



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1657

Bogotá, D. C., martes, 28 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 17 DE 2023 SENADO, NÚMERO 01 DE 2023 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 35 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto, su producción, venta y comercialización y se dictan otras disposiciones.

Ciudadano Senador
GERMÁN BLANCO
PRESIDENTE
Comisión Primera
Senado de la República

ASUNTO: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo No. 017 de 2023 Senado N° 01 de 2023 Cámara acumulado con el PAL 35-23C "Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto, su producción venta y comercialización y se dictan otras disposiciones".

Cordial saludo.

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, procedo a rendir Informe de Ponencia positivo para Segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo de la referencia, en los siguientes términos:

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2023 Cámara fue radicado el 20 de julio de 2023 por los H.R. Juan Carlos Lozada Vargas, H.R. Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, H.R. Daniel Carvalho Mejía, H.R. Julia Miranda Londoño, H.R. Duvalier Sánchez Arango, H.R. María Fernanda Carrascal Rojas, H.R. Héctor David Chaparro Chaparro, H.R. Olga Beatriz González Correa, H.R. Pedro José Suárez Vacca, H.R. Jairo Reinaldo Cala Suárez, H.R. David Alejandro Toro Ramírez, H.R. Martha Lisbeth Alfonso Jurado, H.R. Diógenes Quintero Amaya, H.R. Luví Katherine Miranda Peña, H.R. Alirio Uribe Muñoz, H.R. Catherine Juvinao Clavijo, H.R. Juan Sebastián Gómez Gonzáles, H.R. Andrés David Calle Aguas, H.R. Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, H.R. Alejandro García Ríos, H.R. Leider Alexandra Vásquez Ochoa, H.R. Dorina Hernández Palomino, H.R. Heraclito Landínez Suárez, H.R. Ermes Evelio Pete Vivas, H.R. Santiago Osorio Marín, H.R. Alfredo Mondragón Garzón, H.R. Elizabeth Jay-Pang Díaz, H.R. Luz María Múnera Medina, H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle, H.R. Jorge Andrés Cancimance López, H.R. María del Mar Pizarro García, H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut, H.R. Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero, H.R. Gabriel Ernesto Parrado Durán, H.R. Leyla Marleny Rincón Trujillo, H.R. Carmen Felisa Ramírez Boscán, H.R. Luis Alberto Albán Urbano, H.R. Pedro Baracutao García Ospina, H.R. Gabriel Becerra Yañez, H.R. Cristian Danilo Avendaño Fino, H.R. Álvaro Henry Monedero Rivera, H.R. Saray Elena Robayo Bechara, H.R. Juan Camilo Londoño Barrera, H.R. Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, H.R. Julián David López Tenorio, H.R. Etna Tamara Argote Calderón, H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz, H.R. Germán Rogelio Rozo Anís, H.R. Erick Adrián Velasco Burbano, H.R. Susana Gómez Castaño, H.R. David Ricardo Racero Mayorca, H.R. Ingrid Johana Aguirre Juvinao; y las H.S. María José Pizarro Rodríguez, H.S. Ariel Fernando Avila Martínez, H.S. Alexander López Maya, H.S. Humberto de la calle Lombana, H.S. Inti Raúl Asprilla Reyes, H.S. Wilson Arias Castillo, H.S. Jael Quiroga Carrillo, H.S. Julio Elias Vidal, H.S. Martha Isabel Peratta Epleyu, H.S. Sandra Yaneth

Jaimes Cruz, H.S. Yuly Esmeralda Hernández Silva, H.S. Pablo Catatumbo Torres Victoria, H.S. Carlos Alberto Benavides Mora, H.S. Clara Eugenia López Obregón, H.S. Aida Yolanda Avella Esquivel, H.S. Piedad Esneda Córdoba Ruiz, H.S. Griselda Lobo Silva, H.S. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.S. Julián Gallo Cubillos, H.S. Gloria Inés Flórez Schneider, H.S. Isabel Cristina Zuleta López, H.S. Alex Xavier Flórez Hernández, H.S. Catalina del Socorro Pérez Pérez, H.S. Iván Cepeda Castro. El PAL 35 de 2023 Cámara fue radicado el 26 de julio por los H.S. John Jairo Roldán Avendaño, H.S. Pablo Catatumbo Torres Victoria, H.R. Carlos Adolfo Ardila Espinosa H.R. Elizabeth Jay-Pang Díaz, H.R. Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, H.R. Wilder Ibersón Escobar Ortiz, H.R. Heraclito Landínez Suárez, H.R. Luis Alberto Albán Urbano, H.R. Pedro Baracutao García Ospina, H.R. Germán Rogelio Rozo Anís, H.R. Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, H.R. Jhon Fredi Valencia Caicedo, H.R. Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera. Las iniciativas fueron acumuladas.

El 29 de agosto el proyecto fue aprobado en Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y el 9 de octubre en Segundo Debate en la Plenaria de tal célula legislativa. El 25 de octubre se radicó en la Comisión Primera y el 7 de noviembre fui designada como Ponente. El 22 del mismo mes fue aprobado en Primer Debate.

Esta es la quinta vez que se radica el Proyecto. En las tres primeras ocasiones se aprobó en Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes pero posteriormente se archivó por no alcanzar las mayorías necesarias en la Plenaria o por agotar los tiempos legislativos necesarios para continuar su trámite. En la pasada legislatura estuvo a punto de convertirse en reforma constitucional, pero en el último debate no alcanzó la mayoría requerida.

A continuación, exponemos los principales argumentos que fueron esbozados tanto en el Proyecto original como en sus dos primeras ponencias y que compartimos en su integridad.

I. CONTENIDO Y OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de Acto Legislativo busca reformar el artículo 49 superior con el propósito de permitir la regularización del uso del cannabis por parte de mayores de edad, así como la unificación de la normativa actual respecto a la utilización del cannabis para uso científico, siempre y cuando se cumplan los requerimientos establecidos. Lo anterior con la finalidad de reconocer y garantizar los derechos fundamentales a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a la salud, unificar las referencias constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre la materia y plantear una estrategia distinta para combatir el tráfico ilegal de cannabis, como táctica para reducir la violencia en el país.

En Colombia, a partir de la modificación del artículo 49 Constitucional por el Acto Legislativo 02 de 2009, está prohibido el porte y consumo de cualquier tipo de sustancia estupefaciente o psicotrópica (hojas de coca, cocaína, opio, dihidromorfina, heroína, metadona, morfina, cannabis y su resina y los extractos y tinturas de cannabis, amapola, droga sintética, nitrato de amilo popper, ketamina, GHB, entre otras), salvo prescripción médica. Esta prohibición se incluyó bajo el argumento de proteger la salud pública de los colombianos.

<p>El listado incluye el THC CANNABIS, sustancia de reconocidos efectos terapéuticos de tipo anestésico, anticonvulsivante, anti glaucomatoso y antiasmático, que además sirve para uso en el tratamiento del glaucoma, del asma y de la epilepsia¹. Esta sustancia fue eliminada de la Lista IV² de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, por solicitud de la Organización Mundial de la Salud (OMS), requerimiento que fue acogido por la mayoría de los 53 Estados de la Comisión de Estupefacientes -el órgano Ejecutivo de la ONU en políticas de drogas- el 02 de diciembre de 2020³.</p> <p>El Acto Legislativo 02 de 2009 fue regulado por la Ley 1787 de 2016, norma que fijó las condiciones de importación, exportación, cultivo, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis y de sus derivados siempre y cuando su finalidad sea médica o científica. Según el acto legislativo estas sustancias únicamente podían utilizarse con fines médicos, mientras que la regulación les abrió las puertas a otros usos, existiendo hoy en día una incoherencia entre la disposición constitucional y el desarrollo legal sobre la materia.</p> <p>Adicional a lo anterior, el artículo 49 en su redacción es, a todas luces, contrario a lo dispuesto en las garantías constitucionales que dan contenido a los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la igualdad y la salud pública. Lo anterior, en tanto limita sin fundamento constitucional alguno el ejercicio de una actividad que repercute de forma exclusiva en la órbita del individuo. De hecho, a pesar de la inclusión de este artículo en la Constitución, la jurisprudencia constitucional, ordinaria y administrativa han reconocido que el derecho al porte de la dosis mínima se mantiene incólume.</p> <p>Cabe resaltar que el Acto Legislativo 02 de 2009 se aprobó en un contexto de país distinto, en el que aún sea creía que la lucha contra las drogas debía partir de estrategias prohibicionistas y en el que este tipo de limitaciones se implementaban como herramientas para luchar contra el conflicto armado en el que estaba sumergido el país.</p> <p>Hoy, 13 años después, está claro que la prohibición de las drogas no solo ha alimentado el conflicto, sino que además ha cobrado millones de vidas en Colombia y el mundo. También, se ha consolidado una fuerte defensa a las libertades individuales y se ha tendido a limitar la intervención del Estado en estos asuntos.</p> <p>En consecuencia, es claro que una reforma constitucional que permita los usos medicinal, científico y adulto del cannabis y sus derivados, no solo es pertinente, sino además es necesaria para subsanar las contradicciones e incoherencias que hoy en día persisten en nuestro ordenamiento jurídico. Aunado a ello, es necesario que Colombia se sume a las actuales posturas globales que han encontrado en la despenalización y regularización del</p> <p>¹ Roberto Serpa Fúñez. <i>Psiquiatría médica y jurídica</i>. 2007. ² la categoría más restrictiva de la convención sobre drogas de 1961 que reúne las sustancias que se consideran particularmente dañinas y con beneficios médicos limitados). ³ https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/onu-saca-cannabis-de-lista-de-drogas-mas-peligrosas-y-reconoce-propiedades-medicinales-562551#:~:text=La%20ONU%20aprob%C3%B3%20este%20mi%C3%A9rcoles,con%20fines%20recreativos%20sigue%20prohibido</p>	<p>porte y consumo, estrategias mucho más efectivas para afrontar la hasta ahora fallida lucha contra las drogas.</p> <p>Colombia está llamada a liderar una nueva política contra las drogas desde una perspectiva de salud pública, derechos humanos y respeto a las decisiones libres e informadas de su ciudadanía.</p> <p>II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</p> <p>Colombia inició el camino de la regulación del consumo de estupefacientes hace más de 30 años, con la expedición de la Ley 30 de 1986, "<i>Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones.</i>" Dicha norma, entre otras cosas, en el literal J del Artículo 2, definió las dosis para uso personal de sustancias estupefacientes, así:</p> <p><i>"ARTICULO 2o. (Definiciones). Para efectos de la presente Ley se adoptarán las siguientes definiciones:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>j) Dosis para uso personal: Es la cantidad de estupefacientes que una persona porta o conserva para su propio consumo. Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachis que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o de cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos.</i></p> <p><i>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."</i></p> <p>Además, la Ley 30 de 1986 reglamentó en su Artículo 32 lo concerniente a la penalización del cultivo, conservación o financiación de plantaciones (<i>número superior a veinte (20) plantas</i>) de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia, permitiendo tácitamente los cultivos (<i>número inferior a veinte plantas</i>) para uso personal.</p> <p>Posteriormente la Corte Constitucional mediante sentencia C-221 de 1994, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, despenalizó el porte y el consumo de la dosis personal de estupefacientes, al declarar contrario a la Constitución el Artículo 51 de la Ley 30 de 1986 (<i>Estatuto Nacional de Estupefacientes</i>), que disponía penas privativas de la libertad para personas que fueran sorprendidas portando menos de veinte gramos de marihuana o uno de cocaína. El argumento esencial de la Corte fue que esas normas violaban la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad, pues la conducta del consumidor no afecta, en sí misma, derechos de otras personas.</p> <p>En el año 2009 se hicieron varios esfuerzos por penalizar el consumo adulto, los cuales</p>
<p>culminaron en la expedición del Acto Legislativo 02, a través del cual se reformó el artículo 49 superior, elevando a rango constitucional la prohibición de porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo en los casos de prescripción médica.</p> <p>Este cambio constitucional, que contrariaba los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia, propició una ambigüedad jurídica que derivó en la restricción de varios derechos fundamentales.</p> <p>En el año 2011, la reforma constitucional fue demandada por sustitución de la Constitución. No obstante, la Corte Constitucional en sentencia C-574 de 2011, se declaró inhihida por ineptitud de la demanda presentada, omitiendo un pronunciamiento de fondo sobre los cargos.</p> <p>En aras de desarrollar la prohibición constitucional, en el año 2016 se discutió y aprobó la Ley 1787, "<i>Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009</i>", (desarrollada mediante el Decreto 0613 de 2017). Esta norma reguló la producción, expedición de licencias y despenalización del porte y consumo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes de conformidad con la referencia constitucional sobre la materia. No obstante, en su objeto, delimitado en el artículo 1, la norma dispuso que se pretendía regular "<i>el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados</i>", referencia que de entrada muestra una adición a lo previsto en el artículo 49 constitucional: el uso científico.</p> <p>Al revisar el resto de la norma se evidencia que se hace referencia a usos medicinales y científicos del cannabis, previsiones que no necesariamente se enmarcan en la referencia del artículo 49 de la Constitución que se refiere exclusivamente a la tenencia de una fórmula médica.</p> <p>De lo anterior se colige entonces que la Ley 1787 de 2016 introdujo dos excepciones adicionales al porte de cannabis, aumentando el margen de la prohibición dispuesta por el Acto Legislativo 02 de 2009.</p> <p>En lo que respecta al uso adulto, la Ley 1801 de 2016 "<i>Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia</i>", dispuso en su artículo 33 la prohibición al consumo de drogas de uso ilícito, en aras de preservar la tranquilidad, y las relaciones respetuosas de las personas y la comunidad.</p> <p>Esta norma implementó un proceso abreviado encaminado a sancionar a las personas que consumieran dichas sustancias, en contravía de los derechos ya reconocidos por la jurisprudencia nacional, proceso que además no otorgaba las garantías propias del debido proceso y que una serie de estigmatizaciones en contra de los consumidores.</p> <p>Ante esta disposición, abiertamente inconstitucional, las Cortes mantuvieron la postura adoptada desde el año 1994, como se evidenció el 9 de marzo de 2016, cuando la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia SP-2940-2016, reconoció que <i>los consumidores, enfermos o adictos</i>, podían portar una cantidad diferente a la fijada por la ley para la dosis personal (20 gramos), siempre que: 1) esta fuera para su consumo personal o aprovisionamiento y 2) no existieran indicios de tráfico de sustancias de uso ilícito.</p> <p>Sin embargo, el Gobierno de entonces intentó nuevamente limitar los derechos de los consumidores y, en desarrollo de la Ley 1801 de 2016, expidió el Decreto 1844 de la misma</p>	<p>anualidad, que prohibió el porte y consumo de la dosis mínima y facultó a la Policía Nacional para adelantar el decomiso de las sustancias estupefacientes, así como para la imposición de una sanción.</p> <p>No obstante, a través de la sentencia C-253 de 2019, la Corte Constitucional dio fin a esta discusión declarando inexecutable las expresiones "alcohólicas, psicoactivas o" contenidas en los Artículos 33 (literal c, numeral 2) y 140 (numeral 7) del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016)⁴, toda vez que el texto legal de las reglas acusadas tiene unas amplias prohibiciones que impactan el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad de forma considerable, así lo afirmó la Corte para cada uno de los artículos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 33. Comportamientos que afectan la tranquilidad y relaciones respetuosas de las personas. (...) c) <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Consumir sustancias psicoactivas e prohibidas, no autorizados para su consumo. <i>"Respecto del primer problema jurídico, el del artículo 33 (numeral 2, literal c), la Corte consideró que la prohibición amplia y genérica impuesta por el Código Nacional de Policía y Convivencia no es razonable constitucionalmente, pues a pesar de buscar un fin que es imperioso (la tranquilidad y las relaciones respetuosas) lo hace a través de un medio que no es necesario para alcanzar dicho fin, y en ocasiones tampoco idóneo. La generalidad de la disposición, que invierte el principio de libertad, incluye en la prohibición casos para los que el medio no es idóneo, puesto que no hay siquiera riesgo de que se afecten los bienes protegidos. El medio no es necesario, en todo caso, por cuanto existen otros medios de policía en el mismo Código que permiten alcanzar los fines buscados sin imponer una amplia restricción a la libertad. La regla también es desproporcionada al dar amplísima protección a unos derechos e imponer cargas al libre desarrollo de la personalidad."</i>⁵ • Artículo 140. Comportamientos contrarios al cuidado e integridad del espacio público. 7. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas e prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente. <i>"Con respecto al segundo problema jurídico, referente al artículo 140 (numeral 7), la Corte consideró que la prohibición impuesta por el Código Nacional de Policía y Convivencia, objeto de la acción de inconstitucionalidad, tampoco es razonable constitucionalmente. Al igual que en el problema anterior, se advirtió que el fin que se busca con la norma</i> <p>⁴ Sentencia C-253 de 2019, Corte Constitucional ⁵ Ibidem.</p>

