, se hace necesaria una mayor socialización de las herramientas o normatividad vigente que informe a los usuarios acerca de los derechos que tienen dentro del sistema. Algunas de estas herramientas existentes son:

*“Ley 1122/2017 (Crea el defensor del usuario), Dec. 4747/2007 (prohíbe trasladar a los usuarios los trámites burocráticos para las autorizaciones ante las EPS); Ley 1438/2011 (prohíbe el cobro de multas para citas médicas); la Resolución 1552 (establece asignación de citas en menos de tres días hábiles); Circular externa 056 (define los tiempos de espera para citas médicas y/o especializadas); Circular 005/2012 (garantiza el acceso oportuno e integral, en todos los niveles, a la mujer durante la gestación, parto o puerperio); Norma 1604/2013 (establece la entrega de medicamentos en menos de 48 horas en el domicilio del usuario); entre otras”<sup>9</sup>.*

#### PARTICIPACIÓN Y VEEDURÍA CIUDADANA EN SALUD

La participación social en salud, ha sido una apuesta constitutiva del Sistema General de Seguridad Social en Salud colombiano, en los principios establecidos por la Ley 100 de 1993, se define como: “la intervención de la comunidad a través de los beneficiarios de la seguridad social en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones y del sistema en su conjunto”. Es así que, en el diseño institucional, se han diseñado múltiples mecanismos para la participación de los usuarios en las diferentes instituciones que componen el sistema de salud.

Desarrollando lo establecido en esta ley, el Decreto 1757 de 1994 define la formas e instancias de la participación en salud, siendo estas: social, ciudadana y comunitaria. En este decreto, se le da relevancia a la creación de servicios de atención a los afiliados de EPS e IPS para canalizar y resolver las solicitudes ciudadanas. Este ejercicio pretendió ser reforzado dándole vocería a los afiliados de las EPS con la figura de Defensor del Paciente, introducida en la Ley 1122 de 2007.

Posteriormente, la Ley 1438 del 2011, ordenó en su artículo 136 que el Ministerio de Salud debía definir una Política Nacional de Participación en Salud. Pese a estas medidas, la participación en salud no ha logrado la suficiente capacidad para superar las barreras de acceso administrativo. La Ley 1751 de 2015, sin embargo, reconociendo la importancia de la participación en salud, la estableció dentro de los mecanismos de protección del derecho fundamental a la salud en su artículo 12, definiendo su transversalidad en los diferentes niveles de toma de decisiones del sistema.

Pese a este Marco Normativo, ¿cuáles son las principales problemáticas de la participación en salud? El Marco Situacional de la Política Nacional de Participación en Salud, definida en la Resolución 2063 del 2017 ubica entre sus principales problemáticas: 1) La visión limitada al sistema, a la enfermedad y a los servicios, sin que se comprenda la Participación Social en Salud como un derecho que se articula al derecho a la salud y al bienestar; 2) El irrespeto a la autonomía de la ciudadanía, sus organizaciones, las formas y/o mecanismos de participación por parte de instituciones de salud, generando cooptación y limitando su capacidad de incidencia; 3) La asimetría de poder que genera en las comunidades y líderes debilidad en relación con el poder de la institucionalidad en salud, lo que las pone en desventajas; 4) La carencia de suficientes condiciones materiales (recursos financieros, logísticos, humanos, etc.), para el ejercicio de la participación.

En esta perspectiva, se robustecen en el proyecto de ley los mecanismos de participación ciudadana, orientados específicamente a la solución de problemáticas concretas ligadas a barreras de acceso en salud, ligando la acción ciudadana con las funciones de la Superintendencia de Salud en un mecanismo nacional que permita seguimiento y toma de decisiones en tiempo real.

<sup>4</sup> Aday L, & Andersen R. (1974). A framework for the study of access to medical care. *Health Services Research* 1974; 9(3):208-220.

<sup>5</sup> Beleño N.C., Martínez B.C., Clavijo D.C.; El impacto de la implementación de la Ley 1751 de 2015 en la accesibilidad actual a los servicios de salud en Colombia; Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas, y Contables; Universidad Cooperativa de Colombia; 2018.

<sup>6</sup> Lozano L. Barreras de acceso a los servicios de urgencias y su relación con las características sociodemográficas de la población; Villavicencio-Colombia, 2019.

<sup>7</sup> Hernández, J. M. R, Rubiano, D. P. R, & Barona, J. C. C, 2015.

<sup>8</sup> Consejo privado de competitividad; Algunos desafíos del sistema de salud en Colombia; Febrero 27 de 2021; [https://compite.com.co/blog\\_cpc/algunos-desafios-del-sistema-de-salud-en-colombia/](https://compite.com.co/blog_cpc/algunos-desafios-del-sistema-de-salud-en-colombia/).

<sup>9</sup> Hernández JMR et al; Barreras de acceso administrativo a los servicios de salud en población colombiana, 2013; *Ciência & Saúde Coletiva*, 20(6):1947-1958, 2015.

#### 4. MECANISMOS DE PENALIZACIÓN Y JUDICIALIZACIÓN PARA LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD

La acción constitucional de tutela, resulta ser el mecanismo más utilizado por la ciudadanía para proteger sus derechos fundamentales, particularmente, en este caso el derecho a la salud y a la vida en condiciones de dignidad.

El segundo derecho a la salud para el año 2019, se tiene que se interpusieron 620.257 acciones por presuntas violaciones al derecho fundamental en mención, dicha cifra para ese periodo tuvo un incremento de 2,1% con relación al año 2018, y resulta ser una de las tasas más altas desde el año 1992, año en el que se reseña se presentaron las primeras acciones de tutela.

Dicha cifra antes mencionada, refleja un aumento en el uso del mecanismo constitucional, la información mencionada se obtiene en el estudio de los expedientes que fueron objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional de Colombia de que trata el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.

Resulta del caso resaltar, que de conformidad con el Decreto de Tutela –2591 de 1991–, quedó normado en el artículo 31, que aquellos fallos que no fueran impugnados deberían ser enviados a la Corte Constitucional para su revisión; su finalidad, radica, en que con ese procedimiento se puede revocar o modificar el fallo, así como también unificar la jurisprudencia constitucional o hacer aclaraciones sobre el alcance de diversas normas, en cuyo caso deben estar plenamente motivadas.

La impugnación, es el mecanismo por medio del cual las partes manifiestan sus inconformidades respecto del fallo, tras considerarse que se incurrió en errores, de modo que, se constituye una garantía procesal al momento de administrar justicia.

A continuación, se puede observar en el gráfico el registro de tutelas en Colombia para el periodo 1992-2019:

Año	N.º de tutelas	Crecimiento anual %	N.º de tutelas por cada 10.000 habitantes	Crecimiento anual %
1992	10.732		3,02	
1993	20.181	88,05	5,57	84,48
1994	26.715	32,38	7,25	30,03
1995	29.950	12,11	7,99	10,28
1996	31.248	4,33	8,21	2,70
1997	33.663	7,73	8,71	6,15
1998	38.248	13,62	9,76	12,03
1999	86.313	125,67	21,72	122,56
2000	131.764	52,66	32,70	50,52
2001	133.272	1,14	32,65	-0,14
2002	143.887	7,96	34,82	6,62
2003	149.439	3,86	35,71	2,57
2004	198.125	32,58	46,76	30,95
2005	224.270	13,20	52,29	11,82
2006	256.166	14,22	59,02	12,86
2007	283.637	10,72	64,57	9,41
2008	344.468	21,45	77,50	20,01
2009	370.640	7,60	82,41	6,34
2010	403.380	8,83	88,64	7,56
2011	405.359	0,49	88,04	-0,68
2012	424.400	4,70	91,13	3,51
2013	454.500	7,09	96,45	5,84
2014	498.240	9,62	104,54	8,38
2015	614.520	23,34	127,49	21,95
2016	617.071	0,42	126,58	-0,71
2017	607.499	-1,55	123,25	-2,64
2018	607.308	-0,03	125,84	2,11
2019	620.257	2,10	125,57	-0,22

<sup>10</sup> Fuente: Corte Constitucional / Proyecciones de población del DANE y Censo de 2018.

