



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 497

Bogotá, D. C., jueves, 15 de junio de 2017

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 175 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se adicionan los artículos 55 de la Ley 643 de 2001 y 166 del Decreto-ley número 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., junio 6 de 2017

Doctor

**HERNANDO JOSÉ PADAUI ÁLVAREZ**

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

Cordial saludo:

En atención al encargo dado por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente a la cual pertenecemos, en relación al estudio y presentación de Ponencia para Segundo Debate al **Proyecto de ley número 175 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se adicionan los artículos 55 de la Ley 643 de 2001 y 166 del Decreto-ley número 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones, con el usual comedimiento se procede a través del presente documento a rendir el respectivo informe de ponencia para segundo debate, honor que aspiramos a desempeñar con acierto y especial complacencia dentro de las siguientes consideraciones:

#### I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política de Colombia en su artículo 336 de le otorgó al Estado la explotación del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar<sup>1</sup>, es decir, le concedió la posibilidad exclusiva de derivar rentas por la operación de esta actividad; **las cuales deben ser**

**destinadas a un fin social prevalente.** Asimismo, no limitó las posibilidades de explotación a ciertos juegos. La lectura de este artículo de la Constitución Política permite establecer una destinación exclusiva a los recursos provenientes de los monopolios de suerte y azar dirigido a la salud.

Además se dispone que ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley, en segundo término que la organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio fijado por ley.

Artículo 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley. La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita. La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental. Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud. Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación...”

Como arbitrio rentístico significa que el Estado se reserva la explotación de ciertas actividades económicas, no con el fin de excluirlas del mercado, sino para asegurar una fuente de ingresos que le permita atender sus obligaciones de interés público. Dineros que tienen la característica de ser públicos y que son distintos a los tributos a pesar de que se establezcan con el propósito de aumentar los ingresos del Estado y tengan fuente legal...

La Constitución se convirtió, entonces, en la norte para el impulso normativo y organizacional que debía adelantar el Estado colombiano para inmiscuirse en el sector de Juegos de Suerte y azar, teniendo en cuenta

<sup>1</sup> Son aquellos juegos en los cuales se participa sin pagar directamente por hacerlo, y que ofrecen como premio un bien o servicio, el cual obtendrá si se acierta o si se da la condición requerida para ganar.

que esta especie de intervención es una excepción al régimen económico general de la Constitución, ya que las rentas obtenidas al amparo de dicha figura deben destinarse a fines de utilidad social por lo que el Gobierno tiene la potestad de proponer un régimen propio para la explotación del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, es decir, una ley ordinaria de iniciativa gubernamental que defina la organización, administración, control y explotación del monopolio, se aprueba entonces por parte del Congreso de la República la Ley 643 de 2001 que estableció en su artículo 1°:

“El monopolio de que trata la presente ley se define como la facultad exclusiva del Estado para explotar, organizar, administrar, operar, controlar, fiscalizar, regular y vigilar todas las modalidades de juegos de suerte y azar, y para establecer las condiciones en las cuales los particulares pueden operarlos, facultad que siempre se debe ejercer como actividad que debe respetar el interés público y social y con fines de arbitrio rentístico a favor de los servicios de salud, incluidos sus costos prestacionales y la investigación”.

De acuerdo con la Ley 643 de 2001, CAP. VI son administrados por el Gobierno nacional los Juegos Localizados (ej. Casinos y bingos), los Juegos Novedosos (ej. Lotto en Línea), las Apuestas (ej. eventos deportivos, caninos y similares). Las Loterías departamentales y las Apuestas Permanentes, conocidas como Chance, son juegos de suerte y azar asignados al nivel territorial, es decir, a los gobiernos departamentales (Ley 643 de 2001, CAP. III y IV).<sup>2</sup>

## II. CARACTERÍSTICAS DEL MONOPOLIO RENTÍSTICO DE LOS JUEGOS DE SUERTE Y AZAR

No hay discusión de que los grandes operadores (loterías, casinos, empresas de chance) de juegos de Suerte y Azar, formalizados como comerciantes representan un renglón económico que mueve cerca de 13 billones de pesos al año. Este sector giró para la salud de los colombianos 747.000 millones de pesos en 2015, de los cuales el 50,8 por ciento corresponde a juegos nacionales, como el Baloto, Súper Astro, Las Deportivas, Casinos y Bingos y el 49,2 restante a juegos territoriales, que son básicamente el chance y la lotería.<sup>3</sup> Corresponden al IVA generado que se estima en 2015 fue de 479.000 millones de pesos. A eso hay que sumarle, en todo caso, otros conceptos que aporta la industria como lo que pagan los ganadores de los premios por cuenta de ganancia ocasional, entre otros impuestos, que podrían subir el monto aportado a las finanzas públicas, de 1,2 billones a 1,5 billones de pesos.

Frente a este panorama, se erige la realidad de una gran mayoría de ciudadanos que sirven a estos grandes operadores de ventas de loterías, casinos, empresas de chance y que de manera injusta los han obligado a inscribirse pagando una tasa contributiva, que tiene la naturaleza de tributo caracterizado este porque, lo pagado ya sea al Estado o las municipalidades, conlleva a una contraprestación directa o individualizada a favor de quien lo pagó, es decir, el ciudadano paga a cambio de recibir un servicio que puede individualizarse a favor de quien efectuó el pago.

Tributo que por demás no representa ninguna contraprestación directa o individualizada a favor de la inmensa mayoría de vendedores de chance o lotería o cualquier otro juego de azar, como sí lo representa para esos grandes operadores.

## III. PROPUESTA DE LA INICIATIVA: ADICIÓN DEL ARTÍCULO 55 DE LA LEY 643 DEL 2001

Conforme lo dispone el artículo 55 de la Ley 643 del 2001 o la norma que lo modifique o adicione, todo vendedor del juego de apuestas permanentes o chance, debe estar inscrito en el Registro Nacional Público de Vendedores de Juegos de Suerte y Azar de las Cámaras de Comercio de su jurisdicción. Por ello la iniciativa busca que este registro no genere cobro alguno ni costo por concepto de inscripción ni de renovación.

El artículo 55 aludido también fue impacto por el Decreto número 019 de 2012 al establecer que: Al Registro Único Empresarial (RUE) de que trata el artículo 11 de la Ley 590 de 2000, que integró el Registro Mercantil y el Registro Único de Proponentes, se incorporarán e integrarán las operaciones del Registro de Entidades sin Ánimo de Lucro creado por el Decreto número 2150 de 1995, “de las personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de Juegos de Suerte y Azar de que trata la Ley 643 de 2001,<sup>[4][4]</sup> “y el titular del registro renovará anualmente dentro de los tres primeros meses de cada año”.