es imperioso (el cuidado y la integridad del espacio público). Pero en este caso ni siquiera se muestra por qué se considera que el medio es adecuado para alcanzar el fin buscado. No se advierte, ni se dan elementos de juicio que permitan establecer una relación clara de causalidad entre el consumo de las bebidas y las sustancias psicoactivas, en general, y la destrucción o irrespeto a la integridad del espacio público. En cualquier caso, los eventos en los que el consumo de las sustancias referidas podría llevar a destruir o afectar el espacio público, debe ser objeto de prevención y corrección por parte de la Policía, usando otros medios que el propio Código de Policía contempla y faculta.⁶

Argumentos que se enmarcan en la ya enunciada línea jurisprudencial que identifica estos asuntos como propios de la órbita del individuo.

El Consejo de Estado a su vez, en sentencia del 30 de abril de 2020, dentro del proceso de nulidad del Decreto 1844 de 2018 "Por medio del cual se adiciona el capítulo 9º del título 8º de la parte 2ª del libro 2º del Decreto 1070 de 2015 "Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa", para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas", determinó que el decreto es válido condicionado, en el entendido que:

1. "El acto demandado reglamenta el CNSC respecto de los verbos de porte, tenencia y posesión de SPA, cuando esa conducta traspasa la esfera íntima del consumidor dado que se relaciona: i) con la comercialización y/o distribución de SPA, o ii) porque afecta los derechos de terceros y/o colectivos.
2. Los miembros de la Policía Nacional harán uso del proceso verbal inmediato al que hace referencia la norma acusada únicamente cuando se requiera verificar que la dosis personal está siendo utilizada para fines distintos al consumo de quien la tiene en su poder, ante la existencia de evidencias en torno a que se está atentando contra los derechos de terceros o de la colectividad.
3. Conforme con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-253 de 2019, los comportamientos previstos por los artículos 33 (literal c, numeral 2º) y 140 (numeral 7º) de la ley 1801, únicamente podrán ser corregidos por la Policía Nacional cuando las autoridades competentes fijen, "dentro de los límites que impone el orden constitucional" y de manera "razonable y proporcionada", las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en virtud de las cuales el acto de consumo de estupefacientes afecta el orden público."⁷

Esto nos lleva a concluir que en Colombia ha existido una pugna en lo que respecta al consumo de sustancias psicoactivas. Por un lado, los gobiernos han sostenido y defendido una aproximación prohibicionista, la cual se ha visto materializada en el Acto Legislativo 02 de 2009, el Código Nacional de Policía y el Decreto 1844 de 2018. Postura que se contrapona a las posiciones reivindicatorias de las libertades individuales que han asumido las altas Cortes. Los tribunales en Colombia han

⁶ *Ibidem*.
⁷ Sentencia Rad 2018-00387-00 y 2018-00399-00 del 30 de abril de 2020, Consejo de Estado.

optado por adoptar una aproximación al consumo de drogas más humana, garantista y eficaz, llegando a permitir la dosis mínima, la dosis de aprovisionamiento y el derecho al libre consumo. Esto, en defensa de los derechos fundamentales que han venido siendo vulnerados por las medidas adoptadas desde el ejecutivo.

Consecuencia de lo anterior, en la actualidad no existe certeza sobre los límites constitucionales, legales y jurisprudenciales en la materia, por lo que es pertinente adoptar una única posición estatal. Para el efecto, estudiaremos los efectos que se han derivado de la prohibición actual. Finalmente, se retomará el estudio constitucional y legal sobre la materia para justificar este proyecto de Acto Legislativo.

Finalmente, debemos mencionar que, en el plano internacional, son muchos los países que poco a poco han venido realizando una transición hacia la regularización del cannabis tanto de uso adulto como de uso medicinal y científico. Países como Uruguay, Holanda, Canadá, 18 estados de Estados Unidos y recientemente México, han enarbolado las banderas de la regularización del cannabis como pioneros, en donde se puede encontrar un mercado legal con controles eficaces y eficientes.

Uruguay, el Estado de Colorado y Canadá han sido ejemplo en la regulación de disposiciones sobre enfoque, objetivos, autoridades de control, producción, distribución, establecimientos para el consumo, edad mínima, registro, p, fiscalidad, prevención y destinación de los recursos producidos por el nuevo mercado legal y son experiencias valiosas para tener en cuenta.

II.I. REGULACIÓN DE ESTUPEFACIENTES EN COLOMBIA: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

La Corte Constitucional ha reiterado que la política criminal colombiana se ha caracterizado por ser reactiva, desprovista de una adecuada fundamentación empírica, incoherente, tendiente al endurecimiento punitivo, populista, poco reflexiva frente a los retos del contexto nacional, subordinada a la política de seguridad, volátil y débil.

Bajo esta directriz, Colombia ha enfrentado el problema que se deriva del narcotráfico, promoviendo políticas de criminalización que atacan indistintamente a todos los eslabones de la cadena, no sólo a su producción industrial y tráfico a gran escala sino además a su consumo, con el agravante de ser desproporcionada con los más débiles: campesinos cultivadores y consumidores, en su mayoría jóvenes vulnerables. Estas políticas no han sido eficientes, principalmente porque no han logrado reducir la oferta o la demanda de sustancias ilegales, y sí han generado efectos secundarios con graves repercusiones sociales, tales como: 1) economías ilícitas (narcotráfico), 2) discriminación a grupos poblacionales vulnerables, 3) violencia, 4) inseguridad en los diferentes escenarios ciudadanos y 5) abuso de sustancias tanto legales como ilegales.

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

La penalización del cannabis, y de todas las demás drogas de uso ilícito, no impide que las personas accedan a ellas, pero sí las obliga a consumirlas en condiciones de ilegalidad y bajo constante amenaza policial.⁸

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

Como hemos dicho, el consumo de sustancias estupefacientes está relacionado con tres derechos fundamentales: el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la igualdad y el derecho a la salud.

II.II. DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD

El derecho al libre desarrollo de la personalidad, manifestación de la libertad como un fin esencial del Estado Social de Derecho⁹, se deriva del reconocimiento expreso realizado por el Constituyente en el artículo 16 de la Carta Política, en virtud del cual "todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico."¹⁰

Este derecho, de naturaleza fundamental, ostenta un vínculo innegable con el derecho a la dignidad humana y "busca proteger la potestad del individuo para autodeterminarse; esto es, la posibilidad de adoptar, sin intromisiones ni presiones de ninguna clase, un modelo de vida acorde con sus propios intereses, convicciones, inclinaciones y deseos, siempre, claro está, que se respeten los derechos ajenos y el orden constitucional".¹¹

En reiterados pronunciamientos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en afirmar que todas las limitaciones al derecho al libre desarrollo de la personalidad deben contar con un fundamento jurídico constitucional.¹¹ Lo anterior implica que la libertad de configuración legislativa se encuentra especialmente restringida y que, en cualquier caso, es necesario realizar un juicio de ponderación para garantizar que no se vea afectada la autonomía de cada ser humano para alcanzar su realización personal.¹²

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

⁸ Rodrigo Uprinsky, "Una oportunidad perdida", *Dejusticia*, 2019.

⁹ Preamble de la Constitución Política de 1991.

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

¹¹ *Ibidem*.

¹² No le corresponde al Estado, ni a la sociedad, sino a las propias personas, decidir sobre la manera en cómo desarrollan sus derechos y construyen sus proyectos y modelos de realización personal". Corte Constitucional Sentencia T-516 de 1998 M.P.: Antonio Barrera.

relacionados con la orientación sexual o el consumo de sustancias psicoactivas.

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

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

De lo anterior se desprende entonces que el Estado no está facultado para imponer, ni siquiera por la vía legislativa, unos límites al accionar de cada individuo en aquellas actividades que repercutan únicamente en su autodeterminación, menos aun cuando estos límites tengan como único fundamento la imposición de una visión particular sobre lo que le conviene o no realizar al ser humano.¹³

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

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

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

II.III. DERECHO A LA IGUALDAD

El derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política¹⁴, ha sido

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁴ "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"

ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional que le ha reconocido una estructura compleja, compuesta por varias facetas¹⁵: la igualdad como valor, como principio y como derecho.

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

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

Finalmente, en tanto derecho, la igualdad se manifiesta en una potestad o facultad subjetiva que impone deberes de abstención como la prohibición de la discriminación, al mismo tiempo que exige obligaciones puntuales de acción, como ocurre con la consagración de tratos favorables para grupos puestos en situación de debilidad manifiesta."¹⁶

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

- i. -Trato idéntico a quienes se encuentren en circunstancias idénticas.
- ii. -Trato enteramente diferenciado a quienes no compartan con otros, ningún elemento en común.
- iii. -Trato paritario a quienes se encuentren en una posición similar y diversa, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de las diferencias).
- iv. -Trato diferenciado a destinatarios a quienes se encuentren en una posición en parte similar y en parte diversa, pero que las diferencias sean más relevantes que las similitudes.¹⁷

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

II.IV. DERECHO A LA SALUD.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-220 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda Amarís (E).
¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-104 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
¹⁷ P. Westen. *Speaking of equality. An Analysis of the Rhetorical force of Equality* in moral and legal discourses, Princeton University Press, 1990, cap.v.

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

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

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

No obstante, a través de amplia jurisprudencia, la Corte Constitucional consolidó un proceso de reconocimiento de la Salud como un derecho fundamental que culminó con la expedición de la Ley 1751 de 2015.¹⁸

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

Sobre esta materia, la Corte había venido reconociendo que es *"deber del Estado brindar a las personas farmacodependiente el tratamiento necesario para superar el estado de alteración al que se encuentra sometido, resaltando que para la prestación de este servicio se debe tener en cuenta aspectos como el tiempo de consumo, la sustancia ingerida y los problemas personales que del consumo se han derivado"*.¹⁹

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

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

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-171 de 2018, Cristina Pardo Schlesinger.
¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-452 de 2018 M.P. José Fernando Reyes Cuatras.

contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos."

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

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

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

En ese sentido, el cambio de enfoque en la política de drogas exige evaluar con detenimiento cuál es la variable crítica en este asunto. Por muchos años, la causa prohibicionista ha estado sustentada en gran parte en la creencia que el consumo no medicinal de cannabis es una gran amenaza contra la salud pública. Sin embargo, en este proceso hemos llegado a entender que definitivamente no podrá haber un cambio de paradigma si no se despejan las dudas que existen en materia de salud alrededor del consumo de cannabis de uso adulto.

III.I FRENTE AL DAÑO AL CONSUMIDOR.

Sobre este particular, vale la pena traer a colación el artículo "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis"²⁰ publicado en 2010 en el diario médico The Lancet, que evaluó los impactos que las drogas —tanto legales como ilegales— tenían en las personas que las consumían, considerando además el contexto en el cual estas vivían. Entre las conclusiones a las que llega la investigación, se tiene que la sustancia que más daño causa, tanto al individuo como a la sociedad, es el alcohol, con una valoración de 72/100; el tabaco por su parte es el sexto en la lista y sólo es un poco menos nocivo que la cocaína.