Cálculos: Defensoría del Pueblo

El indicador de número de acciones de tutela por cada 10.000 habitantes se observa en 125,57 acciones, frente a 125,84 de 2018. Dicha disminución del 0,22, según la Corte Constitucional se debe al descenso en el número de acciones constitucionales presentadas en contra de la Unidad para la Atención y Reparación a las víctimas, más no a la disminución de la interposición de tutelas invocando el derecho fundamental a la salud.

Lo anterior, lleva a concluir que las medidas adoptadas por el Gobierno nacional aún no surtieron el efecto requerido que se pretendía con la Sentencia T-760 de 2008, que consistía en la disminución de las tutelas. Dicha situación se agrava con el incumplimiento de las sentencias por parte de los demandados, lo que conlleva que se impulsen las acciones por desacato, que según lo que se ha visto, no cumplen con su finalidad, puesto que los administradores de justicia no cumplen con las sanciones tanto pecuniarias como de arresto que allí se imponen.

Por lo anterior, se resalta que con la presente iniciativa legislativa, se pretende eliminar las barreras administrativas que actualmente se presentan en el sistema de salud, reiterando la función de la Superintendencia Nacional de Salud, como ente de control, las sanciones penales descritas en la Ley 599 de 2000, y las sanciones impuestas con ocasión a los desacatos por incumplimiento en las decisiones que se proferan en atención al derecho al goce pleno de la salud y la vida en condiciones de dignidad.

#### 5. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley, contiene una serie de medidas concretas y frontales para la eliminación de barreras de acceso administrativo en perspectiva de garantizar el goce efectivo del derecho a la salud, materializando el sentido de la Ley Estatutaria en Salud. En su conjunto, el proyecto aborda integralmente las dimensiones de coordinación interinstitucional, política pública, participación ciudadana y acción judicial en un paquete robusto de medidas para enfrentar la vulneración sistemática del derecho a la salud.

En esa dirección crea una instancia interinstitucional denominada Comité Nacional de la Política Pública del Goce Efectivo del Derecho a la Salud para evaluar y orientar la política pública explícitamente en perspectiva de garantizar el goce efectivo del derecho a la salud, en esta instancia se fortalece la participación ciudadana en salud, dando relevancia a sus informes y solicitudes respecto al desempeño del sistema.

El proyecto retoma los avances conceptuales frente a la comprensión de la salud como un fenómeno determinado socialmente y por ende multidimensional, creando el Consejo Nacional de Determinantes Sociales de la Salud con participación directa de sectores académicos de presencia regional y nacional que garantizan capacidad técnica y conexión con las realidades de los diferentes territorios.

De la misma manera, el proyecto de ley, asume de manera frontal medidas drásticas para sancionar y prevenir el desacato al mecanismo judicial de la tutela, infortunadamente perpetuado en el sistema de salud. Para esto establece penas efectivas a quienes en contravía del orden jurídico vigente nieguen tratamiento y establezcan barreras al goce efectivo del derecho a la salud. Finalmente se crea un Sistema de Participación Ciudadana coordinado por la Superintendencia Nacional de Salud, para evaluar y tomar correctivos inmediatos que garanticen la oportunidad y el acceso a los servicios requeridos por los ciudadanos.

#### 6. DECLARACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Conforme al artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en el que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley, en principio, no genera conflictos de interés en atención a que no se genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una modificación de normas de carácter general.

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 067 DE 2022**  
**CÁMARA**

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2022

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Radicación Proyecto de Ley Estatutaria 067 de 2022-Cámara

En nuestra condición de Congresistas de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley “Por medio de la cual se reglamenta la participación política de los servidores públicos, en cumplimiento del artículo 127 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

Cordialmente,

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 067 DE 2022**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se reglamenta la participación política de los servidores públicos, en cumplimiento del artículo 127 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

**DECRETA:**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto reglamentar el artículo 127 de la Constitución Política referente a las condiciones en que los servidores públicos pueden participar en actividades de los partidos, movimientos políticos, y controversias políticas.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley aplica a los servidores públicos que se desempeñen en cualquier rama del poder público, cualquier órgano autónomo e independiente y particulares que desempeñen funciones públicas.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos de la interpretación de la presente ley se desarrollan las siguientes definiciones:

**3.1. ACTIVIDADES DE PARTIDOS Y MOVIMIENTOS:** Escenarios de expresión política de carácter público que desarrollan la plataforma ideológica de los partidos o movimientos políticos.

**3.2. CONTROVERSIAS POLÍTICAS:** Actividad dirigida a intervenir activa o pasivamente en las diferentes disputas con incidencia electoral directa, apoyando o rechazando una causa, una organización política o un candidato en una campaña electoral.

Parágrafo. La intervención de los empleados del Estado en discusiones o controversias públicas de interés general que se desarrollen en ejercicio de la libertad de expresión y al margen de un debate electoral o disputa partidista no se entienden como actividades de partidos o movimientos políticos ni como controversias políticas.

Artículo 4°. *Prohibición en participación política.* En cumplimiento del artículo 127 de la Constitución Política se prohíbe la participación en política de los siguientes servidores:

- 4.1. Funcionarios y empleados que se desempeñen en la rama judicial.
- 4.2. Empleados que se desempeñen en órganos de control.
- 4.3. Empleados que se desempeñen en órganos de seguridad.

Parágrafo 1°. La anterior prohibición aplica sin perjuicio del derecho al sufragio con excepción de la restricción constitucional de que trata el artículo 219 de la Constitución Política.

Parágrafo 2°. En cumplimiento del artículo 219 de la Constitución Política la Fuerza Pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley. Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos.

Artículo 5°. *Autorización en participación política.* En cumplimiento del artículo 127 de la Constitución Política se autoriza la participación en política por medio de actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas de los siguientes servidores:

- 5.1. Los pertenecientes a la rama legislativa.
- 5.2. Los pertenecientes a la rama ejecutiva.
- 5.3. Los pertenecientes a los órganos autónomos e independientes.
- 5.4. Los particulares que desempeñen funciones públicas en ramas del poder u órganos diferentes a los señalados en el artículo 4° de la presente ley.

Artículo 6°. *Facultades de los servidores con autorización en participación política.* Los servidores públicos que cuenten con autorización legal para participación en política podrán:

- 6.1. Inscribir militancia o registrarse a partido o movimiento político.
- 6.2. Participar en la elaboración de documentos institucionales o de campaña política de los partidos o movimientos políticos.
- 6.3. Participar en simposios, actos públicos, conferencias, foros, congresos, convenciones, debates que organicen partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos.
- 6.4. Usar prendas, distintivos o publicidad de partidos o movimientos políticos, estén o no relacionadas con un candidato, actividad o controversia específica.

6.5. Socializar propaganda, publicidad de partidos o movimientos políticos, sin perjuicio a que dicha acción se pueda realizar para un candidato, actividad o controversia específica.

6.6. Socializar propaganda, publicidad de partidos o movimientos políticos, sin perjuicio a que dicha acción se pueda realizar para un candidato, actividad o controversia específica por medio de redes sociales.

Artículo 7°. *Prohibiciones de los servidores con autorización en participación política:* Los servidores públicos con autorización para participación en política tienen prohibido:

- 7.1. Integrar, con voz o voto, órganos de dirección o administración de los partidos o movimientos políticos.
- 7.2. Aceptar vocerías del partido o movimiento político.
- 7.3. Coaccionar o influenciar a servidores públicos, subalternos o particulares para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.
- 7.4. Utilizar bienes del Estado, información reservada o recursos del erario para participar en el desarrollo de las actividades o controversias políticas.
- 7.5. Recibir contraprestación por la actividad política.
- 7.6. Apoyar o rebatir actividades o controversias políticas en las instalaciones de las oficinas públicas o en desarrollo de las funciones de su cargo.