Lo anterior por cuanto, sin que sea reconocido por las instancias respectivas, el argumento fuerte sigue siendo que: “toda vinculación de vendedor con empresario será necesario que estén debidamente registradas las personas que intervengan en el acto o convenio pero sobre todo que la naturaleza del “Registro de Vendedores de Juegos de Suerte y Azar hace parte del Registro Mercantil que llevan las cámaras de comercio”, es decir que los simples vendedores de Juegos de Suerte y Azar cualquiera que sea se asumen como comerciantes, siendo esto una desproporción en la aplicación de la obligación del pago de inscripción. Así lo interpretó la SIC en un concepto emitido:

Damos repuesta a su petición contenida en la comunicación radicada en esta Entidad bajo el número de la referencia para informarle que el Registro de Vendedores de Juegos de Suerte y Azar hace parte del Registro Mercantil que llevan las cámaras de comercio y por lo tanto se sujeta a las reglas de este. Lo anterior si se tienen en cuenta los siguientes argumentos:

De conformidad con lo expuesto, el numeral 1.1.2 del Título VIII de la Circular Única número 10 expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio estipula que “para efectos de lo dispuesto en los artículos 53 del Decreto número 633 de 1993, 75 inciso segundo de la Circular Externa número 8 del 5 de mayo de 2000 de la Junta Directiva del Banco de la República, y 55 de la Ley 643 de 2001, las Cámaras de Comercio deberán proceder a efectuar la matrícula de las casas de cambio, los compradores y vendedores de divisas, y las personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de juegos de suerte y azar, respectivamente, en la forma y para los efectos previstos en el código de comercio” (Subrayados fuera de texto).

Se concluye entonces que los vendedores de juegos de suerte y azar (dada su calidad de comerciantes) deben matricularse en el registro mercantil correspondiente y por lo tanto, dicha inscripción se realiza en la forma y para los

<sup>2</sup> www.coljuegos.gov.co

<sup>3</sup> Ibídem.

efectos previstos para el registro mercantil en el código de comercio.

Lo que se confirma con esta posición es que el “registro se encuentra inmerso en el Registro Mercantil al ser el ejercicio de una actividad que puede desarrollar profesionalmente un comerciante, persona natural o jurídica, relacionada con los vendedores de juegos de suerte y azar”. Además, el Decreto número 019 de 2012 en el inciso final del artículo 166 ratifica que los vendedores de juegos de suerte y azar deben inscribirse pagando derechos por la prestación de los servicios registrales en el registro mercantil, es decir que según esto todos los que se dedican a esta actividad tienen naturaleza de comerciantes.

Sin embargo, en el mismo Decreto número 019 de enero de 2012, se dispone aún que “las Cámaras de Comercio no podrán cobrar derechos de inscripción y renovación sobre los registros que se le trasladan en virtud del presente decreto-ley y que a la vigencia del mismo no los causan” y precisamente según el artículo 55 de la Ley 643 de 2001 los vendedores de juego de suerte y azar no eran sujetos generadores de la tasa contributiva, solo hasta la aprobación del artículo 182 de la Ley 1607 de 2012, que establece: “De la tasa contributiva a favor de las Cámaras de Comercio:

“Los ingresos a favor de las Cámaras de Comercio por el ejercicio de las funciones registrales, actualmente incorporadas e integradas en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), son los previstos por las leyes vigentes. Su naturaleza es la de tasas, generadas por la función pública registral a cargo de quien solicita el registro previsto como obligatorio por la ley, y de carácter contributivo por cuanto tiene por objeto financiar solidariamente, además del registro individual solicitado, todas las demás funciones de interés general atribuidas por la ley y los decretos expedidos por el Gobierno nacional con fundamento en el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio”.

#### **MODIFICACIONES PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY**

Como quiera que en principio se consideró solamente la reforma al artículo 55 de la Ley 643 de 2001, pero este artículo fue modificado parcialmente, porque no es contrario en su totalidad, por el artículo 166 del Decreto número 019 de 2012, que estableció el Registro Único Empresarial (RUE) de que trata el artículo 11 de la Ley 590 de 2000, integrando a su vez el Registro Mercantil y el Registro Único de Proponentes y las operaciones del registro de entidades sin ánimo de lucro creado por el Decreto número 2150 de 1995 y el Registro Nacional Público de las personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de Juegos de Suerte y Azar de que trata la Ley 643 de 2001, resulta pertinente anotar que para efectos de coherencia legislativa se propuso modificar el título del proyecto y se incluyó la adición en el inciso final del artículo 166 del Decreto número 019 de 2012. Por lo que se propuso el siguiente título el cual fue aprobado:

#### **PROYECTO DE LEY NÚMERO 175 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se adicionan los artículos 55 de la Ley 643 de 2001 y 166 del Decreto-ley número 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*

En el mismo sentido se le adicionó al artículo 166 del Decreto-ley número 019 de 2012 un inciso final estableciendo la no generación de cobro alguno ni costo por concepto de inscripción ni de renovación”.

#### **MODIFICACIONES APROBADAS EN LA COMISIÓN**

En el debate de la comisión tercera se suprimió el artículo segundo del proyecto referido a la adición del artículo 166 del Decreto número 019 de 2012 que ratificaba la no generación de costos por concepto de inscripción ni de renovación.

“El Registro Nacional Público de las personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de Juegos de Suerte y Azar de que trata el artículo 55 de Ley 643 de 2001 no generará cobro alguno ni costo por concepto de inscripción ni de renovación.

Sin duda alguna el artículo 166 del decreto-ley aludido tiene una estructura normativa diferente a la del artículo 55 de la Ley 643 de 2001 por lo que se dejaría habilitada una interpretación tendenciosa a desconocer el espíritu de lo que se busca con esta iniciativa, bajo el argumento de ser un decreto con fuerza de ley posterior y especial. Por ello, debe considerarse en la plenaria la inclusión nuevamente de la adición propuesta.

En el mismo sentido, en la comisión se propone y aprueba un artículo nuevo que advierte sobre la no exoneración de los impuestos municipales que se causen por concepto de la explotación de Juegos de suerte y azar, bajo cualquier modalidad. Artículo por demás oportuno.

#### **MODIFICACIÓN PARA SEGUNDO DEBATE**

Consecuente con esta exclusión, se debe modificar el título del proyecto y volverlo a la propuesta inicial, por lo que el título del proyecto quedará así: *por medio de la cual se adiciona el artículo 55 de la Ley 643 de 2001.*

#### **Proposición**

De conformidad con las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir informe de Ponencia y comedidamente solicitar a la plenaria dar segundo debate al **Proyecto de ley número 175 de 2016 Cámara, por medio de la cual se adicionan los artículos 55 de la Ley 643 de 2001 y 166 del Decreto-ley número 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones**, junto con la modificación propuesta.