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

²⁰ Leslie King and Lawrence Phillips. "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis". David Nutt. The Lancet, 2010.

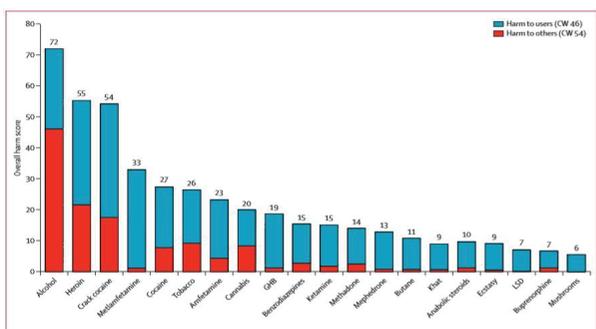
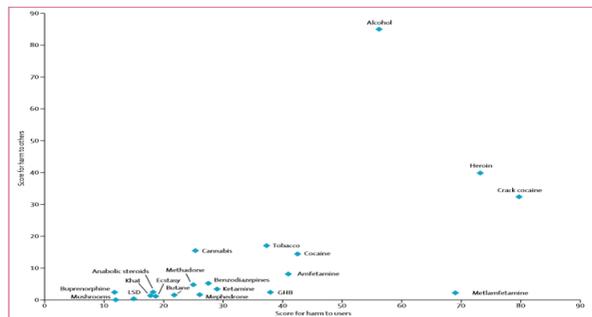


Figure 2: Drugs ordered by their overall harm scores, showing the separate contributions to the overall scores of harms to users and harm to others. The weights after normalisation (0-100) are shown in the key (cumulative in the sense of the sum of all the normalised weights for all the criteria to users, 46; and for all the criteria to others, 54). CW-cumulative weight. GH-γ-hydroxybutyric acid. LSD-lysergic acid diethylamide.

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

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

Drogas mostradas por su daño al consumidor y daño hacia otros.



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

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

En igual sentido, según la OMS el uso nocivo de alcohol es un factor causal de 200 enfermedades y trastornos²¹, además, existe evidencia de que la mitad de los consumidores de tabaco pueden morir por esta causa, siendo el 15% de esas muertes fumadores de humo ajeno o pasivos²².

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

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

Respecto a la posibilidad de desarrollar trastornos asociados al consumo por cannabis, vale traer a consideración el estudio publicado en por Catalina López, José Pérez y otros en el año 2011, en el que se menciona que la probabilidad acumulada de transición a desarrollar este tipo de trastornos por consumo de cannabis es de 8,9%; del 67,5% para los consumidores de nicotina; 22,7% para los consumidores de alcohol; y el 20,9% para los

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

consumidores de cocaína.²³ Es decir, para el caso del cannabis, menos de una de cada 10 personas estaría en riesgo de desarrollar lo que se conoce como consumo problemático.

Un estudio más reciente del año 2019, realizado por los investigadores Christina Marel, Matthew Sunderland y otros, indica que las estimaciones de probabilidad acumulada de desarrollar trastornos por consumo de sustancias son: el 50,4% en consumidores de estimulantes, 46,6% de opioides, 39% de sedante, 37,5% de alcohol y 34,1% de los consumidores de cannabis.²⁴ Es decir, bajo este estudio 3 de cada 10 consumidores de consumidores de cannabis podrían desarrollar trastornos asociados al consumo. Una vez más, en términos de consumo problemático el cannabis sigue estando muy por debajo de sustancias legales como el alcohol y el tabaco.

Adicional a lo anterior, de acuerdo con la publicación del National Institute on Drug Abuse (NIH) acerca del cannabis, no hay reportes de muertes por sobre dosis de consumo de esta sustancia.²⁵ En el mismo sentido se han pronunciado diversos expertos en la materia.²⁶

III.III FRENTE AL AUMENTO DEL CONSUMO POR REGULACIÓN.

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

Justamente uno de los temores que más se ha difundido frente a la regularización del cannabis es la posibilidad de aumento en el consumo, en especial en menores de edad. Sin embargo, la evidencia de mercados ya regulados indica que la regulación de los mercados puede incidir en la reducción del consumo, e inclusive, mejorar la percepción del riesgo asociado al consumo y desincentivar prácticas riesgosas para los consumidores.²⁷

De igual manera, frente al consumo de menores, la evidencia internacional respalda la afirmación de que el mercado regulado no conllevó el aumento en el consumo de menores de edad, sino todo lo contrario: en Estados Unidos, por ejemplo, se redujo hasta en un 9%

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

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

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

26 Ver también: German Lopez. The three deadliest drugs in America. *Vox* 2017.

27 Pablo Zuleta (2020). Nuevas políticas de drogas deben prevenir el consumo problemático. Obtenido de: <https://redesdal.org/blog/el-cambio-en-pol%C3%ADtica-de-drogas-debe-buscar-prevenir-el-consumo>.

el consumo en menores desde la legalización²⁸. De igual manera, en Uruguay²⁹ y en Canadá tampoco se aumentó el consumo en adolescentes.³⁰

En consonancia con lo anterior, el estudio realizado en Estados Unidos determinó que: "después de la legalización en 2012 de la venta de marihuana a adultos en Washington, el consumo de marihuana durante los últimos 30 días disminuyó o se mantuvo estable hasta 2016 entre los estudiantes del condado de King en los grados 6, 8, 10 y 12. Entre los estudiantes del grado 10, se produjo una disminución entre los hombres, mientras que la tasa entre las mujeres se mantuvo estable".³¹

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

IV. FRENTE AL AUMENTO DE VIOLENCIA POR CONSUMO DE CANNABIS.

Sobre el posible aumento de violencia por el consumo de cannabis, no existe evidencia concluyente que asocie el consumo de cannabis con el aumento de comportamientos violentos. Inclusive, existen estudios que sugieren que el cannabis disminuye la agresividad, entre ellos los traídos a colación por la FIP que mencionan lo siguiente: "los estudios sobre la conexión entre violencia y el consumo de marihuana y de alcohol indican que la marihuana parece disminuir la agresividad. Existe evidencia de la tendencia al comportamiento violento asociada al abuso de alcohol o de drogas duras como la cocaína y la heroína. El consumo de marihuana, en otras palabras, no parece conducir a más violencia".³²

28 Revista médica JAVA Pediatrics, 2019.

29 Hannah Laqueur, Ariadne Rivera-Aguirre, Aaron Shev, Alvaro Castillo-Carniglia, Kara E. Rudolph, Jessica Ramirez, Silvia S. Martins, Magdalena Cerdá, The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use, *International Jou*

30

https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_63/Statements63_02.03.2020/Cou/ntry_03.03.2020/Canada.pdf

31 Ta M, Greta L, Bolt K. Trends and Characteristics in Marijuana Use Among Public School Students — King County, Washington, 2004–2016. *MMWR Morb Mortal Wkly Rep* 2019;68:845–850. Obtenido de: https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/68/wr/mm6839a3.htm?s_cid=mm6839a3_w#suggestedcitation

32 FIP. Nueve preguntas sobre marihuana medicinal. Obtenido de: <https://www.ideaspaz.org/especiales/marihuana-medicinal/>

En el mismo sentido, expertas como Paola Cubillos y María Isabel Gutiérrez señalan que, en términos de hechos violentos, el cannabis no genera la agresividad que con mayor frecuencia se asocia con el alcohol.³³

Finalmente, conforme al estudio realizado por Denson, Blundell y otros, el alcohol es el contribuyente psicotrópico más común al comportamiento agresivo. En muchas partes del mundo, el consumo agudo de alcohol está implicado en aproximadamente entre el 35% y el 60% de los delitos violentos.³⁴

V. REGULARIZACIÓN EXCLUSIVA DEL CANNABIS.

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

De acuerdo al estudio realizado por el profesor de Psicofarmacología en la Universidad de Bristol, David Nutt, sustancias prohibidas y no prohibidas como la heroína (peligrosa por su alta mortalidad)³⁵, la cocaína (que cuando decanta en muerte por sobredosis muestra edema cerebral y pulmonar)³⁶, la metanfetamina, el crack o el alcohol (el cual es uno de los causantes de la cirrosis) son las sustancias que más afectación al consumidor pueden generar.³⁷

El alcohol como primer ejemplo, genera tolerancia, acostumbamiento y dependencia. Dicha sustancia ante su abuso presenta como consecuencia efectos negativos acentuados que tienen tendencia a decantar en una embriaguez patológica³⁸, entre otras afectaciones a la salud de sus consumidores, como bien lo ha venido advirtiendo la OMS.

La nicotina por su parte es una sustancia que genera dependencia, tolerancia y síndrome de abstinencia ante su interrupción, además, como ya se mencionó, según la OMS mata a la mitad de sus consumidores y genera distintas afectaciones a la salud. Mientras que los Opiáceos presentan facilidad para inducir farmacodependencia, lo que obliga a los médicos que los recetan, sean extremadamente cuidadosos, y no generosos en su prescripción.³⁹

33 Colombian Check (2020). Obtenido de: <https://colombiacheck.com/cheques/miranda-compartio-viejo-meme-chileno-con-cifras-sin-fuente-favor-del-cannabis>

34 Denson, TF, Blundell, KA, Schofield, TP y col. Los correlatos neurales de la agresión relacionada con el alcohol. *Cogn Affect Behav Neurosci* 18, 203–215 (2018). <https://doi.org/10.3758/s13415-017-0558-0>

35 British Broadcasting Corporation BBC Cuáles son las sustancias más adictivas del mundo y qué le hacen a nuestro cerebro. recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46877409>

36 Cesar Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009.

37 Leslie King and Lawrence Phillips. "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis". *David Nutt. The Lancet*, 2010.

38 Cesar Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009.

39 Cesar Augusto Giraldo Giraldo, Medicina Forense, 2009.

En lo que respecta al Cannabis, varios autores y estudios señalan que es baja la probabilidad acumulada de desarrollar consumos problemáticos o trastornos asociados al consumo⁴⁰, no suele inducir tolerancia⁴¹ o decantar en muerte por sobredosis. En contra posición con los ejemplos tanto lícitos como ilícitos ya citados. Lo anterior aunado a sus aplicaciones en temas de salud y calidad de vida (cuidados paliativos) que hoy son una realidad.

Se evidencia entonces que los efectos del cannabis no son más nocivos que los efectos del alcohol o del cigarrillo. De acuerdo a lo expuesto es necesario ser claros respecto a que el presente Proyecto de Acto Legislativo exclusivamente busca la regularización del uso adulto del cannabis. En consecuencia, y considerando además que:

- 1) Colombia cuenta con una legislación vigente que reglamenta de forma idónea y eficaz el cultivo, la transformación, la comercialización y exportación del cannabis de uso medicinal que bien podría extenderse al adulto sin inconvenientes;
- 2) Existe una tendencia creciente en el ámbito internacional de reglamentar y permitir el uso adulto del cannabis;
- 3) Se está consolidando un nuevo mercado a nivel mundial que está generando ganancias.

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

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

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

En el mismo sentido, Dejusticia trae a colación las cifras reportadas por la DEA que demuestran la cantidad de muertes directas por el consumo de drogas en Estados Unidos.⁴² Su principal conclusión es que la droga más mortal, es el tabaco. Así como no se reporta ninguna muerte por el consumo de cannabis.

VI. CONCLUSIONES

⁴⁰ Marek, C., Sunderland, M., Mills, K. L., Slade, T., Teesson, M., & Chapman, C. (2019). Conditional probabilities of substance use disorders and associated risk factors: Progression from first use to use disorder on alcohol, cannabis, stimulants, sedatives and opioids. *Drug and alcohol dependence*, 194, 136–142. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2018.10.010>

⁴¹ Cesar Augusto Giraldo Giraldo. *Medicina Forense*. 2009.

⁴² German Lopez. *The three deadliest drugs in America*. Vox 2017.

Es evidente que los diversos estudios realizados en la actualidad han empezado, y por fortuna, a cuestionar los mitos dados por ciertos alrededor del consumo de cannabis. No obstante, la discusión acerca del cambio en la política de drogas no se trata de una competencia entre cuál sustancia causa más o menos daño o cuál es más adictiva. La discusión realmente es sobre cómo el potencial uso excesivo o consumo problemático, puede desencadenar impactos negativos en la salud humana y cuál debería ser la respuesta del Estado ante este escenario límite.

En ese sentido, se puede concluir entonces que es necesario que los Estados diseñen respuestas diferenciadas para cada tipo de población y de sustancia ya que, como ya lo había advertido la Corte Constitucional en el año 1994 "no puede, pues, un Estado respetuoso de la dignidad humana, de la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad, escamotear su obligación irrenunciable de educar, y sustituir a ella la represión como forma de controlar el consumo de sustancias que se juzgan nocivas para la persona individualmente considerada y, eventualmente, para la comunidad a la que necesariamente se halla integrada".⁴³

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

En lo que respecta al consumo problemático, más que la prohibición, se debe garantizar una oferta de servicios de salud, con tratamientos que sean voluntarios y basados en evidencia, de acuerdo a: 1) lo detallado en los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS); 2) el documento de resultados de la UNGASS (2016); y 3) la propia legislación colombiana a través de la Ley 1566 de 2012⁴⁴.

Si lo que se pretendió con el Acto Legislativo 02 de 2009 fue entonces proteger el derecho a la salud, es necesario que el Estado colombiano adopte las medidas correspondientes para aplicar los principios de la salud pública, en vez de promover una política de naturaleza prohibitiva y penal.⁴⁵

En este escenario, es imperativo fortalecer el enfoque de salud pública el cual permitirá definir estrategias y herramientas para abordar la problemática de las drogas, no solo desde la visión del individuo sino también de lo colectivo, teniendo en cuenta el medio ambiente,

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴⁴ "Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional "entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas", la cual indica en su Artículo 2 que "toda persona que sufra trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas ilícitas o ilícitas, tendrá derecho a ser atendida en forma integral por las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y las instituciones públicas o privadas especializadas para el tratamiento de dichos trastornos"

⁴⁵ Dejusticia, "Comentarios borrador de decreto por medio del cual se adiciona el capítulo 9 del título 8 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1070 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa", para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas" 2018.

la comunidad, la familia y el ámbito económico, pues su abandono puede exacerbar factores de riesgo que contribuyen al consumo ilícito de drogas.