7.7. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones oficiales, estaciones oficiales de televisión o de radio o imprenta pública.

7.8. Utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista.

7.9. Realizar colecta de fondos, rifas o cualquier juego de suerte y azar para finalidades políticas, homenajes u obsequios a candidatos, partidos o movimientos políticos.

7.10. Favorecer con promociones, bonificaciones, o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.

7.11. Aducir razones de “buen servicio” para despedir funcionarios de carrera.

7.12. Aceptar la designación o formar parte de directorios y comités de partidos políticos aun cuando no se ejerzan las funciones correspondientes.

7.13. Tener en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra.

7.14. Hacer descuentos o retenciones de sueldos o salarios con destino a los fondos de los partidos políticos o para cualquier finalidad de carácter partidistas. Esta restricción aplica también para homenajes u obsequios a partidos o movimientos políticos o candidatos.

Artículo 8°. *Actividad política de los miembros de las corporaciones públicas.* Los miembros de las corporaciones públicas de elección popular no cuentan con limitaciones para realizar actividades de los partidos y movimientos políticos ni en las controversias políticas.

Parágrafo. Los funcionarios de las corporaciones públicas podrán inscribirse como candidatos ante las mismas corporaciones en las que ejercen sus funciones.

Artículo 9°. *Pedagogía en los procesos preelectorales:* Las entidades públicas con régimen de derecho público y privado del orden nacional y local deberán realizar dentro de los cuatro meses anteriores a la fecha de elecciones de cualquier proceso electoral mínimo dos (2) inducciones sobre la participación política de que trata la presente ley.

Artículo 10. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria.

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ  
SENADOR

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

... N.º. CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 27 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 067 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Andres Calle  
HS Juan D. Echavarría, HR Alvaro Rueda  
HR Jezmi Baraza, HR Flora Perdomo y otros

SECRETARIO GENERAL

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Debe recordarse que la regulación de la participación política en Colombia ha sido desarrollada en varios escenarios, uno de estos fue en 1957 en donde por vía de PLEBISCITO<sup>1</sup> se prohíbe la participación en política de servidores públicos de carrera administrativa. En 1991 con la CONSTITUCIÓN POLÍTICA<sup>2</sup> se permite de manera relativa la participación política de servidores públicos excluyendo a los funcionarios judiciales, electorales, de control, al igual que las autoridades civiles o políticas, así como cargos de dirección. Los demás servidores públicos quedaron facultados para participar en política bajo las condiciones que estableciera la Ley. Para 2004 se reforma la Constitución con el ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2004<sup>3</sup> señalando que la prohibición cubre a los miembros de la rama judicial, de los órganos electorales, de los organismos de control y de seguridad. En 2004 se expide la Ley 996 la cual reguló la participación en política de los servidores públicos señalando prohibiciones y permisos.

Los mencionados cambios constitucionales han permitido varios intentos por reglamentar esta materia, pero por trámite legislativo no se ha logrado la expedición de la Ley. Para lo anterior, deben tenerse en cuenta los Proyectos de ley 31 de 1999 Cámara, 25 de 2012 Senado, 35 de 2014 Senado, 13 de 2015 Senado, 68 de 2016 Senado y 178 de 2018 Senado.

### ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL ORDEN INTERNACIONAL

La participación en política se constituye en un derecho fundamental. Dicho reconocimiento tiene como base el artículo 23 de la CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS<sup>4</sup> la cual establece:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

<sup>1</sup> DECRETO 247 DEL 4 DE OCTUBRE DE 1957, sobre plebiscito para una reforma constitucional, Diario Oficial. Año XCIV. N. 29.517. 21, octubre, 1957. PÁG. 10. Ver artículo 6°. “A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho de sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta.” Disponible en: [http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1055550].

<sup>2</sup> Artículo 127. (...) A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley. La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.” REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Disponible en: [http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf].

<sup>3</sup> República de Colombia, Acto Legislativo 2 del 27 de diciembre de 2004, *Diario Oficial* No. 45.775 del 28 de diciembre de 2004. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto\_legislativo\_02\_2004.html].

<sup>4</sup> ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Convención Americana sobre derechos humanos. “Pacto de San José de Costa Rica”, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\_b-32\_convencion\_americana\_sobre\_derechos\_humanos.htm]

Entre la restricción y la permisividad en la participación política frente a la libertad de sufragio, especialmente por quienes tienen la calidad de autoridad, se han desarrollado diferentes posiciones sancionatorias. De allí que sea relevante considerar el análisis realizado por FRANCISCO FERNÁNDEZ<sup>5</sup>, el cual verifica esta situación en diferentes países. En ARGENTINA<sup>6</sup>, por ejemplo, se sanciona con pena de prisión a quien con engaños indujere al voto. En FRANCIA<sup>7</sup> se penaliza al que intente influenciar violentamente el voto o su abstención. En ESPAÑA<sup>8</sup>, se establece pena de arresto para quienes usen recompensas, dádivas, promesas para solicitar directa o indirectamente el voto. Condiciones similares se aplican en MÉXICO<sup>9</sup>.

#### ANTECEDENTES JURÍDICOS DEL ORDEN INTERNO

Por parte de la Constitución Política se hace evidente que el artículo 2° garantiza la participación de todos en las decisiones políticas, el artículo 3° determina que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, el cual puede ejercerla de manera directa, el artículo 40 determina que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, el artículo 95 determina que es un deber de la persona y del ciudadano participar en la vida política y el artículo 103 señala los mecanismos de participación para el ejercicio de su soberanía. Como puede apreciarse, es la misma Constitución Política la que desarrolla como aspecto esencial en la democracia un régimen de participación política con el fin de materializar las decisiones del poder constituyente. Y es que esto es así porque la existencia de una democracia implica activismo, decisión, participación y expresión del pueblo por encima de escenarios de abstencionismo pasivo.

Si bien es cierto existen regulaciones legales de mecanismos constitucionales, conforme lo recuerda Ortega-Ruiz<sup>10</sup>, para ejercer la conformación, ejercicio y control del poder político, no es menos cierto que existe un grupo poblacional que por su calidad de empleados del Estado no cuentan con la posibilidad de aplicar su participación política por carecer de una ley integral que desarrolle el artículo 127 de la Constitución Política.

El ordenamiento interno colombiano desarrolla el derecho de participación política de los empleados del Estado en el artículo 127 de la Constitución Política<sup>11</sup> por medio de un régimen diferenciado al establecer una regla prohibitiva absoluta y una regla condicionada relativa. La regla prohibitiva absoluta se impone a los empleados del Estado que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad al prohibírseles tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas. La regla condicionada relativa está destinada para los empleados no contemplados anteriormente, los cuales pueden participar en actividades y controversias políticas conforme lo determine una ley estatutaria. Dicho mandato constitucional está redactado en los siguientes términos:

“Artículo 127. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

A los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución.

Los empleados no contemplados en esta prohibición sólo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria.

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta”.

Las restricciones y prohibiciones para el activismo político por parte de empleados del Estado tienen un soporte constitucional, como es el de la imparcialidad de la función pública y amparar la libertad política, pero, ante todo, defender principios constitucionales como el de la moralidad pública. Lo anterior, se hace evidente al observar las consideraciones dadas por la Corte Constitucional<sup>12</sup> cuando señala que:

“La prohibición de participar en política dirigida a los empleados del Estado se apoya en importantes razones constitucionales que se desprenden de una lectura sistemática de la Carta. En efecto, dicha restricción tiene por objeto (i) preservar el principio de imparcialidad de la función pública, de la apropiación del Estado por uno o varios partidos; (ii) asegurar la prevalencia del interés general sobre el interés particular, ya grupista, sectorial o partidista; (iii) garantizar la igualdad de los ciudadanos y organizaciones políticas, del trato privilegiado e injustificado que autoridades o funcionarios puedan dispensar a personas, movimientos o partidos de su preferencia; (iv) proteger la libertad política del elector y del ciudadano del clientelismo o la coacción por parte de servidores del Estado, mediante el uso abusivo de la investidura oficial y la utilización de los recursos del público; y (v) defender la moralidad pública de la utilización o destinación abusiva de bienes y dineros públicos. En suma, tales principios, valores y derechos constitucionales explican y justifican la limitación de derechos de participación política de que son objeto los servidores del Estado.”.