De los honorables Congresistas,

  
**MAURICIO GÓMEZ AMÍN**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Atlántico

**HERNADO PADAUI ALVAREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Bolívar

#### **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 175 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona el artículo 55 de la Ley 643 de 2001 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 55 de la Ley 643 de 2001 modificado parcialmente por el artículo 166 del Decreto número 019 de 2012, el siguiente inciso, el cual quedará así:

“**Artículo 55. Registro de vendedores.** Establécese el Registro Nacional Público de las personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de Juegos de Suerte y Azar, que deberán inscribirse en las Cámaras de Comercio del lugar y cuando estas no existieren, por delegación de la Cámara de Comercio, la inscripción se hará en la Alcaldía de la localidad, la cual deberá reportar la correspondiente diligencia de registro.

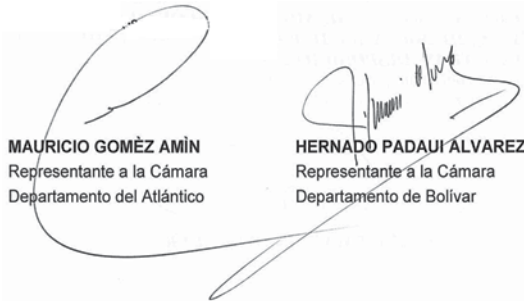
En toda vinculación de vendedor con empresario, será necesario que estén debidamente registradas las personas que intervengan en el acto o convenio. El reglamento establecido por el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar señalará las faltas y las sanciones por la omisión de este requisito”.

Este registro no generará cobro alguno ni costo por concepto de inscripción ni de renovación para persona natural que no tenga la calidad de empresario.

Artículo 2°. En ningún caso este proyecto exonera de los impuestos municipales que se causen por concepto de la explotación de Juegos de Suerte y azar, bajo cualquier modalidad.

Artículo 3°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



**MAURICIO GÓMEZ AMÍN**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico

**HERNANDO PADAUI ÁLVAREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN  
TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D. C. 13 de junio de 2017

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 175 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se adicionan los artículos 55 de la Ley 643 de 2001 y 166 del Decreto-ley número 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**

Bogotá, D. C., 13 de junio de 2017

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.

**HERNANDO JOSÉ PADAUI ÁLVAREZ**  
**PRESIDENTE**



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
**SECRETARIA GENERAL**

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MIÉRCOLES DIECINUEVE (19) DE ABRIL DE DOS MIL DIECISIETE (2017) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 175 DE 2016 CÁMARA**

por medio del cual se adicionan los artículos 55 de la Ley 643 de 2001 y 166 del Decreto-ley número 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 55 de la Ley 643 de 2001 modificado parcialmente por el artículo 166 del Decreto número 019 de 2012, el siguiente inciso, el cual quedará así:

“**Artículo 55. Registro de vendedores.** Establécese el Registro Nacional Público de las personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de Juegos de Suerte y Azar, que deberán inscribirse en las Cámaras de Comercio del lugar y cuando estas no existieren, por delegación de la Cámara de Comercio, la inscripción se hará en la Alcaldía de la localidad, la cual deberá reportar la correspondiente diligencia de registro.

En toda vinculación de vendedor con empresario, será necesario que estén debidamente registradas las personas que intervengan en el acto o convenio. El reglamento establecido por el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar señalará las faltas y las sanciones por la omisión de este requisito”.

Este registro no generará cobro alguno ni costo por concepto de inscripción ni de renovación para persona natural que no tenga la calidad de empresario.

Artículo 2°. En ningún caso este proyecto exonera de los impuestos municipales que se causen por concepto de la explotación de Juegos de Suerte y azar, bajo cualquier modalidad.

Artículo 3°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN  
TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Abril diecinueve (19) de dos mil diecisiete (2017)

En sesiones de las fechas, fue aprobado en Primer Debate con modificaciones y en los términos anteriores, el **Proyecto de ley número 175 de 2017**, por medio del cual se adicionan los artículos 55 de la Ley 643 de 2001 y 166 del Decreto-ley número 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones, previo anuncio de su votación en sesión conjunta realizada el martes dieciocho (18) de abril de dos mil diecisiete (2017), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado Proyecto de ley siga su curso legal en Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representante.

**HERNANDO JOSÉ PADAÚÍ ÁLVAREZ**  
PRESIDENTE



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
SECRETARIA

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

CTCP3.3.648-17-C

Bogotá, 13 de junio de 2017

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA**

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Envío Ponencia para Segundo Debate del **Proyecto de ley número 175 de 2016 Cámara**.

Respetado doctor Mantilla:

Para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso* anexo en dos (2) folios el Texto aprobado en Primer Debate corregido y en veinticuatro (24) folios el Informe de Ponencia para Segundo Debate, del **Proyecto de ley número 175 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se adicionan los artículos 55 de la Ley 643 de 2001 y 166 del Decreto-ley número 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

Lo anterior por cuanto esta Secretaría revisó nuevamente el texto aprobado en primer debate, encontrando que no se transcribió una proposición la cual fue aprobada por los Miembros de la Comisión en sesión ordinaria del 19 de abril de 2017 y la cual se refleja en el informe de ponencia para segundo debate.

Cordialmente,



**ELIZABETH MARTINEZ BARRERA**  
Secretaria General

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 154 DE 2016 CÁMARA, 091 DE 2015  
SENADO**

*por la cual se adoptan medidas para aumentar la  
cobertura en el Sistema General de Pensiones y se  
dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 6 de junio de 2017

Honorable Representante

**ÁLVARO LÓPEZ GIL**

Presidente

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Informe de Ponencia para Segundo Debate en Cámara al **Proyecto de Ley número 154 de 2016 Cámara, 091 de 2015 Senado**, por la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate en Cámara al **Proyecto de ley número 154 de 2016 Cámara, 091 de 2015 Senado**, por la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones”.

El presente Informe está compuesto por seis (6) apartes, de la siguiente manera:

I. Antecedentes.

II. Contenido y Alcance del Proyecto de ley.

III. Marco Constitucional y Legal.

IV. Consideraciones Generales y Pliego de Modificaciones al Proyecto de ley para Primer Debate en Cámara.

V. Proposición.

VI. Texto Propuesto para Segundo Debate en Cámara.

**I. ANTECEDENTES**

El **Proyecto de ley número 154 de 2016 Cámara, 091 de 2015 Senado** es de autoría principal de los honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Paola Holguín, Alfredo Rangel Suárez, Paloma Valencia, María del Rosario Guerra, Honorio Henríquez Pinedo, Thania Vega de Plazas, Susana Correa e Iván Duque, y el honorable Representante Óscar Darío Pérez. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General del Senado de República el 9 de septiembre de 2015, y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 697 de 2015.

Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, fueron designados como ponentes de esta iniciativa para Primer Debate los honorables Senadores Carlos Enrique Soto Jaramillo, Luis Évelis Andrade

*Casamá, Jorge Iván Ospina Gómez, Edinson Delgado Ruiz, Javier Mauricio Delgado, Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Álvaro Uribe Vélez (Coordinador).*

El Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 005 de 2016, la cual fue aprobada en Comisión Séptima en sesión del 19 de abril de 2016. Posteriormente los honorables Senadores rindieron Informe de Ponencia para Segundo Debate, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 654 de 2016 y aprobada por la honorable Plenaria del Senado de la República el 14 de septiembre de 2016.