Asimismo, y de acuerdo a lo planteado por Medina – Mora, definir el fenómeno de las drogas desde una perspectiva de salud pública permite reconocer diferencias entre las drogas y sus riesgos. Además, se aleja de conceptualizaciones que ven a las drogas como fin último, con el decomiso y la detención de personas como la meta, en cambio ve a las sustancias en su interacción con las personas que las usan o tienen potencial para hacerlo y que viven en contextos con mayor o menor riesgo y que son más o menos vulnerables a la experimentación.⁴⁶

En esta medida, se decide adoptar, de manera gradual, la visión de la dependencia como una enfermedad crónica y recurrente que requiere de atención integral. Porque los ciudadanos dependientes de las drogas deben ser tratados como pacientes necesitados de tratamiento y no como delincuentes merecedores de castigo, así como separar el consumo adulto del consumo problemático, deuda histórica del Estado frente a los consumidores. De este modo, el accionar institucional no se agota en el sistema judicial, por el contrario, entre las estrategias se incluyen la promoción de estilos de vida saludable, la prevención, el tratamiento, la reducción del daño asociado a usos problemáticos y la reinserción social y, protegiendo los derechos humanos de las personas que usan drogas.⁴⁷

Durante los últimos 28 años luego de que la Corte Constitucional proferiera la sentencia C-221/94, se han llevado a cabo múltiples experiencias legislativas y de investigación en distintos países del mundo, que han agregado más argumentos a lo expresado por la Corte en su momento, bajo la misma premisa: *la penalización del consumo de drogas, que se hace en nombre de la salud, es desastrosa para la salud pública y para los propios consumidores.*

Por la razón que aquí ya se ha expresado, la penalización no impide que las personas accedan a las drogas, pero sí las obliga a consumirlas en el mundo de la ilegalidad y en condiciones que amenazan su seguridad y su salud. Esto no solo incrementa los riesgos sanitarios para los consumidores, sino que además evita que aquellos con problemas de dependencia busquen ayuda, pues temen la sanción y es profundamente discriminatorio.⁴⁸

VII. PROPOSICIONES PRESENTADAS EN EL PRIMER DEBATE

ART	AUTOR	SENTIDO DE LA PROPOSICIÓN	RESULTADO
1°	Ciudadano Senador Carlos Mota	Inclusión de un inciso que prohíbe la promoción y	APROBADA

⁴⁶ Medina-Mora, Real, Villatoro, & Natera, "Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?", 2013; página 68

⁴⁷ Ministerio de Salud, Dirección de Promoción y prevención, "El consumo de SPA en Colombia" 2015.

⁴⁸ Rodrigo Uprimny, "Una oportunidad perdida", Dejusticia. 2019

		publicidad relacionadas con el uso de cannabis de uso adulto.	
		Modificación del inciso 6 para mantener la disposición actual que habla de sustancias estupefacientes o sicotrópicas y elimina la expresión "no reguladas".	
1	Ciudadanas Senadoras Aída Quilcué y María José Pizarro	Inclusión del término "autorizaciones" en el inciso 7 y Adición de un párrafo para garantizar la participación efectiva y el acceso diferenciado a éstas para comunidades étnicas y campesinas.	APROBADA
1	Ciudadana Senadora Paloma Valencia	Modificación de un inciso para establecer que el acceso a las medidas y tratamientos pedagógicos, profilácticos o terapéuticos no dependan exclusivamente del consentimiento informado del consumidor, sino que puedan ser requeridas por su familia en caso de que tenga una grave afectación a su salud.	NEGADA
1	Ciudadana Senadora Paloma Valencia	Eliminación del porte del cannabis y sus derivados.	NEGADA
1	Ciudadana Senadora Paloma Valencia	Modificación del Párrafo 1 para adicionar la prohibición en todos los establecimientos educativos y sus entornos, así como en todas las zonas que sean frecuentadas por niños, parques y espacios públicos.	NEGADA
1	Ciudadana Senadora	Adición de un inciso para que toda la normatividad restrictiva	NEGADA

	Paloma Valencia	sobre el tabaco sea aplicada al cannabis.	
3	Ciudadana Senadora Paloma Valencia	Modificación del numeral 5 para establecer que la tasa que establezca la ley no pueda ser inferior al 35% del cannabis de uso adulto.	NEGADA
	Ciudadana Senadora Paloma Valencia	Archivo del Proyecto	NEGADA
Título	Ciudadano Senador Jonathan Pulido	Modificación del título para incluir la producción venta y comercialización del cannabis	APROBADA

VIII. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, consideramos que ningún congresista se vería inmerso en una situación en la que de la discusión o votación de este proyecto pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo en su favor, entre otras cosas, por tratarse de una reforma constitucional. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 286 ibidem: "todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".

IX. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los integrantes del Senado de la República, dar SEGUNDO DEBATE al Proyecto de Acto Legislativo No. 017 de 2023 Senado N° 01 de 2023 Cámara acumulado con el PAL 35-23C "Por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto, su producción venta y comercialización y se dictan otras disposiciones", conforme al Texto Aprobado por la Comisión Primera del Senado.

Cordialmente,


MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
 Senadora de la República

27 DE NOVIEMBRE DE 2023. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional ponencias.comisionprimera@senado.gov.co.

YURY LINETH SIERRA TORRES
 Secretaria General Comisión Primera
 H. Senado de la República

27 DE NOVIEMBRE DE 2023. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,

S. GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ

Secretaria General,

YURY LINETH SIERRA TORRES

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 017 DE 2023 SENADO N° 01 DE 2023 CÁMARA ACUMULADO CON EL PAL 35-23C

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, SE REGULARIZA EL CANNABIS DE USO ADULTO, SU PRODUCCION, VENTA Y COMERCIALIZACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

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

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

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

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

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

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo con fines médicos y científicos.

La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará para el porte y consumo del cannabis y sus derivados por parte de personas mayores de edad. Tampoco aplicará para la producción, distribución, venta y comercialización de esta sustancia con fines de uso adulto siempre y cuando se cuente con las licencias y autorizaciones otorgadas por la autoridad competente, sin perjuicio del autocultivo autorizado por la ley.

Están prohibidas las actividades de promoción y publicidad relacionadas con el uso de cannabis de uso adulto.

PARÁGRAFO 1. *Se prohíbe el consumo, y comercialización de cannabis y sus derivados en entornos escolares y en centros de atención a la primera infancia, al interior de instituciones educativas y en los demás ambientes en los que actualmente se encuentra prohibido el consumo de tabaco, y la ley lo reglamentará en otros espacios.*

PARÁGRAFO 2. *La ley establecerá medidas de control efectivas para proteger y prevenir de manera integral a la niñez y la adolescencia, madres gestantes y lactantes y a la población en general, del consumo de cannabis y sus daños asociados.*

Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para toda la población y en especial para las personas que consuman de manera crónica sustancias psicoactivas, su familia y/o redes de apoyo. El acceso a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del consumidor.

El Estado atenderá de manera intersectorial y con un enfoque de Derechos Humanos y de salud pública a toda la población, procurando el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará, en forma permanente, medidas de promoción de la salud; estrategias de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en cualquiera de sus formas, incluyendo la prevención del consumo pasivo o secundario, principalmente dirigidas a la niñez, la adolescencia y madres gestantes y lactantes; apoyo al abandono del consumo; y, subsidiariamente, estrategias de reducción de riesgos y daños en favor de los consumidores.

<p>PARÁGRAFO 3. Las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y sus prestadores garantizarán la aplicación e incorporación de lo establecido en este artículo de forma obligatoria.</p> <p>PARÁGRAFO 4. La ley regulará autorizaciones especiales para comunidades étnicas y campesinas como medida diferencial para garantizar su participación efectiva en el acceso a la producción, distribución, venta y comercialización del cannabis con fines de uso adulto.</p> <p>ARTÍCULO 2°. TRANSITORIO. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de doce (12) 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.</p> <p>ARTÍCULO 3°. TRANSITORIO. Sin perjuicio de los tributos nacionales, los departamentos, municipios y distritos podrán establecer, recaudar y administrar de forma exclusiva los tributos causados por las actividades relativas a la distribución, consumo o venta de cannabis para uso de adultos, de conformidad con lo dispuesto en la ley. Los tributos que se refieran a estas actividades tendrán como destinación los sistemas de salud y educación.</p> <p>La ley regulará los elementos básicos de los impuestos que podrán decretar los municipios y distritos a su favor, previa aprobación de los concejos, por el uso de inmuebles en actividades relativas al cannabis de uso para adultos.</p> <p>El Congreso de la República expedirá la ley que reglamente y autorice a las entidades territoriales la imposición de los tributos señalados en el presente Acto Legislativo, dentro de los doce (12) meses siguientes a su entrada en vigencia.</p> <p>ARTÍCULO 4°. VIGENCIA. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación. El artículo 1 entrará en vigencia seis (6) meses después de la promulgación de este Acto Legislativo.</p>	<p>EN LOS ANTERIORES TERMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 017 DE 2023 SENADO N° 01 DE 2023 CÁMARA ACUMULADO CON EL PAL 35-23C "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA, SE REGULARIZA EL CANNABIS DE USO ADULTO, SU PRODUCCION, VENTA Y COMERCIALIZACION Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", COMO CONSTA EN LA SESION DEL DIA 22 DE NOVIEMBRE DE 2023, ACTA N° 22.</p> <p>PONENTE:  MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República</p> <p>Presidente,  S. GERMAN BLANCO ALVAREZ</p> <p>Secretaria General, YURY LINETH SIERRA TORRES</p>
--	--

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2023 SENADO, 242 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se reconoce y protege de forma integral la labor y derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

<p>Ciudadano Senador GERMÁN BLANCO PRESIDENTE COMISIÓN PRIMERA Senado de la República</p> <p>ASUNTO: Informe de Ponencia para SEGUNDO DEBATE al Proyecto de Ley No. 139 de 2023 Senado - 242 de 2022 Cámara. "Por medio del cual se reconoce y protege de forma integral la labor y derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada".</p> <p>Cordial saludo.</p> <p>En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado, procedo a rendir Informe de Ponencia POSITIVO para SEGUNDO DEBATE al Proyecto de Ley de la referencia, en los siguientes términos:</p> <p>I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA</p> <p>El Proyecto de Ley No. 139 de 2023 Senado - 242 de 2022 Cámara, surge del esfuerzo incansable de organizaciones de defensa y promoción de Derechos Humanos en Colombia que han dedicado su vida a la búsqueda de miles de víctimas de desaparición forzada en el país y fue radicado por primera vez en el Congreso de la República el 19 de octubre de 2022 con la autoría de las y los Ciudadanos y Ciudadanas Congresistas Gloria Inés Flórez Schneider, María José Pizarro Rodríguez, Iván Cepeda Castro, Jael Quiroga Carrillo, Isabel Cristina Zuleta López, Clara Eugenia López Obregón, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Pedro Hernando Flórez Porras, Griselda Lobo Silva, Alirio Uribe Muñoz, Gabriel Becerra Yañez, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Ingrid Johana Aguirre Juvinao, María Fernanda Carrascal Rojas, Olga Beatriz González Correa, María del Mar Pizarro García, Etna Tamara Argote Calderón, Susana Gómez Castaño y Heraclito Landínez Suárez.</p> <p>El 6 de diciembre de 2022, la Mesa Directiva de la Comisión Primera mediante oficio C.P.C.P. 3.1 - 0715 - 2022 notificó la designación como ponentes para primer debate del PL 242/22C a los y las Representantes Alirio Uribe Muñoz (c), Karyme Adrana Cotes Martínez (c), Catherine Juvinao Clavijo, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Astrid Sánchez Montes de Oca, Orlando Castillo Advincula, Miguel Abraham Polo Polo, Marelén Castillo Torres, Luis Alberto Albán Urbano.</p> <p>El 15 de marzo de 2023, las organizaciones de mujeres que impulsan la presente iniciativa legislativa, acompañadas de delegados de embajadas y organizaciones internacionales, se reunieron con los coordinadores y las unidades de trabajo legislativo de los ponentes con el fin de presentar observaciones sobre el alcance y contenido del proyecto de ley.</p> <p>El 16 de mayo de 2023, es aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el proyecto de ley de manera unánime por los integrantes de la Comisión.</p>	<p>El 17 de mayo de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Primera mediante oficio C.P.C.P. 3.1 - 1208 - 2023 notificó la designación como ponentes para segundo debate del PL 242/22C a los y las Representantes Alirio Uribe Muñoz (c), Karyme Adrana Cotes Martínez (c), Catherine Juvinao Clavijo, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Astrid Sánchez Montes de Oca, Orlando Castillo Advincula, Miguel Abraham Polo Polo, Marelén Castillo Torres, Luis Alberto Albán Urbano.</p> <p>El 15 de agosto de 2023 fue aprobado en Segundo Debate, con modificaciones, el Proyecto en Cámara de Representantes. El 6 de septiembre fue remitido el expediente legislativo que llegó al Senado de la República el 12 de septiembre. Finalmente, el 20 del mismo mes, mediante Acta MD-09, la Mesa Directiva de la Comisión Primera me designó ponente del presente Proyecto, cuya Ponencia sustenté el 14 de noviembre. El proyecto fue aprobado por dicha célula legislativa por unanimidad, sin proposiciones, el 21 de noviembre.</p> <p>II. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El Proyecto de Ley No. 139 de 2023 Senado - 242 de 2022 Cámara. "Por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada" tiene por objeto la protección integral, el reconocimiento de la labor y la protección de los derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada como constructoras de paz y sujetos de especial protección constitucional. Este reconocimiento y protección tienen como fundamento el contexto al que se exponen las mujeres durante la búsqueda de las y los desaparecidos, caracterizado por el sufrimiento de distintos tipos de violación a derechos humanos y otros delitos con afectaciones a su salud física y mental.</p> <p>Por ello, el proyecto de ley adopta medidas de sensibilización, información, atención y prevención, de acuerdo a estándares e instrumentos internacionales ratificados por Colombia, así como la jurisprudencia constitucional y mandatos legales previos.</p> <p>III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA</p> <p>La presente iniciativa legislativa consta de 23 artículos, incluida su vigencia, los cuales se encuentran comprendidos según la estructura que se expone a continuación:</p> <p>El capítulo I (artículos 1, 2 y 3) contempla el objeto, alcance de la iniciativa y establece una definición de mujeres buscadoras.</p> <p>El capítulo II (artículo 4) indica los principios que deben guiar la interpretación y aplicación de la ley (dignidad, igualdad y no discriminación, atención diferenciada, entre otros).</p> <p>El capítulo III (artículos 5 y 6) establece el reconocimiento del rol de las mujeres buscadoras como constructoras de paz, y determina su participación dentro del marco de implementación de las políticas públicas de paz.</p>
--	---

El capítulo IV (artículo 7) enuncia, además de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Política, la ley y en los tratados ratificados por Colombia, un listado de derechos íntimamente ligados a las labores de búsqueda de las mujeres buscadoras.