De conformidad con lo considerado por la Corte Constitucional<sup>13</sup> “la prohibición de participar en el debate político, es, para quien detenta la calidad de funcionario público, como para quien ejerce una función pública que atribuya autoridad, una condición necesaria de la neutralidad en el desempeño de sus funciones.”. Es por dicha condición que en la presente iniciativa van enmarcados dichos sujetos, conforme se aprecia en el articulado del proyecto.

La Corte Constitucional<sup>14</sup> “considera que la participación de los empleados del Estado en las actividades de los partidos y movimientos o en las controversias políticas, se subordina a la expedición de un régimen estatutario que la decreta y establezca las condiciones para ello.”. Es por lo anterior, y conforme el señalado criterio, que este proyecto de ley adquiere importancia para los empleados del Estado, especialmente, para aquellos que estarían autorizados constitucionalmente para participar en política, pero legalmente impedidos por falta del desarrollo legal.

El mandato constitucional que permite la participación política ha sido interpretado por la Corte Constitucional<sup>15</sup>, al señalar que “la

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ FRANCISCO, Delitos Electorales, reseñas curriculares. Pág. 256 y ss. Disponible en: [<http://www.corteidh.or.cr/tablas/14910.pdf>].

<sup>6</sup> Código Electoral Nacional Argentino.

<sup>7</sup> Código Electoral de Francia, art. 107.

<sup>8</sup> Ley Orgánica del Régimen Electoral General apartados a/ y b/ del art. 146.1.

<sup>9</sup> Código Penal Federal de México, cuyo artículo 405.

<sup>10</sup> ORTEGA RUIZ, LUIS GERMÁN. *El acto administrativo en los procesos y procedimientos* / Luis Germán Ortega Ruiz.— Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2018. Disponible en: <https://publicaciones.ucatolica.edu.co/pdf/el-acto-administrativo-en-los-procesos-y-procedimiento.pdf>. y <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/23515> Pág. 119.

<sup>11</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr004.html#127](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr004.html#127)

<sup>12</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-794 del 29 de octubre de 2014, M. P.: Mauricio González Cuervo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-794-14.htm>].

<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sent. C-1508 del 8 de noviembre de 2000. M. P. Dr. Jairo Charry Rivas. Disponible en: [<http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1508-00.htm>].

<sup>14</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-794 del 29 de octubre de 2014, M. P. Mauricio González Cuervo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-794-14.htm>].

<sup>15</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-794 del 29 de octubre de 2014, M. P. Mauricio González Cuervo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-794-14.htm>].

prohibición que enuncia el inciso segundo del artículo 127 de la Carta comprende la conducta dirigida a intervenir activa o pasivamente en las diferentes disputas con incidencia electoral directa, apoyando o rechazando, una causa, una organización política o un candidato. No hace parte del significado constitucional de las expresiones “actividades de los partidos y movimientos” y “controversias políticas”, comportamientos que al margen de un debate electoral o de una disputa partidista, tienen como resultado o pueden ser interpretados como la emisión de una opinión o la presentación de una postura respecto de un asunto de interés general”.

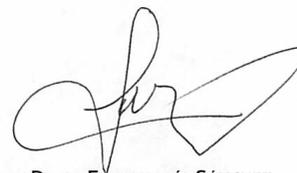
La Corte Constitucional<sup>16</sup> tuvo la posibilidad de conocer una demanda de inconstitucionalidad en donde se analizaban normas jurídicas expedidas en vigencia del anterior régimen constitucional, es decir, el de la Constitución de 1886. En dichas normas se tenía como regla absoluta la imposibilidad de participar en política por parte de los empleados del Estado, por lo cual, y ante las nuevas disposiciones constitucionales de 1991 sobre participación política de estos, determinó declarar parcialmente inexecutable el artículo 10 del Decreto 2400 de 1968, el numeral 20 del artículo 15 de la Ley 13 de 1984, el artículo 158 del Código Penal (Decreto ley 100 de 1980). 16 y 17 del artículo 6° del Decreto 1647 de 1991; el artículo 10 del Decreto-ley 2400 de 1968, el artículo 15 (numeral 20) de la Ley 13 de 1984 y el artículo 158 del Código Penal aplicando la regla de participación política relativa de los empleados del Estado.

El presente proyecto de ley tuvo en cuenta las consideraciones dadas por la Corte Constitucional para entender sistemáticamente el concepto de *controversias políticas*, con el fin de no aplicar una interpretación que vulnerara la libertad de expresión y libertades políticas de los servidores del Estado. Por ello se tuvo en consideración el siguiente aparte, el cual sirvió de sustento para uno de los artículos del proyecto, en el cual se establecen las definiciones que servirán de interpretación de la iniciativa. Dicha consideración de la Corte Constitucional<sup>17</sup> señala:

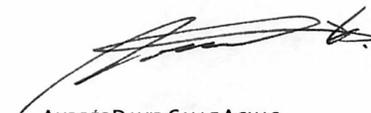
“Ello exige una ciudadanía deliberante y la tutela de las libertades que son funcionales a la discusión. Aceptar que el segundo inciso del artículo 127 impone una limitación a la posibilidad de deliberar, amplía excesivamente una prohibición que tiene como destinatarios exclusivos a los miembros de la Fuerza Pública. Se trataría, en contra de su carácter especial, de una prohibición para todos, incompatible con un régimen democrático”.

Finalmente, y atendiendo a los mencionados pronunciamientos jurisprudenciales, los mandatos constitucionales y los principios democráticos que exigen la materialización de la expresión soberana, en conjunto con la necesidad de desarrollar el artículo 127 de la Constitución Política, se presenta este proyecto de ley para que el Congreso de la República inicie el debate e implemente la participación política de los empleados del Estado ordenada desde el orden constitucional.

En cumplimiento de lo ordenado por el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 se considera que no existe circunstancia de impedimento por parte de los congresistas al no evidenciarse un beneficio *particular, actual y directo* con relación a las disposiciones que pretenden establecer el presente proyecto de ley sobre participación política por ser una reglamentación general, abstracta e impersonal y además, porque los intereses del congresista coinciden o se fusionan con los intereses de los electores en atención a lo dispuesto en la Ley 2003. Lo anterior, sin desconocer la posibilidad de la objeción de conciencia y asuntos que son de conocimiento del fuero interno de los congresistas.



JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ  
SENADOR



ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

## PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

### PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 057 DE 2022 CÁMARA

*por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Paz del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”.*

Bogotá, D. C. 26 julio de 2022

Señor

DAVID RACERO

Presidente de la Cámara de Representantes

Ciudad

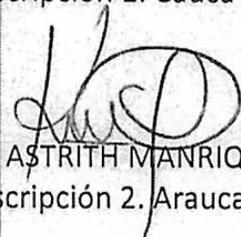
Referencia: Radicación del Proyecto de ley “*Por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Paz del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”.*

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1° de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el proyecto de Ley “*Por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Paz del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”*, con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo. Por tal motivo, anexamos el original en formato PDF con firmas y dos copias, en formato PDF sin firmas, y formato Word sin firmas.