Posteriormente dicho proyecto fue remitido a la Cámara de Representantes y por competencia enviado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, para lo cual la Mesa Directiva designó como ponentes a los honorables Representantes *Wilson Córdoba Mena* (Coordinador) y *Oscar de Hurtado Pérez*. El texto definitivo aprobado sin modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República, de conformidad con el articulado para segundo debate, se encuentra publicado en la *Gaceta del Congreso* número 783 de 2016.

El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el día 16 de mayo de 2017, con las modificaciones propuestas luego de dos sesiones de debate en las cuales se escucharon extensamente a los honorables miembros de la Comisión, al Senador *Álvaro Uribe Vélez* y a los funcionarios del Gobierno Nacional (Viceministro de Hacienda – Viceministro de Trabajo), los cuales fueron citados mediante proposición firmada del día 9 de mayo de 2017.

## II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de cinco (5) artículos, entre ellos el de la vigencia.

Artículo 1°. Corresponde al objeto del proyecto de ley que es aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y proteger a aquellas personas que no cumplen con la totalidad de los requisitos para tener el derecho a la pensión.

Pese a los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional en materia pensional, el nivel de cobertura es muy bajo y no tiene perspectivas de mejora, lo cual ha sido objeto de estudio y discutido durante varios años. A diciembre de 2014, de los 18,2 millones de afiliados al Sistema General de Pensiones, solo 2,1 millones (11,5%) lograrían la pensión, y apenas el 34,7% de los ocupados en el país se encontraban afiliados, cifra similar a la de los últimos ocho años. Por cuanto, el país requiere con prontitud de la implementación de medidas que contribuyan en ese sentido y permitan mejorar el funcionamiento del Sistema.

Artículo 2°. Establece el alcance (a qué y a quiénes se dirige) del mecanismo de financiación para acceder a la Garantía de Pensión Mínima de Vejez, modificación a la indemnización sustitutiva y devolución de saldos y la forma de migrar al servicio social complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

El párrafo 1° se propone con el fin de promover un consumo más espaciado de los ahorros pensionales, reduciendo el riesgo que las personas afiliadas o sus beneficiarios (en el caso de pensión de sobrevivientes) sobrevivan a sus ahorros y gasten la totalidad de es-

tos recursos en cosas diferentes a protegerse contra las contingencias derivadas de la vejez.

El párrafo 2° se busca tener un gran impacto positivo en materia de cobertura previsional ya que otorga la posibilidad de que todas las personas, incluyendo las que no pertenecen a los niveles I, II y III del Sisbén, que contribuyen al Sistema pero no califican para una pensión mínima canalicen sus cotizaciones/ahorros ya generados en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida o Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, respectivamente, a través de BEPS y alcance un beneficio periódico durante su vejez o como inválido o beneficiario por la muerte de su cónyuge y/o compañero(a) permanente, o a través de mecanismos de aseguramiento como las rentas temporales o vitalicias a través del mercado de las aseguradoras o de las sociedades de servicios financieros.

Actualmente, los requisitos para el ingreso al Servicio Social Complementario de BEPS son: ser ciudadano colombiano mayor de edad y pertenecer a los niveles I, II y III del Sisbén. Los indígenas residentes en resguardos que no estén sisbenizadas deberán encontrarse en el listado censal<sup>1</sup>. Al 5 de septiembre de 2016 se habían vinculado cerca de 437 mil personas a nivel nacional, de las cuales 83 mil habían realizado aportes para un recaudo de \$22,9 mil millones.

De acuerdo con cálculos de Colpensiones, al ampliar la vinculación a Sisbenizados en niveles superiores al III permitiría que el porcentaje de los afiliados al Régimen de Prima Media que no tendrían protección a la vejez (ni pensión de vejez ni BEPS) disminuya del 48% al 35%.

Artículo 3°. Modifica el artículo 65 de la Ley 100 de 1993, proponiendo la no exigencia de requisitos adicionales a la edad y semanas cotizadas para acceder a la Garantía de Pensión Mínima de Vejez, con el propósito de flexibilizar el acceso al Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

Adicionalmente, se propone que los afiliados que cumplan la edad para pensionarse y tengan como mínimo 800 semanas cotizadas, no tengan que esperar para su pensión mínima de vejez hasta completar las 1.150 semanas requeridas, sino se les pueda anticipar, descontándoles de sus respectivas mesadas el valor de las cotizaciones que hicieron falta para alcanzar las 1.150 semanas que dan derecho a la Garantía de Pensión Mínima.

El Gobierno nacional, por su parte, reglamentaría el mecanismo, la forma, el cobro de un tipo de interés nominal equivalente a la tasa de inflación y demás condiciones y las condiciones de financiación y ampliación de la cobertura del Sistema General de Pensiones en este sentido.

El presente artículo se propone en razón de la evidente dificultad que tienen los afiliados de cumplir con el número mínimo de semanas de cotización requeridas para optar por la Garantía de Pensión Mínima de Vejez. La baja densidad de su cotización y las trabas impuestas para acceder a la garantía de pensión mínima son prueba actual de ello. El promedio de semanas cotizadas al Régimen de Prima Media con Prestación

1 El acceso a BEPS está reglamentado por el Decreto 604 de 2013, modificado por los Decretos 1872 y 2983 de 2013.

Definida es de 470 y, en 2014, cerca del 95% de afiliados cotizaron con un Ingreso Base Cotización menor o igual a 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, el promedio de semanas cotizadas es de 690 y, en 2014, el 85% de afiliados cotizaron con un Ingreso Base Cotización menor o igual a 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por su parte, apenas 3.043 afiliados se han beneficiado de la Garantía de Pensión Mínima desde su creación en el año 2003.

De tal manera que las adiciones propuestas son fundamentales y generarían un gran impacto positivo en materia de cobertura pues miles de colombianos podrían pasar del umbral y tener la condición de pensionados con las garantías que esto conlleva (v.gr. Protección en Salud), y no como hoy que miles de ellos tienen derecho a indemnizaciones o devoluciones por cuantías menores sin cobertura del sistema de salud que tanto requieren en las edades de retiro, 62 años hombres y 57 años mujeres.

En la discusión de aprobación de este proyecto en tercer debate en la Comisión VII de la Cámara de Representantes se aprobó una proposición modificando la redacción de este artículo haciendo claridad respecto a que el mecanismo de financiación a criterio del Gobierno Nacional podrá dejar de aplicarse en el momento en que se agoten los recursos destinados a la Garantía de Pensión Mínima de Vejez, o apropiarse recursos del Presupuesto General de la Nación para su continuidad.