El capítulo V (artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13) define medidas de sensibilización pública, contempla el deber de rendir un informe anual ante la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República con la participación efectiva de las mujeres buscadoras y sus organizaciones; además, consagra el Día Nacional de reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada, y determina medidas de atención y prevención en el orden territorial.

El capítulo VI (artículos 14, 15, 16 y 17) establece medidas de acceso a la educación priorizando las solicitudes de ingreso de mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada para otorgarles beneficios a aquellas y sus parientes en primer y segundo grado de consanguinidad en las matrículas, subsidios para programas de formación superior y créditos estudiantiles.

Asimismo, otorga oportunidades de acceso a los subsidios o programas de vivienda de interés social y de mejoramiento de vivienda a las unidades familiares en las cuales, por lo menos uno de sus integrantes, sean mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

En materia de acceso a la salud integral, especifica el deber de definir medidas especiales para el fortalecimiento con amplia participación de la sociedad civil de los programas de atención psicosocial y de salud integral para las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

Por último, prevé la priorización en la afiliación de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada y sus parientes dentro del primer grado de consanguinidad o civil, y su cónyuge, compañero o compañera permanente, al régimen subsidiado en salud de forma prioritaria; salvo que sean cotizantes o beneficiarios del régimen contributivo.

El capítulo VII (artículo 18) modifica el Código Penal al adicionar un numeral al artículo 58 de la Ley 599 de 2000, con el objetivo de gravar con mayor punibilidad los casos en que la conducta punible se dirija o tenga por propósito afiligrar, impedir o desincentivar la labor de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada por razón de la búsqueda y el esclarecimiento de la verdad en el ámbito de la presente ley.

El capítulo VIII (artículo 19) determina la creación de un Registro Único de Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

El artículo 20 establece el impacto fiscal de la iniciativa señalando que este se adaptará a las disponibilidades del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El artículo 21 establece la participación de las mujeres buscadoras en la construcción de las políticas públicas encaminadas al esclarecimiento de la verdad.

El artículo 22 establece la obligatoriedad al Gobierno Nacional de solicitar el reconocimiento mundial del Día de Reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

Finalmente, el artículo 23 establece la vigencia y disposiciones finales.

IV. CONSIDERACIONES

a. Universo de víctimas de desaparición forzada y de mujeres buscadoras

La Comisión de la Verdad en su Informe Final afirmó que entre 1985 y 2016 existen alrededor de 121.768 personas que fueron desaparecidas forzosamente en Colombia¹. Sin embargo, advierte que las dificultades en la denuncia y acceso a la justicia implicaría que el universo de víctimas pueda ser mucho más amplio de lo que se registra, por lo que se estima que el universo de víctimas de desaparición forzada en Colombia puede llegar a ser alrededor de las 210 mil víctimas².

Según la Comisión de la Verdad, el principal responsable son los grupos paramilitares (en la mayoría de casos con tolerancia, complicidad o aquiescencia por parte del Estado) con aproximadamente el 52 % de las víctimas, seguidos de las FARC-EP, el 24 % de responsabilidades (sumando las víctimas de ELN y otras guerrillas, se llega al 27 %) la categoría de responsables «múltiples» con el 9 % de las víctimas, mientras que los agentes estatales son responsables directos del 8 %³. Según el Informe Final:

“Además de un objetivo contrainsurgente, la desaparición forzada, especialmente por parte de los paramilitares, se llevó a cabo también en contra de: personas discriminadas en razón de su orientación sexual, mujeres trabajadoras sexuales, consumidores de sustancias psicoactivas y personas que los grupos armados identificaran como ladrones”⁴.

Esta cifra es el número más alto conocido históricamente en Colombia. Según las estimaciones de organizaciones de derechos como la Fundación Nydia Erika Bautista (en adelante FNEB), de estos casos el 15% corresponde a niñas y mujeres, y el 20% a jóvenes menores de 18 años de edad. Además, significa la afectación de más de dos millones de personas, si se cuenta el impacto en promedio entre 5 y 10 familiares por víctima, sin considerar el concepto de “familia extendida” bajo la cosmovisión afro e indígena, lo cual duplica el número de afectados. Por cada uno de esos hogares hay, en promedio, dos

¹ Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, Informe Final, Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas, junio de 2022, pág. 189

² Ibid.

³ Ibid, pág. 189

⁴ Tomado de la transmedia que forma parte del legado de la Comisión de la Verdad disponible online en: <https://www.comisiondelaverdad.co/violaciones-de-derechos-humanos-infracciones-al-derecho-internacional-humanitario-y-desaparicion>

mujeres buscadoras de sus seres queridos, es decir, 400.000 mujeres y quedan entre 2 y 5 niños huérfanos a cargo de abuelas, esposas, tías y hermanas de las víctimas.

A pesar de que la Constitución Política desde 1991 y el Código Penal vigente prohíben y sanciona la comisión de desapariciones forzadas, estas se continúan perpetrando a una alta escala. En promedio, 200 personas son reportadas como desaparecidas, por lo que entre 2018 a 2022 se reportaron un total de 1.013 víctimas nuevas, según las cifras recientes del Instituto Nacional de Medicina Legal⁵:

Año	Hombres	Mujeres	TOTAL
2018	188	49	237
2019	201	50	251
2020	164	35	199
2021	197	67	264
2022 (enero-abril)	47	15	67
TOTAL	797	216	1013

El 99% de los casos de desaparición forzada están en total impunidad: hasta 2021, según la Fiscalía General de la Nación se adelantaban 136.344 procesos judiciales, y entre 2013 y 2017, de 4.578 de esos procesos penales, menos del 1% tenían sentencia. Solo el 0.9% estaban en etapa de juicio y el 0,42% en ejecución de penas⁶. En este escenario, las familias –en particular las mujeres– se ven abocadas a enfrentar a una búsqueda en total indefensión humanitaria, social y jurídica ante una falta de apoyo y respuesta institucional adecuada por parte del Estado.

Esta situación la constató la Comisión de la Verdad y señaló que “los testimonios recogidos dan cuenta de las profundas consecuencias que la desaparición forzada ha tenido en los familiares de las víctimas”, ya que de los casos estudiados, el 19% sufrió estigmatización, el 10% vivió escenarios de discriminación, el 13% tuvo obstáculos para presentar la denuncia, el 41% manifestó que se rompió su núcleo familiar después de los hechos, el 90% tuvo afectaciones emocionales como el miedo y la impotencia y el 10% tuvo alguna enfermedad mental o física como consecuencia de la desaparición⁷.

⁵ Instituto Nacional de Medicina Legal, Estadísticas a 30 de abril de 2022, respuesta a Derecho de Petición de la Fundación Nydia Erika Bautista.

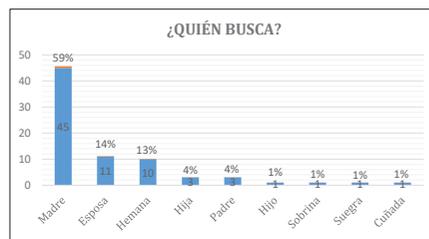
⁶ Fiscalía General de la Nación, Informe al Comité contra las Desapariciones forzadas (2017)

⁷ Tomado de: Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, Informe Final, plataforma transmedia, disponible en: <https://www.comisiondelaverdad.co/violaciones-de-derechos-humanos-infracciones-al-derecho-internacional-humanitario-y-desaparicion>

b. La búsqueda de los desaparecidos tiene rostro de mujer

Según los estudios de la FNEB en los territorios que acompaña, en el 95% de los casos son las mujeres quienes asumen la búsqueda de los desaparecidos. Sobre este rol de las mujeres buscadoras, la Comisión de la Verdad concluyó en su Informe Final que “en las familias, la ausencia repentina de los hombres provocó cambios que las obligó a reorganizarse [...] Tras la muerte de los hombres, que en muchos casos eran los proveedores del hogar, las mujeres –esposas, madres, hermanas, hijas, amigas, novias, etcétera– [...] debieron asumir las funciones del fallecido”⁸ a la par que adelantan las labores de búsqueda.

Como telón de fondo de la búsqueda, se releva una grave revictimización. La búsqueda de seres queridos, como advirtió la Comisión de la Verdad, ha implicado para sus familiares, especialmente para las mujeres, estigmatización, riesgos de seguridad, maltratos y humillaciones –en especial, de funcionarios–, detrimento económico, profundización de impactos familiares, entre otros, además de afrontar los altos niveles de estrés, agotamiento y desgaste que esto causa⁹.



Fuente: Elaboración Fundación Nydia Erika Bautista

Gráfica 2

Según la FNEB, existe una clara tendencia de las madres como protagonistas de la búsqueda de los desaparecidos (59%), seguidas y/o acompañadas por las esposas o compañeras de las víctimas (14%). Hermanas (13%), e hijas y padres (4% cada uno). Igual de importantes otros parentescos como hijo, sobrina, suegra y cuñada¹⁰.

⁸ Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, Informe Final, sufrir la guerra y rehacer la vida, junio de 2022, pág. 44

⁹ Cfr. Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, Informe Final, Hasta la guerra tiene límites. Violaciones de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y responsabilidades colectivas, junio de 2022, pág. 193

¹⁰ Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos, Mujeres Buscadoras. Informe presentado a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Bogotá, Noviembre 2020, pág. 9