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución. Por tal motivo, adjuntamos vía correo electrónico en formato PDF y Word para que se dé cumplimiento a lo reglado en la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA  
Circunscripción 1. Cauca-Nariño-Valle



KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE  
Circunscripción 2. Arauca

H2 John Jairo Gonzalez  
JOHN JAIRÓ GONZÁLEZ AGUDELO  
Circunscripción 3. Bajo Cauca

<sup>16</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-454 del 13 de octubre de 1993. M. P. José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-454-93.htm>].

<sup>17</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-794 del 29 de octubre de 2014, M. P. Mauricio González Cuervo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-794-14.htm>].

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 057 DE 2022  
CÁMARA

por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Paz del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso De Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente Ley tiene por objeto crear la Comisión Legal de Paz del Congreso de la República y definir sus funciones, atribuciones y funcionamiento.

Artículo 2º. Adiciónese el artículo 55 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 55. Integración, denominación y funcionamiento.** Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas, corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el periodo constitucional la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana y la Comisión Legal de Paz.

La Comisión de Paz tendrá carácter legal y se integrará por los senadores y representantes que se postulen para conformarla.

Artículo 3º. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 61M. Objeto de la Comisión Legal de Paz.** Esta comisión tiene por objeto apoyar mecanismos de implementación de los acuerdos de paz, el impulso de acciones de carácter humanitario e iniciativas de política para la preservación, mantenimiento, consolidación y la cultura de la paz.

Artículo 4º. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 61N. Composición.** La Comisión Legal de Paz tendrá carácter interparlamentario. Está integrada por los senadores y representantes a la Cámara que se postulen para conformarla, quienes sesionarán de manera conjunta cada vez que sean convocados por la Mesa Directiva.

**Parágrafo 1º.** Los integrantes de la Comisión serán elegidos dentro de los quince (15) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, y en los posteriores periodos legislativos constitucionales, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de instalación o sesión inaugural del respectivo periodo constitucional.

**Parágrafo 2º.** Considerando que las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz son elegidas para los periodos constitucionales de 2022-2026 y 2026-2030, de manera automática, y durante estos periodos, se asignarán dieciséis (16) espacios para que hagan parte de la Comisión Legal.

Artículo 5º. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 61O. Funciones.** La Comisión Legal de Paz tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborar y presentar propuestas legislativas relacionadas con la implementación de los acuerdos, la construcción de paz y el bienestar de las víctimas del conflicto.

2. Ejercer el control político a los funcionarios y entidades responsables de la implementación de las políticas e iniciativas públicas relacionadas con la construcción de paz en Colombia. Así también con lo relacionado a la administración del Fondo Colombia en Paz.

3. Realizar análisis, estudios y monitoreo de los asuntos de diálogo y negociación que impulse el Gobierno nacional que conlleven a la construcción de paz.

DIÓGENES QUINTERO AMAYA  
Circunscripción 4. Catatumbo.

JHON FREDY NUÑEZ RAMOS  
Circunscripción 5. Cáqueta

JAMES H. MOSQUERA TORRES  
Circunscripción 6. Chocó-Antioquia

WILLIAM FERNEY ALJURE MARTÍNEZ  
Circunscripción 7. Meta-Guaviare

LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS  
Circunscripción 8. Montes de María. Bolívar-Sucre

ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA  
Circunscripción 9. Cauca-Valle

GERSON LISÍMACO MONTAÑO ARIZALA  
Circunscripción 10. Nariño

JHON FREDY VALENCIA  
Circunscripción 11. Putumayo

JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ  
Circunscripción 12. César-Magdalena-La Guajira

JUAN CARLOS VARGAS SOLER  
Circunscripción 13. Bolívar-Antioquia.

LEONOR MARÍA PALENCIA VEGA  
Circunscripción 14. Córdoba

HAIVER RINCÓN GUTIERREZ  
Circunscripción 15. Tolima

KAREN JULIANA LOPEZ SALAZAR  
Circunscripción 16. Antioquia

4. Construir escenarios de facilitación en los procesos de diálogo y negociación de los conflictos internos en Colombia, previa autorización del Gobierno nacional.

5. Desarrollar análisis e informes sobre la implementación de los acuerdos de paz firmados por el gobierno nacional con el fin de aportar a la construcción de paz y superar los conflictos armados.

6. Llevar a cabo acciones humanitarias que permitan contribuir a la preservación y el mantenimiento de la paz en Colombia.

7. Promover mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de paz, de solución pacífica de los conflictos, construcción de paz y de respeto de los Derechos Humanos.

8. Incentivar acciones que contribuyan a fortalecer la cultura de paz en Colombia.

9. Participar de encuentros académicos, sociales y políticos que aborde la temática de construcción de paz en Colombia.

10. Conmemorar el Día Nacional de la Paz.

11. Impulsar el debate y la aprobación de programas, proyectos y presupuestos que contribuyan a la paz en las iniciativas legislativas del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación.

12. Presentar informes anuales a las plenarios de las Cámaras y a la sociedad civil al término de cada legislatura sobre el desarrollo de su misión institucional.

13. Emitir opiniones sobre los proyectos de actos legislativos y de Ley relacionados con la implementación de los acuerdos y en especial los relacionados con la destinación de los recursos reservados para tales fines.

14. Elegir la mesa directiva de la Comisión Legal.

15. Dictar su propio reglamento para el desarrollo de su objeto institucional.

16. Elegir a los representantes de la rama legislativa del poder público en el Consejo Nacional de Paz.

17. Conferir reconocimientos a la labor desarrollada por organizaciones sociales, no gubernamentales y/o personalidades en favor de la paz.

18. Verificar el cumplimiento de los convenios internacionales ratificados por Colombia y las Leyes relativas con la construcción y preservación de la paz y la salida negociada de los conflictos internos.

19. Todas las demás funciones que determine la Ley.

Parágrafo. Las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil podrán asistir por invitación a sesiones de esta comisión cuando trate de los asuntos de construcción de paz, con voz.

Artículo 6°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 61P. Sesiones.** La Comisión Legal de Paz se reunirá por convocatoria de su mesa directiva, como mínimo una vez al mes o cuando se considere necesario. Las decisiones de la comisión serán adoptadas por mayoría simple.

Artículo 7°. Adiciónese a la Sección Segunda del Capítulo IV, del Título II de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

**Artículo 61Q. Mesa Directiva.** La Mesa Directiva de la Comisión Legal de Paz estará conformada por una presidencia y una vicepresidencia elegidas por mayoría simple al inicio de cada legislatura.

Artículo 8°. Adiciónese el artículo 369 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 2.6.15, así:

**2.6.15. Comisión Legal de Paz**

1. Coordinador(a) de la Comisión (12)

1 Secretario(a) Ejecutivo(a) (5)

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, con el numeral 3.15, así:

3.15 Comisión Legal de Paz

2 profesionales Universitarios (6)

Artículo 10. *Costo fiscal.* Las Mesas Directivas de Senado y Cámara incluirán en el Presupuesto Anual de Gastos del Congreso de la República, que hace parte de la Ley de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal, las partidas correspondientes al pago de la planta de personal de la Comisión Legal de Paz, conforme con lo estipulado en la presente Ley.

Artículo 11. *Judicantes y practicantes.* La Comisión Legal de Paz podrá tener en su planta pasantes y judicantes, acogiendo las disposiciones y convenios que para tal efecto ha establecido el Congreso de la República con las distintas instituciones de educación superior.