Artículo 4°. Propone facultar la transferencia de Fondos Previsionales de Cuentas de Ahorro Individual desde y hacia el exterior, de tal forma que los trabajadores que han ahorrado en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad puedan llevar esos ahorros a otro país, por ejemplo, a los de la Alianza del Pacífico, donde ellos se trasladen como trabajadores. O al revés, que las personas que vengan de otro país a Colombia pueda traer sus ahorros, su bono pensional y sumarlo a lo que ahorre aquí.

Este artículo actualiza y pone a la par de otros sistemas previsionales en Latinoamérica el nuestro. Lo establecido en esta norma es lo que se denomina técnicamente “Equipaje Previsional” permitiéndole al afiliado trasladar sus semanas/saldo de sus cuentas de ahorro previsional a otros sistemas de pensiones y viceversa, logrando que este tenga cobertura hacia el país a donde se dirija a laborar.

Además de lo anterior, constituye una necesidad en la actualidad no solo debido al fenómeno de la migración laboral y a un mundo globalizado en materia laboral, sino también a las necesidades que convenios como el de la Alianza Pacífico están demandando.

Artículo 5°. Señala que esta iniciativa regirá a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

### III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

#### • CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

**Artículo 48. Adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005.**

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad

Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

**Texto adicionado:** Se adicionan los siguientes incisos y parágrafos al artículo 48 de la Constitución Política por parte del Acto Legislativo 01 de 2005:

“El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”.

“Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho”.

“Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones”.

“En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos”.

“Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido”.

“Para la liquidación de las pensiones solo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”.

“A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo”.

“Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento”.

“La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados”.

“Parágrafo 1°. A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública”.

“Parágrafo 2°. A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones”.

“Parágrafo transitorio 1°. El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el Magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003”.

“Parágrafo transitorio 2°. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los parágrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010”.

“Parágrafo transitorio 3°. Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010”.

“Parágrafo transitorio 4°. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014”.

“Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen”.

“Parágrafo transitorio 5°. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto número 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo

contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes”.

“Parágrafo transitorio 6°. Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8° del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año”.

La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

#### • LEY 100 DE 1993

**Artículo 21. Ingreso Base de Liquidación.** Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizadas anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

Cuando el promedio del ingreso base, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos de toda la vida laboral del trabajador, resulte superior al previsto en el inciso anterior, el trabajador podrá optar por este sistema, siempre y cuando haya cotizado 1250 semanas como mínimo.

**Artículo 27. Recursos.** El fondo de solidaridad pensional tendrá las siguientes fuentes de recursos:

#### 1. Subcuenta de solidaridad

a) El cincuenta por ciento (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;

b) Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados;

c) Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus recursos, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título, y

d) Las multas a que se refieren los artículos 111 y 271 de la Ley 100 de 1993.

#### 2. Subcuenta de Subsistencia

a) Los afiliados con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización, así: de 16 a 17 smlmv de un 0.2%, de 17 a 18 smlmv de un 0.4%, de 18 a 19 smlmv de un 0.6%, de 19 a 20 smlmv de un 0.8% y superiores a 20 smlmv de 1% destinado exclusivamente a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la presente ley;



b) El cincuenta (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;

c) Los aportes del presupuesto nacional. Estos no podrán ser inferiores a los recaudados anualmente por los conceptos enumerados en los literales a) y b) anteriores, y se liquidarán con base en lo reportado por el fondo en la vigencia del año inmediatamente anterior, actualizados con base en la variación del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE;

d) Los pensionados que devenguen una mesada superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta veinte (20) contribuirán para el Fondo de Solidaridad Pensional para la subcuenta de subsistencia en un 1%, y los que devenguen más de veinte (20) salarios mínimos contribuirán en un 2% para la misma cuenta.

**Parágrafo 1º.** Para ser beneficiario del subsidio a los aportes, los afiliados al ISS, deberán ser mayores de 55 años y los vinculados a los fondos de pensiones deberán ser mayores de 58, siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima.

**Parágrafo 2º.** Cuando quiera que los recursos que se asignan a la subcuenta de solidaridad no sean suficientes para atender los subsidios que hayan sido otorgados a la entrada en vigencia de esta ley, se destinará el porcentaje adicional que sea necesario de la cotización del uno por ciento que deben realizar quienes tengan ingresos iguales o superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales.

**Artículo 33. Requisitos para obtener la pensión de vejez.** Modificado por el artículo 9º de la Ley 797 de 2003. Para tener el derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre.

A partir del 1º de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre.

2. Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo.

A partir del 1º de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1º de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

**Parágrafo 1º.** Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta:

a) El número de semanas cotizadas en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones;

b) El tiempo de servicio como servidores públicos remunerados, incluyendo los tiempos servidos en regímenes exceptuados;

c) El tiempo de servicio como trabajadores vinculados con empleadores que antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 tenían a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión, siempre y cuando la vinculación laboral se encontrara vigente o se haya iniciado con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993.

d) El tiempo de servicios como trabajadores vinculados con aquellos empleadores que por omisión no hubieren afiliado al trabajador.

e) El número de semanas cotizadas a cajas previsionales del sector privado que antes de la Ley 100 de 1993 tuviesen a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión.

En los casos previstos en los literales b), c), d) y e), el cómputo será procedente siempre y cuando el empleador o la caja, según el caso, trasladen, con base en el cálculo actuarial, la suma correspondiente del trabajador que se afilie, a satisfacción de la entidad administradora, el cual estará representado por un bono o título pensional.

Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte.

**Parágrafo 2º.** Para los efectos de las disposiciones contenidas en la presente ley, se entiende por semana cotizada el periodo de siete (7) días calendario. La facturación y el cobro de los aportes se harán sobre el número de días cotizados en cada período.

**Parágrafo 3º.** Se considera justa causa para dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, que el trabajador del sector privado o servidor público cumpla con los requisitos establecidos en este artículo para tener derecho a la pensión. El empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, cuando sea reconocida o notificada la pensión por parte de las administradoras del sistema general de pensiones.

Transcurridos treinta (30) días después de que el trabajador o servidor público cumpla con los requisitos establecidos en este artículo para tener derecho a la pensión, si este no la solicita, el empleador podrá solicitar el reconocimiento de la misma en nombre de aquel.

Lo dispuesto en este artículo rige para todos los trabajadores o servidores públicos afiliados al sistema general de pensiones.

**Parágrafo 4º.** Se exceptúan de los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 del presente artículo, las personas que padezcan una deficiencia física, síquica o sensorial del 50% o más, que cumplan 55 años de edad y que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al régimen de seguridad social establecido en la Ley 100 de 1993.