<p>En este sentido, es importante señalar que el 13 de septiembre de 2022 fue notificado el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el que se declaró la responsabilidad internacional del Estado colombiano por la desaparición forzada del líder y militante político del PCC-ML, Pedro Julio Movilla Galarcio, ocurrida el 13 de mayo de 1993. En el fallo, se hace el primer reconocimiento en la jurisprudencia de la Corte IDH de la labor de las mujeres buscadoras, quienes pueden sufrir "estigmas, violencia y discriminación asociados a roles de género" y se ven perjudicadas de manera diferencial a nivel económico, social y psicológico. Tal es el caso de Candelaria Vergara, esposa de la víctima, quien ha buscado a su esposo durante 29 años y ha soportado las cargas sociales y económicas que ello implica. La Corte IDH ordenó que se realice un reconocimiento público de responsabilidad en el que se reconozcan expresamente dichos impactos¹¹.</p> <p>De acuerdo con la FNEB, durante la búsqueda de los desaparecidos, las mujeres han denunciado violencia sexual, privaciones arbitrarias de la libertad, secuestros, amenazas, reclutamiento forzado u hostigamientos de sus hijos o hermanos, vigilancia y acciones de inteligencia ilegales, extorsiones, hurtos, robo de información, desplazamiento forzado y/o exilio y serias afectaciones a su salud física y mental¹². La FNEB advierte que estos delitos son cometidos, principalmente, por razones de género y por su labor como defensoras de los derechos de los desaparecidos, pero que no han sido debidamente investigadas, judicializadas y sancionadas por las distintas entidades del Estado.</p> <p>Por esta razón, el presente proyecto de ley propone la consagración del 23 de octubre como <i>Día Nacional de reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada</i>, en homenaje a su contribución a la búsqueda y al esclarecimiento de la Verdad, recordando que en dicha fecha Fabiola Lalinde fue detenida y encarcelada junto con su hijo Jorge Iván bajo cargos falsos de narcotráfico, cuando desarrollaba una intensa búsqueda de su hijo Luis Fernando Lalinde, desaparecido en el municipio de Jardín, Antioquia.</p> <p>c. Las obligaciones internacionales de los Estados y el derecho a la búsqueda de los desaparecidos</p> <p>El deber de búsqueda de las víctimas de desaparición forzada ha estado en el centro de la evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por lo que es posible encontrar una regulación convencional y de <i>soft law</i> que se refieren expresamente al deber de búsqueda.</p> <p>La Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas consagra el deber expreso en el art. 24.3, como sigue: "<i>Cada Estado Parte adoptará todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y</i></p> <p>¹¹ Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. "Corte Interamericana condena al Estado colombiano por la desaparición forzada de Pedro Movilla y reconoce las cargas diferenciadas que sufren las mujeres buscadoras". Publicado el 16 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.colectivodeabogados.org/corte-interamericana-condena-al-estado-colombiano-por-la-desaparicion-forzada-de-pedro-movilla-y-reconoce-las-cargas-diferenciadas-que-sufren-las-mujeres-buscadoras/</p> <p>¹² Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos, <i>Mujeres Buscadoras. Informe presentado a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas</i>, Bogotá, Noviembre 2020.</p>	<p><i>liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos</i>". Asimismo, la obligatoriedad de la búsqueda está establecido en el art. 15 de esta Convención al determinar que todos los Estados están jurídicamente obligados a cooperar con el resto de Estados en la búsqueda de los desaparecidos: "<i>Los Estados Partes cooperarán entre sí y se prestarán todo el auxilio posible para asistir a las víctimas de las desapariciones forzadas, así como en la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, en la exhumación, la identificación de las personas desaparecidas y la restitución de sus restos</i>".</p> <p>En complemento, los Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas, aprobados por el Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas (abril 2019), han desarrollado estas obligaciones y establecido los siguientes deberes en el proceso de búsqueda. El respeto de la dignidad humana (Principio 2), que la búsqueda debe regirse por una política pública en contextos en que la desaparición sea frecuente o masiva (Principio 3), tener un enfoque diferencial, incluido el enfoque de género para mujeres adultas y adolescentes (Principio 4) y el enfoque étnico:</p> <p>Principio 2. 2. El deber de reconocimiento de la dignidad de las buscadoras "como personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y riesgo y que tienen conocimientos importantes que pueden contribuir a la eficacia de la búsqueda".</p> <p>3. El deber de velar y tomar medidas "para que las víctimas, incluidos los familiares, no sean objeto de estigmatización y otros malos tratos morales o difamaciones que lesionen su dignidad, reputación o buen nombre.</p> <p>Principio 3.1. La búsqueda debe ser parte de una política pública integral en materia de desapariciones, en particular, en contextos en que la desaparición sea frecuente o masiva.</p> <p>Principio 4.1. El enfoque diferencial también debe ser tenido en cuenta en la atención a quienes participan en la búsqueda, como familiares y otras personas allegadas a la persona desaparecida.</p> <p>3. En los casos de mujeres —adultas y adolescentes— desaparecidas o que participan en la búsqueda, todas las etapas de la búsqueda deben realizarse con perspectiva de género.</p> <p>4. En los casos de personas desaparecidas o que participan en la búsqueda y que son miembros de pueblos indígenas o de otros grupos étnicos o culturales, se tienen que considerar y respetar los patrones culturales</p> <p>Particularmente, los Principios del Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas (CED) y la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) establecen que el deber de búsqueda es una obligación permanente hasta que se</p>
<p>determine la suerte y/o el paradero de la persona desaparecida y la identificación plena y formal de los restos.</p> <p>PRINCIPIO 7. LA BÚSQUEDA ES UNA OBLIGACIÓN PERMANENTE. 1. La búsqueda de una persona desaparecida debe continuar hasta que se determine con certeza la suerte y/o el paradero de la persona desaparecida.</p> <p>Por su parte, en el Sistema Interamericano desde 2005, la Asamblea General ha emitido diversas resoluciones para que los Estados miembros den cumplimiento a los deberes internacionales relacionados con la búsqueda y el esclarecimiento de la suerte y el esclarecer el paradero de las personas desaparecidas. Adicionalmente, desde 1988, la Corte IDH ha proferido numerosas sentencias recalcando el deber de búsqueda de los Estados¹³.</p> <p>Particularmente, la Corte Interamericana ha resaltado sobre el derecho a la verdad y a la búsqueda que:</p> <p>La localización e identificación de las víctimas devela una verdad histórica que contribuye a cerrar el proceso de duelo de la comunidad maya Achí de Río Negro; aporta a la reconstrucción de su integridad cultural; enaltece la dignidad de las personas desaparecidas o presuntamente ejecutadas y la de sus familiares, quienes han luchado durante décadas por encontrar a sus seres queridos, y sienta un precedente para que violaciones graves, masivas y sistemáticas, como las ocurridas en este caso, no vuelvan a suceder .</p> <p>Así, el deber estatal de búsqueda tiene su correlato en el derecho de las víctimas a buscar a sus seres queridos desaparecidos y en el derecho de toda persona y de la sociedad a acceder a la verdad. En esta línea, los principios rectores consagran el deber de los Estados de respetar el derecho a la participación de víctimas y de toda persona u organización con un interés legítimo y a que sus aportes y cuestionamientos sean considerados rigurosamente en el proceso de búsqueda:</p> <p>PRINCIPIO 5. LA BÚSQUEDA DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN de víctimas, sus representantes legales, y "toda persona, asociación u organización con un interés legítimo. Este derecho debe estar protegido y garantizado en todas las etapas del proceso de búsqueda, (...) tener acceso a la información. Sus aportes, experiencias, sugerencias alternativas, cuestionamientos y dudas deben ser tomados en cuenta durante todas las etapas de la búsqueda, como insumos para hacer más efectiva la búsqueda, <u>sin someterlas a formalismos que las obstaculicen</u>¹⁴. (subrayado propio)</p> <p>¹³ Corte IDH. Caso Movilla Galarcio y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2022. Serie C No. 452</p> <p>¹⁴ Los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas fueron aprobados por el Comité contra la Desaparición Forzada el 16 de abril de 2019, en su décimo sexto período de sesiones, realizado en Ginebra del 8 al 18 de abril de 2019. Disponibles en:</p>	<p>El deber de proteger a quienes buscan a los desaparecidos hace parte integral del deber de garantizar la participación en condiciones seguras desde distintos ámbitos, incluidos los riesgos para la salud física y mental de personas y comunidades en el proceso de búsqueda.</p> <p>PRINCIPIO 14. LA BÚSQUEDA DEBE DESARROLLARSE EN CONDICIONES SEGURAS 1. (...) Las personas que en el marco de la búsqueda y/o investigación ofrezcan testimonios, declaraciones o apoyo deben gozar de medidas de protección específicas.</p> <p>2. Los Estados tienen que proveer apoyo económico a las víctimas que buscan a una persona desaparecida, tomando en cuenta el daño (...) en la economía familiar y los gastos adicionales que se tienen que asumir en el proceso de búsqueda, como transporte, alojamiento, pérdida de horas laborales y otros.</p> <p>3. Los funcionarios encargados de la búsqueda deben tomar en cuenta los riesgos para la salud física y mental que las personas y comunidades pueden experimentar durante todo el proceso de búsqueda, como los que se derivan del descubrimiento de la suerte de un familiar o de la frustración de no encontrar ninguna información. En cualquier momento en el que se identifique un riesgo, desde el inicio de la búsqueda hasta incluso después de la entrega de la persona desaparecida, las autoridades competentes deberán ofrecer acompañamiento integral a las víctimas y a todas las personas involucradas en la búsqueda¹⁵.</p> <p>d. Observaciones del Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas sobre Colombia¹⁶</p> <p>Para el presente proyecto de ley son de particular interés el cumplimiento de las Observaciones del Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas, respecto de sus preocupaciones sobre la persistencia de las desapariciones forzadas por agentes del Estado y las perpetradas por grupos armados organizados al margen de la ley sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia de agentes del Estado. Igualmente, sus recomendaciones para que las búsquedas sean llevadas adelante por las autoridades competentes, con la participación activa de los allegados de la persona desaparecida.</p> <p>http://www.comisiondebusqueda.gov.co/images/abook_file/PRINCIPIOS_RECTORES_PARA_LA_BSQUEDA_DE_PERSONAS_DESAPARECIDAS.pdf</p> <p>¹⁵ Ibid.</p> <p>¹⁶ Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones finales sobre el informe presentado por Colombia en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención (2016), disponible en: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=8QkG1d%2FPPPRICAdhKb7Yshnh1ZF8YEv2z716fG9kAoc%2BVYfmlpNPrvDof5n3ySKqk11AvISO5cS58M3NjrePzAxl24IM4PodTYFxb%2BWjgMM337lo9Bz2ceGR9xl</p>

<p>Se resalta la alta preocupación del Comité contra las Desapariciones Forzadas por las alegaciones sobre hechos de hostigamiento, intimidación, ataques y amenazas de los que habrían sido objeto algunos familiares de personas desaparecidas, denunciantes de hechos de desaparición forzada, defensores de derechos humanos que asisten a las víctimas e inclusive funcionarios judiciales (arts. 12 y 24) y recomienda adoptar medidas que el Estado parte redoble sus esfuerzos para garantizar la efectiva protección de todas las personas en el marco de la búsqueda de las víctimas de desaparición forzada, contra todo maltrato o intimidación de los que pudieran ser objeto:</p> <p>b. Prevenir y sancionar los actos de intimidación y/o malos tratos de los que pudieran ser objeto los familiares de personas desaparecidas, los denunciantes de hechos de desaparición forzada, los defensores de derechos humanos que asisten a las víctimas y las personas que participan en la investigación de una desaparición forzada.</p> <p>El Comité destaca la graves vulneraciones y violencias contra las mujeres desaparecidas y sus familiares incluidos niños y niñas mujeres en el marco de la búsqueda:</p> <p>42. Asimismo, el Comité desea subrayar la singular crueldad con la que las desapariciones forzadas afectan a los derechos humanos de las mujeres y los niños. Las mujeres que son sometidas a desaparición forzada son particularmente vulnerables a violencia sexual y otras formas de violencia de género. Las mujeres que son miembros de la familia de una persona desaparecida son particularmente vulnerables a sufrir serios efectos sociales y económicos adversos, así como a padecer violencia, persecución y represalias como resultado de sus esfuerzos para localizar a sus seres queridos. Por su parte, los niños víctimas de desaparición forzada, ya sea porque ellos mismos son sometidos a desaparición o porque sufren a consecuencia de la desaparición de sus familiares, son particularmente vulnerables a múltiples violaciones de los derechos humanos, incluida la sustitución de su identidad</p> <p>Persistencia de las desapariciones perpetradas sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia de agentes del Estado</p> <p>"23. Al Comité le preocupa que continúen dándose desapariciones perpetradas por grupos armados organizados al margen de la ley sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia de agentes del Estado, a pesar de las medidas adoptadas por el Estado parte para prevenir y sancionar esas desapariciones (art. 3).</p> <p>24. El Comité recomienda al Estado parte que continúe sus esfuerzos con miras a prevenir e investigar de manera rápida, exhaustiva e imparcial todas las conductas contempladas en el artículo 3 de la Convención, y procesar y sancionar a los responsables.</p> <p>Respecto a la búsqueda de personas desaparecidas:</p>	<p>26. El Comité recomienda que el Estado parte continúe e incremente sus esfuerzos de búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, de búsqueda, respeto y restitución de sus restos. En particular, le recomienda que:</p> <p>a. Garantice en la práctica que, cuando se tenga noticia de una desaparición, la búsqueda se inicie en todos los casos de oficio y sin dilaciones; que se adopten medidas concretas y efectivas de búsqueda para acrecentar las posibilidades de encontrar a la persona con vida; y que se continúe la búsqueda hasta que se establezca la suerte de la persona desaparecida;</p> <p>e. Vele porque las búsquedas sean llevadas adelante por las autoridades competentes, con la participación activa de los allegados de la persona desaparecida en caso de que así lo requiriesen;</p> <p>f. Intensifique sus esfuerzos con miras a asegurar que todas las acciones de identificación y restitución de restos tengan debidamente en cuenta las tradiciones y costumbres de los pueblos o comunidades de las víctimas, en particular cuando se trate de víctimas pertenecientes a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.</p> <p>Finalmente, se resaltan especialmente las recomendaciones realizadas por el Comité en relación con la protección de las personas que denuncian y/o participan en la investigación de una desaparición forzada, por estar relacionadas directamente con el actual proyecto de ley:</p> <p>28. El Comité recomienda que el Estado parte redoble sus esfuerzos para garantizar la efectiva protección de todas las personas a las que se refiere el artículo 12, párrafo 1, de la Convención, contra todo maltrato o intimidación de los que pudieran ser objeto. En particular, le recomienda que incremente sus esfuerzos con miras a:</p> <p>a. Asegurar la implementación rápida y eficaz de los sistemas de protección previstos en los diferentes programas de atención y asistencia; garantizar la participación de las personas que deben recibir protección en la valoración de los riesgos y en la determinación de las medidas de protección; y asegurar que los sistemas de protección cuenten con los recursos necesarios para desarrollar sus mandatos de manera eficaz;</p> <p>b. Prevenir y sancionar los actos de intimidación y/o malos tratos de los que pudieran ser objeto los familiares de personas desaparecidas, los denunciantes de hechos de desaparición forzada, los defensores de derechos humanos que asisten a las víctimas y las personas que participan en la investigación de una desaparición forzada.</p> <p>42. Asimismo, el Comité desea subrayar la singular crueldad con la que las desapariciones forzadas afectan a los derechos humanos de las mujeres y los niños. Las mujeres que son sometidas a desaparición forzada son particularmente</p>
<p>vulnerables a violencia sexual y otras formas de violencia de género. <u>Las mujeres que son miembros de la familia de una persona desaparecida son particularmente vulnerables a sufrir serios efectos sociales y económicos adversos, así como a padecer violencia, persecución y represalias como resultado de sus esfuerzos para localizar a sus seres queridos. Por su parte, los niños víctimas de desaparición forzada, ya sea porque ellos mismos son sometidos a desaparición o porque sufren a consecuencia de la desaparición de sus familiares, son particularmente vulnerables a múltiples violaciones de los derechos humanos, incluida la sustitución de su identidad.</u> En este contexto, el Comité pone especial énfasis en la necesidad de que el Estado parte continúe integrando perspectivas de género y adaptadas a la sensibilidad de los niños y niñas en la aplicación de los derechos y obligaciones derivados de la Convención. (subrayado propio)</p> <p>43. Se alienta al Estado parte a difundir ampliamente la Convención, el texto de su informe presentado en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, las respuestas escritas que ha facilitado en relación con la lista de cuestiones preparada por el Comité y las presentes observaciones finales para sensibilizar a las autoridades judiciales, legislativas y administrativas, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales que actúan en el Estado parte, así como a la población en general. Asimismo, el Comité alienta al Estado Parte a favorecer la participación de la sociedad civil, en particular las organizaciones de familiares de víctimas, en el proceso de implementación de las presentes observaciones finales.</p> <p>Es importante señalar que el 30 de agosto de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores reconoció la competencia del Comité de Desapariciones Forzadas para recibir y examinar denuncias individuales.</p> <p>Este comité es un órgano conformado por expertos independientes y se encarga de supervisar la aplicación de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, ratificada por Colombia a través de la Ley 1418 de 2010.</p> <p>e. <i>Contribución a la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas</i>¹⁷</p> <p>Además de contribuir en las recomendaciones que ha emitido el Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas sobre Colombia, el presente Proyecto de Ley es una contribución a la implementación de la Resolución 1325 del 30 de octubre de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y subsiguientes respecto a las "medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz"</p>	<p>Igualmente, en lo que se refiere a las medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente, las siguientes disposiciones:</p> <p>8. Pide a todos los que participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz que adopten una perspectiva de género, en que se tengan en cuenta y se incluyan, entre otras cosas:</p> <p>a) Las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos;</p> <p>b) Medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres locales y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz;</p> <p>c) Medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial;</p> <p>9. Exhorta a todas las partes en un conflicto armado a que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas.</p> <p>10. Insta a todas las partes en un conflicto armado a que adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales, y todas las demás formas de violencia en situaciones de conflicto armado;</p> <p>11. Subraya la responsabilidad de todos los Estados de poner fin a la impunidad y de enjuiciar a los culpables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, especialmente los relacionados con la violencia sexual y de otro tipo contra las mujeres y las niñas y, a este respecto, destaca la necesidad de excluir esos crímenes, siempre que sea viable, de las disposiciones de amnistía."</p> <p>V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS</p> <p>La Constitución Política de Colombia consagra en su Título II, Capítulo 1, la prohibición absoluta de la desaparición forzada y de toda forma de esclavitud y, por otra parte, establece el derecho a la igualdad de mujeres y hombres y a la no discriminación:</p> <p>"Artículo 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes."</p>