Artículo 12. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Circunscripción 1. Cauca-Nariño-Valle	JAMES H. MOSQUERA TORRES Circunscripción 4. Chocó-Antioquia
KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Circunscripción 2. Arauca	WILLIAM FERNEY ALJURE MARTÍNEZ Circunscripción 7. Meta-Guaviare
HR JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO Circunscripción 3. Bajo Cauca	LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS Circunscripción 8. Montes de María. Bolívar-Sucre
DIÓGENES QUINTERO AMAYA Circunscripción 4. Catatumbo.	ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA Circunscripción 9. Cauca-Valle
JHON FREDY NUÑEZ RAMOS Circunscripción 5. Caquetá - Huila	JUAN CARLOS VARGAS SOLER Circunscripción 13. Bolívar-Antioquia.
GERSON LISIMACO MONTAÑO-ARIZALA Circunscripción 10. Nariño	LEONOR MARÍA PALENCIA VEGA Circunscripción 14. Córdoba
JHON FREDY VALENCIA Circunscripción 11. Putumayo	HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ Circunscripción 15. Tolima
JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ Circunscripción 12. César-Magdalena-La Guajira	KAREN JULIANA LÓPEZ SALAZAR Circunscripción 16. Urabá. Antioquia

**CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 26 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo No. 057 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por HR Jhon Muñoz, HR James Mosquera, HR Diogenes Q, HR Juan C. Vargas, HR Karen Lopez y otros HR

**SECRETARIO GENERAL**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Paz del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

**1. Presentación y síntesis del proyecto**

El proyecto de Ley orgánica que se pone en consideración del Congreso de la República, con el fin de que curse el trámite legislativo, tiene como objeto la creación, designación de funciones, atribuciones y la reglamentación sobre el funcionamiento de la Comisión Legal de Paz del Congreso de la República. Recogiendo así, las reiteradas propuestas de conformación hechas por los honorables Congresistas que conformaron las Comisiones Accidentales de Paz con anterioridad.

Las modificaciones y adiciones propuestas a la Ley 5ª de 1992 buscan darle cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y en especial a lo acordado sobre las garantías de participación en diferentes niveles y temas de los movimientos y organizaciones sociales, pues en el mencionado acuerdo se estableció que era necesario impulsar, por medio de un proyecto de ley, la creación de instancias de seguimiento que permitan una verificación del cumplimiento del acuerdo.

Este proyecto de ley construye sobre lo construido, y reconoce todas las iniciativas previas que se han desarrollado en el Congreso, y agradece los aportes anteriormente construidos.

El cambio de naturaleza de la Comisión de Paz a una de carácter Legal es necesario ya que i) el tratamiento de los temas relacionados con la paz, los cuales son cruciales e indispensables para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del conflicto, deben ser abordados de manera conjunta por las Cámaras del Congreso de la República, ii) El rol que debe cumplir esta Comisión es trascendental para darle el enfoque diferenciado necesario a los proyectos de ley relacionados con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del conflicto y iii) La necesidad histórica de darle un espacio permanente a los Congresistas, víctimas y actores del conflicto para contribuir a la creación de una paz estable y duradera.

**2. Antecedentes**

Las actividades desarrolladas previamente por la Comisión Accidental de Paz del Congreso de la República han llevado a avances importantes en materia de construcción de paz. Durante la realización de actividades se han destacado sesiones, mesas regionales, audiencias públicas, foros y demás instancias de diálogo que han impulsado una interacción con la ciudadanía y con distintas entidades del Estado.

Las contribuciones a lo largo del tiempo han llevado a contar con avances que permitan superar situaciones de conflicto en Colombia, así como escenarios de reconciliación, en suma, la construcción de paz.

Se conocen antecedentes importantes en esta materia. Se destacan algunos ejemplos sobre el particular:

- Resolución MD-1992 de 2004, que buscó acompañar procesos de paz que adelantaba en su momento el Gobierno nacional con los grupos de autodefensas, ELN y demás grupos armados.

- Resolución MD-1981 de 2006 que crea la Comisión Accidental de Paz de la Cámara de Representantes para impulsar la misión de construcción de paz.

- Resolución MD-002 de 2010. Crea la Comisión Accidental de Paz de Senado de la República con el ánimo de impulsar apoyo al Gobierno nacional en dichos asuntos. Posteriormente, el interés del Congreso aumenta y se conocen mayores participaciones de integrantes de la Corporación en dicha comisión.

- Resolución MD-001 de 2014. Crea la Comisión Accidental de Paz de Senado de la República con 17 integrantes, que se aumentan en el paso del debate legislativo.

- Resolución MD-018 de 2018. Crea la Comisión Accidental de Paz de Senado de la República.

- Resolución 2121 de 2018. Crea la Comisión Accidental de Paz de la Cámara de Representantes. En este contexto, el Congreso presentó una propuesta legislativa en el mismo espíritu del actual proyecto, que no continuó su proceso por concepto desfavorable del Ministerio de Hacienda.

- Resolución 003 de 2020. Crea la Comisión Accidental de Paz del Senado de la República.

Esta exposición destaca un esfuerzo del Congreso de casi 20 años, que ha trabajado bajo situaciones coyunturales, y por ello, este proyecto contempla un abordaje institucional que fortalezca la construcción de paz.

**3. Justificación**

Como lo indica el artículo 66 de Ley 5ª de 1992, las Comisiones Accidentales cumplen funciones y misiones específicas. En ese sentido, los encargos temáticos de dichos cuerpos obedecen a situaciones de coyuntura, y, por ende, las alternativas de solución se plantean bajo circunstancias específicas.

Por ello, este proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso de la República bajo el principio fundamental que la construcción y la consolidación de paz atienden a procesos estructurales, y por ende su abordaje institucional requiere de al menos un tránsito a la Comisión Legal de Paz, para que se continúe la senda de trabajo atendiendo lo expresado por los electores y electoras de Colombia, las obligaciones internacionales, constitucionales y legales que tiene el Estado colombiano en la construcción y mantenimiento de la paz.

Así las cosas, para darle cumplimiento al artículo 22 de la Constitución Política, se hace necesario fortalecer de unos recursos mínimos para el funcionamiento y las actividades que promuevan la paz en Colombia desde el legislativo. Se destacan, por ejemplo, las funciones de seguimiento y monitoreo a los Acuerdos de Paz y a la construcción de paz en general, como mecanismos de vital importancia para la toma de decisiones con base en evidencias. Esto requiere de un esfuerzo por parte del Congreso para que la corporación cuente con mayores elementos en aras de superar los conflictos en Colombia. Se trata entonces de impulsar una Comisión Legal de Paz para darle la relevancia política y técnica desde el Congreso a los asuntos de construcción y consolidación de la paz en Colombia.

Este proyecto contempla una actuación conjunta de ambas Cámaras, de tal manera que se unifiquen los esfuerzos, superando la duplicidad de funciones que se han conocido en el pasado. Esto podría impactar en un mensaje de unidad desde el legislativo, de tal forma que, esta rama del poder público fortalezca los esfuerzos y promueva iniciativas de paz, facilitación y medición de procesos de negociación, con la autorización del Gobierno nacional, así como el impulso de acciones humanitarias que permitan darle cumplimiento al mandato constitucional.

Por ello, la Comisión Legal de Paz se hace necesaria por las siguientes razones:

a) Articular los esfuerzos del Congreso en una sola Comisión

b) Vincular a las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz a los esfuerzos que ha venido desarrollando el Congreso previamente, en la construcción de la paz en Colombia.

c) Fortalecer las decisiones del Congreso en materia de paz, por medio de un abordaje que trascienda lo coyuntural.

d) Ampliar la capacidad de estudio y análisis en materia de paz por parte del Congreso, y con ello, dejar instrumentos para la toma de decisiones en la materia.

e) Fortalecer el rol del Congreso en materia de paz y escenarios de superación de los conflictos en Colombia.

**4. Marco jurídico**

El presente proyecto se enmarca en el siguiente marco jurídico:

- Artículo 22 de la Constitución Política: “La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”.

- Acto Legislativo 1 de 2012. *Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*

- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera de 2016.