La madre trabajadora cuyo hijo padezca invalidez física o mental, debidamente calificada y hasta tanto permanezca en este estado y continúe como dependiente de la madre, tendrá derecho a recibir la pensión especial de vejez a cualquier edad, siempre que haya cotizado al Sistema General de Pensiones cuando menos el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez. Este beneficio se suspenderá si la trabajadora se reincorpora a la fuerza laboral. Si la madre ha fallecido y el padre tiene la patria potestad del menor inválido, podrá pensionarse con los requisitos y en las condiciones establecidas en este artículo.

**Artículo 37. Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Vejez.** Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado.

**Artículo 45. Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Invalidez.** El afiliado que al momento de invalidarse no hubiere reunido los requisitos exigidos para la pensión de invalidez, tendrá derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la presente ley.

**Artículo 49. Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Sobrevivientes.** Los miembros del grupo familiar del afiliado que al momento de su muerte no hubiese reunido los requisitos exigidos para la pensión de sobrevivientes, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la presente Ley.

**Artículo 65. Garantía de Pensión Mínima de Vejez.** Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad si son hombres y cincuenta y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente Ley, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta semanas (1.150), tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.

**Parágrafo.** Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo previsto en los parágrafos del artículo 33 de la presente Ley.

**Artículo 66. Devolución de Saldos.** Quienes a las edades previstas en el artículo anterior no hayan cotizado el número mínimo de semanas exigidas, y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si a éste hubiere lugar, o a continuar cotizando hasta alcanzar el derecho.

**Artículo 72. Devolución de Saldos por Invalidez.** Cuando el afiliado se invalide sin cumplir con los requisitos para acceder a una pensión de invalidez, se le entregará la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos financieros y adicionado con el valor del bono pensional si a ello hubiere lugar.

No obstante, el afiliado podrá mantener un saldo en la cuenta individual de ahorro pensional y cotizar para constituir el capital necesario para acceder a una pensión de vejez.

**Artículo 78. Devolución de Saldos.** Cuando el afiliado fallezca sin cumplir con los requisitos para causar una pensión de sobrevivientes, se le entregará

a sus beneficiarios la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos, y el valor del bono pensional si a este hubiera lugar.

#### IV. CONSIDERACIONES GENERALES Y PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA

##### CONSIDERACIONES GENERALES

Varios estudios han analizado con profundidad el Sistema General de Pensiones (SGP), compuesto por el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), evidenciando sus principales problemas estructurales: baja cobertura, altamente inequitativo y fiscalmente insostenible, los cuales han persistido en el tiempo a pesar de los esfuerzos realizados para solucionarlos. Dichos problemas están estrechamente relacionados con las características propias del SGP y de la economía nacional.

Un par de ellos, como se describió en la exposición de motivos del proyecto de ley citado, son las altas tasas de desempleo e informalidad laboral del país. Los desempleados no cotizan al Sistema General de Pensiones, y para los informales el costo de oportunidad de destinar un porcentaje de sus ingresos para pensiones es muy alto, por cuanto a mayor informalidad, menor cobertura del Sistema, afectando a largo plazo la calidad de vida de estas personas, quienes no podrán disfrutar de un retiro digno a la hora de afrontar la vejez.

En 2014 el desempleo se ubicó en 9,1%, el nivel más bajo de los últimos quince años, sin embargo, sigue siendo alto en comparación con los países de América Latina y las economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Uno de los segmentos de la población más afectados son los jóvenes, quienes registraron una tasa de desempleo del 16% -la cual asciende hasta 21,8% en el caso de las mujeres jóvenes- en el trimestre móvil febrero-abril del presente año. La informalidad, por su parte, ha sido persistente a lo largo del tiempo y aunque ha cedido en los últimos años se mantiene aún en niveles altos del orden del 50%, superando el promedio de América Latina y El Caribe (45%) y arrojando una informalidad juvenil de 64%, lo cual nos ubica también como uno de los países con mayor registro en la región.

Cabe señalar que la mayor tasa de ocupación en el país ha estado liderada por los trabajadores independientes de tipo cuenta propia, de los cuales cerca de 81% son informales para 2014.

Ahora bien, la evidencia muestra que la baja cobertura del Sistema es tanto por el lado de los afiliados como de los pensionados. En materia de afiliados, a diciembre de 2014, solo cerca del 50% (9,1 millones) del total de afiliados cotizaron activamente<sup>2</sup>, y apenas el 34,7% de los ocupados estaban afiliados, nivel similar al de los últimos ocho años. En cuanto a los pensionados, únicamente el 22% de las personas en edad de pensionarse se encontraban pensionadas, lejos de los niveles deseados, y a futuro se vislumbra que esto no va a mejorar de manera importante debido principalmente a la baja densidad de cotizaciones por parte de los actuales afiliados. De hecho, el Banco Interameri-

2 Afiliados activos son los que han cotizado al menos una vez en los últimos 6 meses.

cano de Desarrollo (BID) (2015)<sup>3</sup> estima una cobertura futura por debajo de la actual y equivalente a 17,6% para 2075.<sup>4</sup>

Países comparables de América Latina como Brasil, Chile, México y Uruguay, entre otros, nos superan en niveles de cobertura, ubicándonos así por debajo del promedio regional, donde alrededor de cuatro de cada diez adultos mayores disfruta de una pensión contributiva (39,48%).

De acuerdo con cálculos de Colpensiones, del total de afiliados al Sistema a diciembre de 2014, solo el 11,5% lograría la pensión, 41,5% podría ser beneficiario de BEPS (Sisbén I, II y III) y el 47% obtendría devolución de saldos o indemnización sustitutiva al no cumplir con los requisitos establecidos para obtener la pensión en el RAIS o el RPM, respectivamente.

A la baja cobertura se le suma la inequidad existente en el Sistema. En materia de afiliación, en el cuarto trimestre de 2014, el 87% de los ocupados que ganaban menos de 1 salario mínimo legal mensual vigente (smlmv) no estaban afiliados al SGP. Mientras que entre los ocupados que ganan de 1 a 2 smlmv es el 21% y entre los ocupados que ganan más de 2 smlmv es el 13%.

Así mismo, las estadísticas de la Superintendencia Financiera y Colpensiones evidencian que las personas que se logran afiliar al Sistema General de Pensiones cotizan muy poco. En 2014, el 85% de los afiliados al RAIS cotizaron 2 smlmv o menos, tan solo el 7% cotizaron más de 2 y hasta 4 smlmv, 3% de ellos más de 4 y hasta 8 smlmv y apenas el 4% por encima de 8 smlmv. Por su parte, el 85% de los afiliados al RPM cotizaron entre 1 y 1,5 smlmv, 7% cotizó entre 1,5 y 4 smlmv y el restante 8% por encima de 4 smlmv. Esto indica que son muchas las personas que cotizan por debajo de 2 smlmv, quienes con una alta probabilidad no se van a lograr pensionar y quedarán por fuera del Sistema.

Vale la pena anotar que, según la distribución del ingreso de los ocupados en el país para el último trimestre de 2014, la frecuencia de los salarios más bajos es alta, cerca del 56% de los ocupados ganaban menos de 1 smlmv, y el salario promedio de la economía equivalía a 1,2 smlmv.