¹⁷ ONU: Consejo de Seguridad, Resolución 1325 (2000)

<p><i>Artículo 17. Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.</i></p> <p><i>"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, opinión política o filosófica."</i></p> <p>Resaltando este artículo la protección del derecho a la igualdad a favor de grupos discriminados o marginados y a quienes se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta <i>"El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados... El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan"</i>.</p> <p>Como se ha sustentado en las leyes que sancionan la violencia contra la mujer en Colombia, la consagración del principio de la igualdad, la condena a todas las formas de discriminación y la obligación de sancionar los abusos provee un marco suficientemente amplio para orientar las leyes, políticas y programas en relación con la detección, atención, prevención y sanción de todas las formas de violencia contra las mujeres, así como la erradicación de la impunidad. Y particularmente el derecho de las mujeres a no ser sometida a ningún tipo de discriminación:</p> <p><i>"Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación..."</i></p> <p>Así mismo, la Constitución Política de Colombia establece el derecho a la intimidad personal, familiar y el derecho al buen nombre:</p> <p><i>"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.</i></p> <p>En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución".</p> <p>Igualmente, la Constitución Política consagra el derecho al libre desarrollo de su personalidad, a la libertad de conciencia y el derecho a la libre expresión.</p> <p><i>"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.</i></p>	<p>Artículo 18. Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia.</p> <p>Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.</p> <p>Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia</p> <p>Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley".</p> <p>La Ley 1257 de 2008, consagra garantías a las mujeres a una vida libre de violencias, en el ámbito público y privado.</p> <p>Artículo 2°. <i>Definición de violencia contra la mujer.</i> Por violencia contra la mujer se entiende cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.</p> <p>Para efectos de la presente ley, y de conformidad con lo estipulado en los Planes de Acción de las Conferencias de Viena, Cairo y Beijing, por violencia económica, se entiende cualquier acción u omisión orientada al abuso económico, el control abusivo de las finanzas, recompensas o castigos monetarios a las mujeres por razón de su condición social, económica o política. Esta forma de violencia puede consolidarse en las relaciones de pareja, familiares, en las laborales o en las económicas.¹⁸</p> <p>Mientras que el artículo 3° de la precitada ley (concepto de daño contra la mujer) para interpretar esta ley, se establecen las siguientes definiciones de daño:</p> <p>a. Daño psicológico: Consecuencia proveniente de la acción u omisión destinada a degradar o controlar las acciones, comportamientos, creencias y decisiones de otras personas, por medio de intimidación, manipulación, amenaza, directa o indirecta, humillación, aislamiento o cualquier otra conducta que implique un perjuicio en la salud psicológica, la autodeterminación o el desarrollo personal.</p> <p>¹⁸ Ley 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres</p>
<p>b. Daño o sufrimiento físico: Riesgo o disminución de la integridad corporal de una persona.</p> <p>c. Daño o sufrimiento sexual: Consecuencias que provienen de la acción consistente en obligar a una persona a mantener contacto sexualizado, físico o verbal, o a participar en otras interacciones sexuales mediante el uso de fuerza, intimidación, coerción, chantaje, soborno, manipulación, amenaza o cualquier otro mecanismo que anule o limite la voluntad personal.</p> <p>Igualmente, se considerará daño o sufrimiento sexual el hecho de que la persona agresora obligue a la agredida a realizar alguno de estos actos con terceras personas.</p> <p>d. Daño patrimonial: Pérdida, transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores, derechos o económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer.</p> <p>La agravación punitiva del homicidio y del homicidio en persona protegida, cuando se cometa contra una mujer por el hecho de ser mujer;</p> <p>Sobre esta temática, la Corte Constitucional en sentencia SU-080 de 2020 ha dicho lo siguiente:</p> <p>"Es por ello que deben buscarse soluciones en dos niveles para las medidas de reparación a las mujeres víctimas de violencia de género. En primer lugar, i) la reparación concreta a la víctima por los daños recibidos con ocasión de la violencia ejercida en su contra, y, ii) en segundo lugar, el hacerlo con un enfoque estructural y transformador para atacar las causas sistemáticas de la violencia de género contra la mujer. Esto se sostuvo por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, al afirmar que las reparaciones deben orientarse, en lo posible, a subvertir, en vez de reforzar, los patrones preexistentes de subordinación estructural, jerarquías basadas en el género, marginación sistémica y desigualdades estructurales que pueden ser causas profundas de la violencia que padecen las mujeres."</p> <p>También ha afirmado en la sentencia T-093 de 2019 que:</p> <p>"A partir de la definición de violencia contra la mujer puede decirse que el derecho fundamental a una vida libre de violencia consiste en la posición jurídica que tiene toda mujer, para exigirle al Estado que se abstenga de realizar conductas que constituyan una agresión en los términos expuestos, así como para exigirle que despliegue conductas que le garanticen a la mujer no ser víctima de actos de violencia por parte de los particulares."</p>	<p>En esta misma sentencia se ha afirmado que el Estado debe de adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar las distintas formas de violencia contra la mujer, según el artículo 7 de la Convención <i>Belem do Pará</i>, que vincula a todos los poderes públicos. Siendo así, es un deber que tiene el Estado promover medidas y políticas para erradicar las formas de violencia contra todas las mujeres, incluyendo aquellas que se han dedicado a ser buscadoras.</p> <p>Sobre la desaparición forzada, hablando sobre los derechos de las víctimas de desaparición forzada, la Corte Constitucional ha sostenido en la sentencia C-067 de 2018 lo siguiente:</p> <p>"Específicamente, esta Corporación ha decantado los derechos de las víctimas de desaparición forzada, incluyendo, entre ellos, (i) el derecho al conocimiento de la verdad sobre las circunstancias de la desaparición, la evolución y resultados de la investigación y el destino de la persona desaparecida; (ii) el derecho a la búsqueda, localización y liberación de quien sea objeto de dicho flagelo, o a la restitución de sus restos de haber fallecido; y (iii) el derecho a la reparación por todos los daños materiales y morales, y a una indemnización rápida, justa y adecuada, en la que se asuman las obligaciones de restitución, readaptación, restablecimiento de la dignidad y reputación, y las garantías de no repetición"</p> <p>En ese sentido, en relación con la desaparición forzada, la Corte Constitucional ha redondeado las obligaciones que tiene el Estado:</p> <p>En conclusión, el Estado colombiano es responsable de un amplio conjunto de obligaciones en la lucha contra la desaparición, cuyo origen primigenio, más allá de lo consagrado en tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, se encuentra en el artículo 12 de la Carta, que refiere a que nadie será sometido a desaparición forzada o a tratos crueles, inhumanos o degradantes. En virtud de este mandato, la Corte ha establecido, en línea con lo señalado por instrumentos del derecho internacional y los pronunciamientos de la Corte IDH, que más allá del derecho a la reparación que es inherente a las labores de búsqueda de las personas desaparecidas, es forzoso garantizar el derecho a la verdad, de carácter imprescriptible, y que implica el deber de adoptar medidas para localizar y liberar a las personas detenidas, conocer las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento, hallar sus restos, recibirlos y sepultarlos de acuerdo con sus creencias.</p>

VI. CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: "el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar". A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la "situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista".

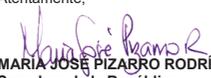
De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa otorga medidas en materia de educación, vivienda, salud y seguridad social para mujeres víctimas de desaparición forzada y que han dedicado su vida a la búsqueda de sus seres queridos, por lo que podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas quienes tengan esta calidad, o si su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil ostentan la misma condición.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 ibidem: "Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".

VII. PROPOSICIÓN

Por los argumentos expuestos, presento PONENCIA POSITIVA y, en consecuencia, solicito a la Plenaria del Senado de la República dar SEGUNDO DEBATE al Proyecto de Ley No. 139 de 2023 Senado - 242 de 2022 Cámara. "Por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada", conforme al texto aprobado por la Comisión Primera del Senado.

Atentamente,



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRIGUEZ
Senadora de la República

ARTÍCULO 3º. DEFINICIÓN DE MUJERES BUSCADORAS. Se denominan mujeres aquellas que, de forma individual y/o colectiva, se han dedicado en forma continua y sustancial a la búsqueda de víctimas de desaparición forzada.

CAPÍTULO II
PRINCIPIOS

ARTÍCULO 4º. PRINCIPIOS. La interpretación y aplicación de la presente ley se orientará por los siguientes principios y en concordancia con lo previsto en la Ley 1257 de 2008 y la Ley 2215 de 2022:

- a) **Dignidad.** Las mujeres buscadoras serán tratadas con consideración y respeto, obtendrán la tutela efectiva de sus derechos en virtud del mandato constitucional, y principio de dignidad humana.
- b) **Igualdad y NO discriminación.** Las medidas contempladas en la presente ley serán reconocidas sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, condición social, cultural, étnica, profesión u oficio, origen familiar, territorial o nacional, lengua, credo religioso, opinión política o filosófica.
- d) **Integralidad.** La protección integral de los derechos de las mujeres buscadoras comprende el derecho a la búsqueda de la verdad, la justicia, la reparación, la garantía de no repetición, el acceso a información, acceso a la justicia, la atención psicosocial, la orientación por parte de las entidades, la prevención, el amparo y la sanción de las vulneraciones y conductas punibles que se cometan en razón o con ocasión de ser buscadoras.
- e) **No revictimización.** El Estado propenderá por la eliminación de cualquier tipo de procedimientos, actitudes, comportamientos, manifestaciones y/o prácticas por parte de servidores públicos, entidades y la sociedad en general que afecten o vulneren, directa o indirectamente, la dignidad de las mujeres buscadoras.
- f) **Participación.** Las mujeres buscadoras participarán en las decisiones que las afecten. El Estado garantizará la participación efectiva en los espacios de decisión de planes, programas, proyectos y procedimientos relacionados.
- g) **Acción sin daño y precaución.** Cualquier acción realizada por los servidores públicos y entidades deberá realizarse con conocimiento previo de los contextos sociales, políticos, económicos, étnicos y culturales en los cuales ocurren las

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY N° 139 DE 2023 SENADO - N° 242 DE 2022 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE Y PROTEGE DE FORMA INTEGRAL LA LABOR Y LOS DERECHOS DE LAS MUJERES BUSCADORAS DE VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto el reconocimiento de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada como constructoras de paz y sujetos de especial protección constitucional, la enunciación de los deberes del Estado y el desarrollo de medidas para su protección integral.

ARTÍCULO 2º. ALCANCE. La presente ley adopta medidas de reconocimiento del derecho a la búsqueda, sensibilización, información, formación, prevención, educación, vivienda, sanción, atención y protección de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada respecto de las vulneraciones que sufren por la razón o en ocasión de ser buscadoras, en los términos de la presente ley. Las medidas contenidas en esta ley deberán implementarse y aplicarse de forma efectiva mediante los enfoques de género, étnico-racial, territorial y diferencial.

desapariciones forzadas y garantía de participación para evitar la generación de efectos e impactos negativos sobre los derechos de las buscadoras.

h) Corresponsabilidad. Las medidas de reconocimiento y protección integral contempladas en la presente ley para la superación de las vulnerabilidades de las mujeres buscadoras, comprende:

- i. El deber del Estado de implementar las medidas de reconocimiento, sensibilización, prevención, atención y protección;
- ii. El deber de solidaridad y respeto de la sociedad civil, el sector privado y las comunidades; y
- iii. La participación activa en los procesos de decisión pública de las mujeres buscadoras.

El Estado, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y la sociedad en general tienen corresponsabilidad en erradicar de manera definitiva cualquier tipo de violencias o vulneraciones contra las mujeres buscadoras.

i) Intersectorialidad. El estado deberá garantizar la integración de diversos sectores, entendiendo que se requieren acciones integrales y de manera articulada para el reconocimiento, la participación y la protección de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

j) Interculturalidad. Quienes ejerzan funciones públicas deberán considerar la diversidad cultural, principalmente frente a elementos de búsqueda de desaparecidos. Es decir, costumbres, prácticas, normas y procedimientos de las personas, grupos o colectividades pertenecientes a las comunidades negras, afro, raizales, palenqueras, indígenas y ROM.