- Acto Legislativo 1 de 2016. *Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Se destaca por ejemplo el artículo 3 que establece: “El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales. El Gobierno podrá efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios para ejecutar el componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones.*

*Las autoridades departamentales, municipales y distritales tendrán la facultad de hacer los ajustes necesarios a sus planes de desarrollo para adecuarlos al Plan de Inversiones para la Paz durante los seis meses siguientes a la adopción de este.*

*Al inicio de cada legislatura el Presidente de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo presentarán al Congreso un informe detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”.*

- Acto Legislativo 2 de 2017. *Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera.*

- Ley 418 de 1997. *Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.*

- Ley 434 de 1998. *Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones.*

- Ley 1732 de 2014. *Por la cual se establece la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas del país.*

Adicionalmente, este proyecto considera el cumplimiento de los compromisos internacionales descrito en la Carta de Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estados Americanos. Sobre esto último, es importante resaltar el objetivo de Naciones Unidas de prevenir los conflictos y poner de acuerdo a las partes implicadas.

Así también se considera la Agenda 2030 contenida en los 16 Objetivos de Desarrollo Sostenible. El ODS 16 está centrado en promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Sobre este particular es importante destacar al menos 3 metas asociadas a este ODS, relativas al proyecto de ley en cuestión:

- 16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo
- 16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños
- 16.3 Promover el estado de derecho y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA  
Circunscripción 1. Cauca-Nariño-Valle

KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE  
Circunscripción 2. Arauca

JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO  
Circunscripción 3. Bajo Cauca

Circunscripción 7. Meta-Guaviare

LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS  
Circunscripción 8. Montes de María. Bolívar-Sucre

ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA  
Circunscripción 9. Cauca-Valle

DIÓGENES QUINTERO AMAYA  
Circunscripción 4. Catatumbo.

JOHN FREDDY NÚÑEZ  
Circunscripción 5. Caquetá-Huila

JAMES H. MOSQUERA TORRES  
Circunscripción 6. Chocó-Antioquia

WILLIAM FERNEY ALJURE MARTÍNEZ

LEONOR MARÍA PALENCIA VEGA  
Circunscripción 14. Córdoba

HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ

GERSON LISÍMACO MONTAÑO ARIZALA  
Circunscripción 10. Nariño

JHON FREDY VALENCIA  
Circunscripción 11. Putumayo

JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ  
Circunscripción 12. César-Magdalena-La Guajira

JUAN CARLOS VARGAS SOLER  
Circunscripción 13. Bolívar-Antioquia.  
Circunscripción 15. Tolima

KAREN JULIANA LÓPEZ SALAZAR  
Circunscripción 16. Urabá. Antioquia

### PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 065 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se modifica la Ley 5ª de 1992 con el fin de implementar medios y/o herramientas tecnológicas o digitales en los procesos legislativos del Congreso.*

Bogotá, 26 de julio de 2022.

Señor(a)

David Ricardo Racero Mayorca

Presidente

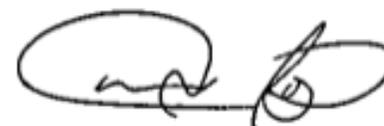
Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

**Referencia:** Radicación Proyecto de Ley Orgánica, *“por medio del cual se modifica la Ley 5ª de 1992 con el fin de implementar medios y/o herramientas tecnológicas o digitales en los procesos legislativos del Congreso”.*

En calidad de Representante a la Cámara y en uso de la facultad consagrada en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, me permito comedidamente radicar ante su despacho el siguiente proyecto de ley orgánica *“Por medio del cual se modifica la Ley 5ª de 1992 con el fin de implementar medios y/o herramientas tecnológicas o digitales en los procesos legislativos del Congreso”*, mediante el cual buscamos contribuir al proceso de fortalecimiento del proceso legislativo en el país. Dejamos entonces a consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto para dar trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

Del Honorable Congresista,



**Armando Zabaraín D'arce**  
**H. Representante Dpto. Atlántico**

## PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 065 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se modifica la Ley 5ª de 1992 con el fin de implementar medios y/o herramientas tecnológicas o digitales en los procesos legislativos del Congreso.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto armonizar los procesos legislativos dentro del Congreso con la implementación de herramientas tecnológicas para fortalecer en términos de eficacia, eficiencia, celeridad, transparencia, publicidad, economía administrativa y responsabilidad ambiental los trámites al interior de la corporación.

Artículo 2°. *Adopción de medios y/o herramientas tecnológicas o digitales para las observaciones a las actas de las sesiones.* Modifíquese el artículo 35 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará de la siguiente forma:

**Artículo 35. Actas.** De las sesiones de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes, especialmente, se levantarán actas que contendrán una relación sucinta de los temas debatidos, las personas que han intervenido, los mensajes leídos, las proposiciones presentadas, las comisiones designadas, y las decisiones adoptadas.

Abierta la sesión, el Presidente someterá a discusión, sin hacerla leer, el acta de la sesión anterior, puesta previamente en conocimiento de los miembros de la Corporación, bien por su publicación en la ***Gaceta del Congreso***, o bien mediante reproducción por cualquier otro medio mecánico. En consideración el acta, cada Congresista solo podrá hablar una vez para reclamar acerca de las omisiones o inexactitudes en que se hubiere incurrido al redactarla, sin perjuicio del derecho de hablar sobre las reclamaciones que hagan otros Congresistas. Quien tenga observaciones las presentará por escrito **de manera física o por correo electrónico institucional** a la secretaría a fin de que se inserten en el acta siguiente.

Tratándose de la última sesión, el acta será considerada y aprobada antes de cerrarse la reunión, o facultarse a su Mesa Directiva para la debida aprobación. Si el acta no estuviere totalmente elaborada para la sesión siguiente, el respectivo Secretario presentará y dará lectura a un acta resumida que servirá para el conocimiento y aprobación de la corporación o comisión.

Artículo 3°. *Adopción de medios y/o herramientas tecnológicas o digitales para las proposiciones a los proyectos de ley.* Modifíquese el artículo 113 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará de la siguiente forma:

**Artículo 113. Presentación de proposiciones.** El Congresista, autor de una proposición de modificación, adición o suspensión, la presentará por escrito y firmada **de manera física o por correo electrónico institucional a la secretaría de la comisión o de la plenaria según sea el caso**, sin necesidad de incluir razones o argumentos. Puesta en discusión, podrá hacer uso de la palabra para sustentarla.

Artículo 4°. *Adopción de medios y/o herramientas tecnológicas o digitales para la radicación de proyectos de ley.* Modifíquese el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará de la siguiente forma:

**Artículo 144. Publicación y reparto.** Recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la ***Gaceta del Congreso***, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva.

El proyecto se entregará en original y dos copias **o por medio del correo electrónico institucional del Congresista al correo electrónico institucional de la secretaría general**, con su correspondiente exposición de motivos. De él se dejará constancia en la Secretaría y se radicará y clasificará por materia, autor, clase de proyecto y comisión que deba tramitarlo.

Un ejemplar del proyecto será enviado por el Secretario inmediatamente para su publicación en la ***Gaceta del Congreso***.

Artículo 5°. *Adopción de medios y/o herramientas tecnológicas o digitales para la radicación de ponencias a los proyectos de ley.* Modifíquese el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará de la siguiente forma:

**Artículo 156. Presentación y publicación de la ponencia.** El informe será presentado por escrito, en original y dos copias al secretario de la Comisión Permanente **o por medio del correo electrónico institucional del Congresista Ponente al correo electrónico institucional de la secretaría de la comisión respectiva**. Su publicación se hará en la ***Gaceta del Congreso*** dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la ***Gaceta del Congreso***.

Artículo 6°. *Adopción de medios y/o herramientas tecnológicas o digitales para las observaciones ciudadanas en el estudio de los proyectos de ley.* Modifíquese el artículo 231 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará de la siguiente forma:

**Artículo 231. Publicidad de las observaciones.** Las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito, en original y tres copias de las cuales una corresponderá al ponente del proyecto **o por medio del correo electrónico del ciudadano al correo electrónico institucional de la secretaría de la comisión respectiva, la cual remitirá copia del correo con las observaciones hechas por el (la) ciudadano(a) a cada uno de los correos institucionales de los congresistas ponentes.**

Mensualmente serán publicadas en la ***Gaceta del Congreso*** las intervenciones escritas que se realicen en los términos indicados, y cuando ellas, a juicio del respectivo Presidente, merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas. En igual forma se procederá cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la Comisión, evento en el cual sesionará informalmente.