En materia de beneficios, 80% de los subsidios implícitos del Estado al Sistema de Pensiones los recibe el 20% de la población de mayores ingresos, lo que también evidencia una alta inequidad. Adicionalmente, gran parte de los afiliados al RPM (la gran mayoría de bajos ingresos) son aportantes netos al sistema, subsidiando a los pensionados de mayores ingresos. Igualmente ocurre en el RAIS, los afiliados de bajos ingresos del RAIS que no consiguen pensionarse subsidian a aquellos que consiguen pensionarse por un salario mínimo.

En cuanto al aspecto fiscal, el SGP es insostenible y representa otro de los principales problemas que enfrenta dicho Sistema. Los afiliados al RPM que cumplan los requisitos de edad y semanas cotizadas tienen derecho a una pensión que no puede ser inferior a 1

smlmv, por tanto el Gobierno Nacional Central (GNC) subsidia parte de las pensiones con Presupuesto General de la Nación (PGN) a aquellas personas que no les alcanza para una pensión mínima. Según cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el gasto del GNC en pensiones alcanza el orden de \$34,02 billones (3,89% del PIB) en 2015 y se incrementará a \$161,32 billones (1,28% del PIB) en 2050. Cabe resaltar que este es uno de los gastos más grandes del PGN y tan solo es superado por el gasto de transferencias, ni siquiera el sector de educación, que es el de mayor presupuesto de inversión, lo alcanza. De acuerdo con estimaciones, entre el 40 y 70% de las pensiones del RPM se encuentran subsidiadas<sup>5</sup>.

Debido a todo lo anteriormente expuesto, es que este Proyecto de Ley propone modificar la normatividad vigente y adoptar nuevas medidas que permitan aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y proteger a aquellas personas que no cumplen con la totalidad de los requisitos para tener el derecho a la pensión, contribuyendo así a mejorar el funcionamiento del Sistema.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY PARA SEGUNDO DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2016 CÁMARA, 091 DE 2015 SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2016 CÁMARA, 091 DE 2015 SENADO
<i>por la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.</i>	<i>por la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.</i>
El Congreso de la República de Colombia	El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:	DECRETA:
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> Aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y proteger a aquellas personas que no cumplen con la totalidad de los requisitos para tener el derecho a la pensión.	<b>Artículo 1°. Objeto.</b> (Igual) Aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y proteger a aquellas personas que no cumplen con la totalidad de los requisitos para tener el derecho a la pensión.
<b>Artículo 2°. De los beneficiarios en cada tipo de pensiones.</b> El mecanismo de financiación que crea la presente ley para acceder a la Garantía de Pensión Mínima de Vejez beneficia a los afiliados del Sistema General de Pensiones así:	<b>Artículo 2°. De los beneficiarios en cada tipo de pensiones.</b> (Igual) El mecanismo de financiación que crea la presente ley para acceder a la Garantía de Pensión Mínima de Vejez beneficia a los afiliados del Sistema General de Pensiones así:
a) Pensión de vejez a sus titulares y sobrevivientes;	a) Pensión de vejez a sus titulares y sobrevivientes;
b) Pensión familiar de Ley 1580 de 2012 con los requisitos y reglamentación que se expida;	b) Pensión familiar de Ley 1580 de 2012 con los requisitos y reglamentación que se expida;
c) Pensión de que trata el párrafo 4° del artículo 9° de la Ley 797 de 2003.	c) Pensión de que trata el párrafo 4° del artículo 9° de la Ley 797 de 2003.


3 Bosch M., S. Berstein, F. Castellani, M. Oliveri y J. Villa (2015). "Diagnóstico del Sistema Provisional Colombiano y Opciones de Reforma". BID.


4 Estimaciones realizadas con base en el modelo MHCP-BID y calculadas como el porcentaje de los adultos mayores de 60 años con pensión contributiva.

5 Shutt E. (2011). "El salario mínimo y el régimen de ahorro individual en pensiones: diagnóstico, evidencia y problemática". Documentos CEDE. Universidad de los Andes.