CAPÍTULO III
RECONOCIMIENTO COMO CONSTRUCTORAS DE PAZ

ARTÍCULO 5º. RECONOCIMIENTO DEL ROL DE LAS MUJERES BUSCADORAS COMO CONSTRUCTORAS DE PAZ. En reconocimiento a su rol como constructoras de paz, y defensoras de Derechos Humanos, declárese el día 23 de octubre de cada año como *Día Nacional de Reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de Víctimas de Desaparición Forzada*, en homenaje por la contribución que de forma sustancial y continua han realizado al esclarecimiento de la verdad, la justicia, la defensa de los

derechos humanos, la memoria histórica, la garantía de no repetición y, en especial, al derecho a la búsqueda de víctimas de desaparición forzada.

ARTÍCULO 6°. PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE PAZ. Las mujeres buscadoras, sea de forma individual o colectiva, tendrán lugar en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas de paz. El Gobierno Nacional garantizará la participación efectiva de las mujeres buscadoras a través de las instancias y los mecanismos que considere más adecuados. Para ello, diseñará e implementará, dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, un Decreto Reglamentario que contenga los lineamientos técnicos de participación e identifique las instancias y/o mecanismos a incidir por parte de las mujeres buscadoras.

CAPÍTULO IV

DEBERES DEL ESTADO FRENTE A LAS MUJERES BUSCADORAS DE VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA

ARTÍCULO 7°. DEBERES DEL ESTADO FRENTE A LAS MUJERES BUSCADORAS. De acuerdo con los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política, los tratados ratificados por Colombia y la ley, el Estado deberá garantizar frente a las mujeres buscadoras:

1. Derecho al acceso a la administración de justicia.
2. Derecho al acceso a la información.
3. Derecho a la verdad y la memoria histórica.
4. Derecho a la reparación integral por los daños derivados de su labor y a las garantías de no repetición.
5. Derecho al reconocimiento público de su labor.
6. Derecho a la protección y garantía de seguridad para el ejercicio de la búsqueda libre de las personas desaparecidas.
7. Atención psicosocial diferenciada.
8. Derecho a apoyos económicos no condicionados por parte del Estado para las buscadoras, que se encuentren en situación especial de vulnerabilidad.
9. Derecho al buen nombre.

10. Derecho a la unidad familiar.
11. Incorporación de los derechos culturales indígenas y afrodescendientes.
12. Respaldo en la labor de pedagogía para la sensibilización pública y social.
13. Orientación en su formación organizacional para el fortalecimiento de su labor.
14. Su participación y contribución en los procesos de paz y en las decisiones gubernamentales que afecten sus derechos.
15. La adopción y aplicación efectiva de las medidas de sensibilización, prevención, atención y protección.
16. El apoyo logístico y/u operativo para poder realizar la labor de búsqueda

PARÁGRAFO 1. Se entenderá para los efectos de esta ley el derecho a la verdad como aquel que posee toda la sociedad a conocer la verdad sobre las causas, modos y consecuencias de un conflicto armado, en especial cuando se trata de hechos que generan graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos.

PARÁGRAFO 2. En todo caso se entenderá el derecho a la reparación de que trata el numeral 3 del presente artículo, en concordancia con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y la Ley 1957 de 2019, en lo concerniente al reconocimiento a los derechos de las mujeres buscadoras.

CAPÍTULO V

MEDIDAS DE SENSIBILIZACIÓN, INFORMACIÓN, ATENCIÓN Y PREVENCIÓN

ARTÍCULO 8°. MEDIDAS DE SENSIBILIZACIÓN PÚBLICA. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Justicia y con participación activa y eficaz de las mujeres buscadoras de personas víctimas de desaparición forzada de la sociedad civil, de otras personas protegidas por el derecho internacional humanitario, de familiares de miembros de la fuerza pública desaparecidos y de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las víctimas, formulará políticas públicas, planes, programas y medidas para la sensibilización de los servidores públicos a cargo de la atención de las mujeres buscadoras.

PARÁGRAFO. El Ministerio de la Igualdad y Equidad en coordinación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer o quien haga sus veces, adoptará estrategias para focalizar las acciones dirigidas a garantizar la atención y protección integral de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada, así como la promoción de herramientas de participación de las mujeres buscadoras en las agendas de política pública para la lucha contra la desaparición forzada.

ARTÍCULO 9°. MEDIDAS DE INFORMACIÓN. Bajo la coordinación del Ministerio de la Igualdad y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer o quien haga sus veces, la Unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la Fiscalía General de la Nación, la Jurisdicción Especial para la Paz y la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, con la participación efectiva de las mujeres buscadoras y sus organizaciones, rendirán y presentarán un informe anual ante la Comisión de Paz, la Comisión de Derechos Humanos y la comisión legal para la equidad de la mujer y Audiencias del Congreso de la República que dé cuenta de los resultados del Plan Nacional de Búsqueda, la situación general de las víctimas de desaparición forzada dadas por desaparecidas, los resultados de las medidas adoptadas para la atención y protección integral de las que tratan la presente ley, estado de la implementación de las observaciones y recomendaciones de organismos internacionales y la participación como constructoras de paz de las mujeres buscadoras.

ARTÍCULO 10. MEDIDAS DE SENSIBILIZACIÓN SOCIAL. Durante el *Día Nacional de Reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de Víctimas de Desaparición Forzada*, el sistema de medios públicos RTVC, dará a conocer a la opinión pública las observaciones y recomendaciones internacionales sobre la materia, la situación general de las víctimas de desaparición forzada, los resultados de las medidas adoptadas para la atención y protección integral, y la participación como constructoras de paz de las mujeres buscadoras.

ARTÍCULO 11°. MEDIDAS DE ATENCIÓN. El Gobierno Nacional, adicional a las medidas contempladas en la Ley 1257 de 2008, Ley 2215 de 2022, el Decreto 1630 del 2019 y la Resolución 595 del 2020, podrá contemplar medidas para la atención interdisciplinaria psicosocial, jurídica y técnico-forense para las mujeres buscadoras y las organizaciones que busquen su rol de constructoras de paz.

ARTÍCULO 12°. MEDIDAS DE PREVENCIÓN. El Gobierno Nacional implementará medidas para incentivar la denuncia y fortalecer la investigación en casos de estigmatización, discriminación, intimidación, extorsión para entrega de información relacionada con la búsqueda, violencia basada en el género y otros delitos en los que puedan incurrir los servidores públicos y particulares contra las mujeres de víctimas de desaparición forzada y personas dadas por desaparecidas.

Los consejos para la política social, los consejos de paz, los comités territoriales de justicia transicional de la Ley 1448 de 2011 y los Consejos de Seguridad deberán incluir en su agenda de actuación los análisis, riesgos, vulneraciones y la participación de las mujeres buscadoras.

PARÁGRAFO 1. La Unidad Nacional de Protección priorizará las solicitudes de estudio de nivel de riesgo y de implementación de medidas de protección que presenten y/o afecten la vida, seguridad y/o integridad personal de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

PARÁGRAFO 2. En el término de 6 meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en articulación con el Ministerio de Igualdad y Equidad impulsarán la coordinación, articulación e implementación de medidas integrales de prevención, protección y seguridad para las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

ARTÍCULO 13°. MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN A NIVEL TERRITORIAL. Los planes de desarrollo de los municipios y departamentos deberán incluir un programa de prevención, atención y protección para las mujeres buscadoras y su núcleo familiar.

<p>En la construcción de estos programas se deberá garantizar la participación de las organizaciones de las mujeres buscadoras.</p> <p>Los municipios y distritos suministrarán información y asesoramiento a las mujeres buscadoras y sus organizaciones, teniendo en cuenta su situación personal, sobre la oferta institucional disponible, las entidades encargadas de la prestación de dichos servicios, los procedimientos legales pertinentes y las medidas existentes.</p> <p>En todo caso, la Defensoría del Pueblo y/o las Personerías en los municipios y distritos llevarán el registro de aquellas mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada de su respectiva jurisdicción que servirá de insumo para el Registro Único de Mujeres Buscadoras que crea la presente Ley.</p> <p>PARÁGRAFO. Los consejos comunitarios de los territorios étnicos y los resguardos indígenas y las Asociaciones Campesinas podrán conformar organizaciones de mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada, de acuerdo con sus autoridades y tradiciones, en el marco del objeto y los principios establecidos en la presente ley. Los consejos comunitarios y los resguardos indígenas coordinarán el ingreso a sus territorios de organizaciones buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO VI MEDIDAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN Y SALUD</p> <p>ARTÍCULO 14°. MEDIDAS DE ACCESO A LA EDUCACIÓN. El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y las instituciones públicas de educación básica, media y técnica y las instituciones de educación superior adaptarán criterios de priorización y focalización de las solicitudes de ingreso de mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada para otorgar beneficios en las matrículas, subsidios para la educación superior y créditos estudiantiles de aquellas y sus parientes en primer y segundo grado de consanguinidad.</p>	<p>De igual forma, deberán establecer un programa especial para la admisión y permanencia de este grupo poblacional y sus parientes en primer y segundo grado de consanguinidad, el cual deberá incluir beneficios en las matrículas, subsidios para la educación superior y créditos estudiantiles.</p> <p>Las medidas de acceso a educación se otorgarán de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia.</p> <p>ARTÍCULO 15°. DERECHO DE ACCESO A LA VIVIENDA. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda y el Departamento para la Prosperidad Social en coordinación con las entidades territoriales establecerá mecanismos que permitan acceder de manera oportuna a los subsidios o programas de vivienda de interés social y de mejoramiento de vivienda a las unidades familiares en las cuales, por lo menos uno de sus integrantes, sean mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p> <p>El subsidio familiar de vivienda se otorgará de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia, en cualquiera de sus modalidades.</p> <p>PARÁGRAFO. El Ministerio de Vivienda reglamentará las condiciones especiales de acceso a los programas del presente artículo.</p> <p>ARTÍCULO 16°. MEDIDAS DE ACCESO A LA SALUD INTEGRAL. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, con participación de la sociedad civil, fortalecerá los programas de atención psicosocial y de salud integral mediante la creación e implementación de medidas específicas para las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada, y su núcleo familiar.</p> <p>ARTÍCULO 17°. MEDIDAS DE ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL. Las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada y sus parientes dentro del primer grado de consanguinidad o civil, y su cónyuge, compañero o compañera permanente, previa</p>
<p>verificación, concepto favorable y autorización del Ministerio de Trabajo, serán afiliados al régimen subsidiado en salud de forma prioritaria; salvo que sean cotizantes o beneficiarios del régimen contributivo.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Las mujeres adultas mayores buscadoras de víctimas de desaparición forzada, tendrán garantías y prioridad para la obtención de pensión de vejez, invalidez y sobreviviente.</p> <p>PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Salud y Protección Social con participación de las organizaciones de víctimas de desaparición forzada, reglamentará en el término de seis (6) meses a partir de la promulgación, las condiciones especiales de acceso a los programas de salud y seguridad social del presente artículo.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO VII CIRCUNSTANCIA DE MAYOR PUNIBILIDAD</p> <p>ARTÍCULO 18°. Adiciónese al artículo 58 de la Ley 599 de 2000 el numeral 22, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 58. CIRCUNSTANCIA DE MAYOR PUNIBILIDAD. <i>Son circunstancias de mayor punibilidad, siempre que no hayan sido previstas de otra manera:</i> (...) 22. <i>Cuando con la conducta punible se dirija o tenga por propósito impedir, obstaculizar, represallar o desincentivar la labor de las mujeres cuya actividad, de forma permanente o transitoria, sea la búsqueda de víctimas de desaparición forzada y esclarecimiento de la verdad.</i></p> <p>ARTÍCULO 19°. REGISTRO ÚNICO DE MUJERES BUSCADORAS. Créase el Registro Único de Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</p>	<p>La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en coordinación con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, con la participación de las organizaciones de víctimas de desaparición forzada podrá expedir la certificación que acredite la condición de Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p> <p>El Registro Único se articulará con el Registro Único de Víctimas y el Registro Nacional de Desaparecidos.</p> <p>PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional, junto con las organizaciones de mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada, en un término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los requisitos y términos para acreditar la condición de Buscadoras de víctimas de desaparición forzada. Así como el procedimiento para llevar a cabo el registro de que trata el presente artículo.</p> <p>ARTÍCULO 20°. IMPACTO FISCAL. Impacto fiscal. La implementación de esta ley deberá respetar las disponibilidades del Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>ARTÍCULO 21. PARTICIPACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA VERDAD. Las mujeres buscadoras, sea de forma individual o colectiva, podrán participar en todas las iniciativas de estado y políticas públicas para la construcción de verdad. El Gobierno Nacional garantizará la participación efectiva de las mujeres buscadoras a través de las instancias y los mecanismos que considere más adecuados.</p> <p>ARTÍCULO 22. El Gobierno Nacional por conducto de la delegación diplomática colombiana ante la Organización de las Naciones Unidas, ONU, solicitará el reconocimiento mundial del Día de reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p>

CAPÍTULO IX
DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 23°. VIGENCIA. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EN LOS ANTERIORES TERMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE LEY N° 96 DE 2023 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UNA AUTORIDAD DE POLICÍA PARA EXPEDIR ÓRDENES DE COMPARENDO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", COMO CONSTA EN LA SESION DEL DIA 21 DE NOVIEMBRE DE 2023, ACTA N° 21.

ONENTE:


MARÍA JOSE PIZARRO RODRIGUEZ
Senadora de la República

Presidente,


S. GERMAN BLANCO ALVAREZ

Secretaria General,


YURY LINETH SIERRA TORRES

CONTENIDO

Gaceta número 1657 - Martes, 28 de noviembre de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia para Segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de Acto Legislativo número 17 de 2023 Senado, número 01 de 2023 Cámara acumulado con el proyecto de acto legislativo número 35 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, se regulariza el cannabis de uso adulto, su producción venta y comercialización y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de Ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de Ley número 139 de 2023 Senado, 242 de 2022 Cámara, por medio del cual se reconoce y protege de forma integral la labor y derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.....	8