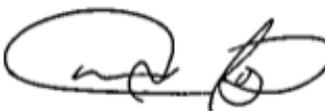
Artículo 7°. *Reglamentación.* La mesa directiva de cada Cámara reglamentará dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley la forma, medios, herramientas tecnológicas y procesos necesarios para dar cumplimiento a lo estipulado en los artículos precedentes.

Así mismo, la mesa directiva de cada Cámara impartirá, con fundamento en la reglamentación expedida en cumplimiento del anterior inciso, las directrices necesarias a cada comisión del Congreso para que cada una, por conducto de sus mesas directivas, dé cumplimiento a lo preceptuado en la presente ley.

**Parágrafo.** La reglamentación expedida deberá incluir los lineamientos necesarios para la adopción de correos y firmas electrónicas de cada uno de los congresistas y secretarías, siguiendo los parámetros del decreto 2364 del 22 de noviembre de 2012 expedido por la Presidencia de la República, así como los parámetros de seguridad informática a que haya lugar para la verificación de la veracidad y autenticidad de cada trámite legislativo.

Artículo 8°. *Vigencia.* Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**ARMANDO ZABARAIN D'ARCE**

**H.R. del Dpto. del Atlántico.**

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La crisis generada por la pandemia causada por el virus SarsCov2 (conocida como Covid-19) obligó a entidades tanto públicas como privadas a establecer e implementar diferentes medios para seguir ejerciendo sus actividades y funciones utilizando mecanismos transitorios como el trabajo remoto, teletrabajo, trabajo en casa, a partir del uso de herramientas tecnológicas que permitieron no solo seguir operando, sino darle mayor celeridad y eficiencia a todos sus procesos.

El Congreso de la República como rama del poder público del Estado colombiano no fue la excepción a lo anterior, ya que adoptó diferentes medidas para garantizar tanto los procesos deliberativos – democráticos

propios de la función que le es encomendada desde la Constitución de 1991, como los procesos administrativos que le permitieran seguir operando para beneficio del país. Dentro de estas medidas se establecieron diversos medios o canales electrónicos o digitales como correos electrónicos, firmas digitales, entre otros, que garantizaron durante la crisis y el aislamiento un funcionamiento, dentro del contexto, pertinente, de la rama legislativa.

Sin embargo, una vez inmersos en el proceso de superación de la crisis, diferentes actores tanto públicos como privados vieron en estas medidas transitorias la posibilidad para disminuir los costos operacionales y administrativos en sus organizaciones, así como los medios necesarios para dotar de mayor celeridad, eficiencia, eficacia, economía administrativa, entre otros, a todos sus procesos internos y externos. En el caso del Congreso fue tanto así, que **durante este periodo de tiempo aumentó considerablemente el número de proyectos radicados por medios electrónicos, el número de proposiciones, se dio campo a un régimen de austeridad presupuestal en términos de recursos físicos como papel, impresiones, entre otros, mucho más amplio, entre otras ventajas que facilitaban, no solo el trabajo de los Congresistas y de cada comisión o Cámara, sino de todos los equipos de apoyo como Unidades de Trabajo Legislativo, asesores, etc.**

Lo anterior lleva a fundamentar la necesidad de armonizar los procesos y trámites del Congreso de la República no solo con las enseñanzas dejadas por la pandemia, sino con una necesidad creciente en esta sociedad en proceso de globalización de tecnificar tecnológicamente la mayor cantidad de actividades rutinarias, organizacionales o individuales, con el fin de responder a las demandas de lo que algunos expertos han denominado “la sociedad de la información”.

En solicitud elevada a la Comisión Tercera de la cámara de representantes para extender la aplicación de las herramientas virtuales para la radicación de ponencias para primer y segundo debate, se recibió como respuesta lo siguiente:

*[...] comedidamente me permito informarle que no es posible atender la solicitud presentada, en razón a que esta Célula Congresional procede de acuerdo con la Ley 5ª de 1992; la cual en su artículo 153, estipula el plazo para la presentación de las ponencias y el artículo 156, establece la presentación y la publicación de las mismas.*

*Igualmente, mediante Directiva número 3 de fecha 12 de noviembre de 2021, la Mesa Directiva de la Corporación dio instrucciones sobre el retorno a las actividades presenciales.*

*Así mismo, esta Comisión el pasado 21 de abril del presente año, informó que las ponencias para primer y segundo debate, deberán ser radicadas en original y dos copias, con sus respectivas firmas originales, tal cual se venía manejando antes de la pandemia dando cumplimiento a los artículos mencionados.*

De tal manera que esta respuesta justifica la necesidad de modificar la Ley 5ª para hacer más expeditos los trámites al interior del Congreso, pues de otra manera los mecanismos establecidos durante la pandemia han perdido su carácter de excepcionalidad, más aún cuando desde el 30 de junio el Gobierno Nacional anunció el fin de los decretos de emergencia económica. Junto a esto, la iniciativa contribuye a la política de austeridad del Congreso, y a las políticas ambientales de ahorro de papel.

En razón a lo anterior, presento ante este honorable Congreso la posibilidad, por medio de este proyecto de ley orgánica, de avanzar en la construcción de un Congreso que mire hacia el futuro, con procesos abiertos a la inclusión de nuevas y mejores tecnologías, que permitan cumplir de manera más eficiente nuestra responsabilidad con el país.

Este proyecto de ley se enmarca dentro del tipo de leyes denominadas ‘leyes orgánicas’ por cuanto el artículo 151 de la Constitución Política de Colombia establece que

*Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. (Subrayas fuera del original).*

En sistematicidad con esta norma constitucional, la Ley 5ª de 1992 o Ley Orgánica del Congreso, “Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”, establece en su artículo 119 que para este tipo de leyes se requiere mayoría absoluta (donde “[L]a decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes”, cfr. Numeral 2, Art. 117, Ley 5ª de 1992), de la siguiente manera:

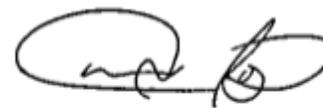
*ARTÍCULO 119. Mayoría absoluta. Se requiere para la aprobación de: [...]*

*3. Leyes orgánicas que establezcan:*

*a) Los Reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras (artículo 151 constitucional).*

Así pues, al establecer este proyecto de ley una modificación a los reglamentos del Congreso, debe entenderse que es una ley orgánica y votarse de esa manera, con las mayorías exigidas por la Ley.

Del Honorable Congresista,



**Armando Zabaráin D'arce**  
**H. Representante Dpto. Atlántico**

**CONTENIDO**

Gaceta número 916 - viernes 12 de agosto de 2022  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de acto legislativo número 051 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia. .... 1

Proyecto de acto legislativo 066 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 49, 287 y 317 de la Constitución Política de Colombia, se regularizará el uso de cannabis para mayores de edad y se asignan tributos a favor de los municipios y departamentos. .... 7

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

Proyecto de ley estatutaria número 056 de 2022 Cámara, proyecto de ley estatutaria número 067 de 2022 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la participación política de los servidores públicos, en cumplimiento del artículo 127 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. .... 20

Proyecto de ley estatutaria número 067 de 2022 Cámara, por medio de la cual se reglamenta la participación política de los servidores públicos, en cumplimiento del artículo 127 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. .... 25

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

Proyecto de ley orgánica número 057 de 2022 Cámara, por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal de Paz del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones. .... 28

Proyecto de ley orgánica número 065 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 5ª de 1992 con el fin de implementar medios y/o herramientas tecnológicas o digitales en los procesos legislativos del Congreso. .... 32