<p><b>Parágrafo 1°.</b> En cuanto al derecho a la indemnización sustitutiva o devolución de saldos de que tratan los artículos 37, 45, 49, 66, 72 y 78 de la Ley 100 de 1993, su valor será entregado directamente al beneficiario, o de manera gradual si este lo decide en la forma y condiciones en que establezca el Gobierno nacional.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En todo caso, el Gobierno nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para que todos los beneficiarios de la indemnización sustitutiva o devolución de saldos puedan articular el reconocimiento de este derecho a través de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), incluso aquellos no pertenecientes a los niveles I, II y III del Sisbén para lo cual el Gobierno diseñará y reglamentará las condiciones y costos de acceso a este mecanismo.</p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> En cuanto al derecho a la indemnización sustitutiva o devolución de saldos de que tratan los artículos 37, 45, 49, 66, 72 y 78 de la Ley 100 de 1993, su valor será entregado directamente al beneficiario, o de manera gradual si este lo decide en la forma y condiciones en que establezca el Gobierno nacional.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En todo caso, el Gobierno nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para que todos los beneficiarios de la indemnización sustitutiva o devolución de saldos puedan articular el reconocimiento de este derecho a través de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), incluso aquellos no pertenecientes a los niveles I, II y III del Sisbén para lo cual el Gobierno diseñará y reglamentará las condiciones y costos de acceso a este mecanismo.</p>	<p>Lo anterior a través de los recursos destinados a la financiación de la Garantía de Pensión Mínima dentro del Sistema General de Pensiones, de recursos que destine del Presupuesto General de la Nación o de cualquier otra fuente de cualquier naturaleza, dando prioridad a las personas cuyo ingreso base de cotización sea hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la madre o padre cabeza de familia cuya condición sea previamente comprobada y a las personas de que trata el parágrafo 4° del artículo 9° de la Ley 797 de 2003 modificatorio del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.</p> <p>El mecanismo de financiación podrá dejar de aplicarse en el momento en el que se agoten los recursos destinados a la Garantía de Pensión Mínima de Vejez y no hubiera recursos del Presupuesto General de la Nación o de otra fuente. Así mismo, cuando no fuera posible, a criterio del gobierno, apropiar recursos del Presupuesto General de la Nación o de otra fuente. La aplicación de dicho mecanismo se restablecerá tan pronto haya disponibilidad de recursos.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta lo previsto en los párrafos del artículo 33 de la presente ley.</p>	<p>Lo anterior a través de los recursos destinados a la financiación de la Garantía de Pensión Mínima dentro del Sistema General de Pensiones, de recursos que destine del Presupuesto General de la Nación o de cualquier otra fuente de cualquier naturaleza, dando prioridad a las personas cuyo ingreso base de cotización sea hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la madre o padre cabeza de familia cuya condición sea previamente comprobada y a las personas de que trata el parágrafo 4° del artículo 9° de la Ley 797 de 2003 modificatorio del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.</p> <p>El mecanismo de financiación podrá dejar de aplicarse en el momento en el que se agoten los recursos destinados a la Garantía de Pensión Mínima de Vejez y no hubiera recursos del Presupuesto General de la Nación o de otra fuente. Así mismo, cuando no fuera posible, a criterio del gobierno, apropiar recursos del Presupuesto General de la Nación o de otra fuente. La aplicación de dicho mecanismo se restablecerá tan pronto haya disponibilidad de recursos.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta lo previsto en los párrafos del artículo 33 de la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> Modificase el artículo 65 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 65. Garantía de pensión mínima de vejez.</b> Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad si son hombres y cincuenta y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente ley, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.150) semanas, tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión, sin que pueda exigirse ningún requisito adicional.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los afiliados de que trata el inciso anterior que hayan cotizado al menos ochocientas (800) semanas podrán acceder al mecanismo de financiación y por tanto, percibir su mesada pensional siempre y cuando autoricen previamente a la Administradora de Pensiones a efectuar de la mesada pensional mínima reconocida el descuento correspondiente al valor de las cotizaciones que le faltaren para completar las semanas de cotización requeridas.</p> <p>En ambos regímenes de pensiones el Gobierno Nacional reglamentará el mecanismo, la forma, el cobro de un tipo de interés nominal equivalente a la tasa de inflación y demás condiciones de financiación en beneficio de la ampliación de la cobertura del Sistema General de Pensiones.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> Modificase el artículo 65 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 65. (Igual) Garantía de pensión mínima de vejez.</b> Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad si son hombres y cincuenta y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente ley, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.150) semanas, tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión, sin que pueda exigirse ningún requisito adicional.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Los afiliados de que trata el inciso anterior que hayan cotizado al menos ochocientas (800) semanas podrán acceder al mecanismo de financiación y por tanto, percibir su mesada pensional siempre y cuando autoricen previamente a la Administradora de Pensiones a efectuar de la mesada pensional mínima reconocida el descuento correspondiente al valor de las cotizaciones que le faltaren para completar las semanas de cotización requeridas.</p> <p>En ambos regímenes de pensiones el Gobierno Nacional reglamentará el mecanismo, la forma, el cobro de un tipo de interés nominal equivalente a la tasa de inflación y demás condiciones de financiación en beneficio de la ampliación de la cobertura del Sistema General de Pensiones.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> <i>Transferencia de Fondos Previsionales de Cuentas de Ahorro Individual desde y hacia el exterior.</i> Los afiliados a los fondos de pensiones obligatorias administrados por el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad que migren del país para establecerse de manera permanente en el exterior, podrán solicitar que los saldos de sus cuentas de ahorro individual sean transferidas a un fondo de pensiones que administre el régimen de ahorro o de capitalización individual del exterior, de acuerdo con las condiciones y procedimientos que establezca el Gobierno nacional. En el mismo sentido, los colombianos o extranjeros afiliados a un fondo de pensiones en Colombia podrán transferir a sus cuentas de ahorro individual los aportes realizados a fondos de pensiones en el exterior que administren el Régimen de Capitalización Individual con la finalidad de acumular capital para efectos de alcanzar el saldo necesario para financiar una pensión dentro del Régimen de Pensiones señalado.</p>	<p><b>Artículo 4°.</b> (Igual) <i>Transferencia de Fondos Previsionales de Cuentas de Ahorro Individual desde y hacia el exterior.</i> Los afiliados a los fondos de pensiones obligatorias administrados por el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad que migren del país para establecerse de manera permanente en el exterior, podrán solicitar que los saldos de sus cuentas de ahorro individual sean transferidas a un fondo de pensiones que administre el régimen de ahorro o de capitalización individual del exterior, de acuerdo con las condiciones y procedimientos que establezca el Gobierno nacional. En el mismo sentido, los colombianos o extranjeros afiliados a un fondo de pensiones en Colombia podrán transferir a sus cuentas de ahorro individual los aportes realizados a fondos de pensiones en el exterior que administren el Régimen de Capitalización Individual con la finalidad de acumular capital para efectos de alcanzar el saldo necesario para financiar una pensión dentro del Régimen de Pensiones señalado.</p>


<b>Parágrafo.</b> La existencia de convenios y acuerdos entre países no constituye un requisito indispensable para la aceptación del traslado de saldos desde y hacia un sistema de pensiones que administre el régimen de ahorro o de capitalización individual. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones y el procedimiento para facilitar la transferencia de fondos entre entidades u organismos equivalentes en el exterior.	<b>Parágrafo.</b> La existencia de convenios y acuerdos entre países no constituye un requisito indispensable para la aceptación del traslado de saldos desde y hacia un sistema de pensiones que administre el régimen de ahorro o de capitalización individual. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones y el procedimiento para facilitar la transferencia de fondos entre entidades u organismos equivalentes en el exterior.
<b>Artículo 5°. Vigencias y Derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 5°. Vigencias y Derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


  
 WILSON CÓRDOBA MENA  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente

  
 OSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

## V. PROPOSICIÓN

Solicitamos a los honorables Representantes a la Cámara aprobar en Segundo Debate el **Proyecto de ley número 154 de 2016 Cámara, 091 de 2015 Senado**, por la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones, conforme a las consideraciones anteriormente expuestas, y de acuerdo con el texto propuesto.

  
 WILSON CÓRDOBA MENA  
 Representante a la Cámara  
 Coordinador Ponente

  
 OSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

## VI. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2016 CÁMARA, 091 DE 2015 SENADO

*por la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** Aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y proteger a aquellas personas que no cumplen con la totalidad de los requisitos para tener el derecho a la pensión.

**Artículo 2°. De los beneficiarios en cada tipo de pensiones.** El mecanismo de financiación que crea la presente ley para acceder a la Garantía de Pensión Mínima de Vejez beneficia a los afiliados del Sistema General de Pensiones así:

- Pensión de vejez a sus titulares y sobrevivientes;
- Pensión familiar de Ley 1580 de 2012 con los requisitos y reglamentación que se expida;

c) Pensión de que trata el parágrafo 4° del artículo 9° de la Ley 797 de 2003.

**Parágrafo 1°.** En cuanto al derecho a la indemnización sustitutiva o devolución de saldos de que tratan los artículos 37, 45, 49, 66, 72 y 78 de la Ley 100 de 1993, su valor será entregado directamente al beneficiario, o de manera gradual si este lo decide en la forma y condiciones en que establezca el Gobierno nacional.

**Parágrafo 2°.** En todo caso, el Gobierno nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para que todos los beneficiarios de la indemnización sustitutiva o devolución de saldos puedan articular el reconocimiento de este derecho a través de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), incluso aquellos no pertenecientes a los niveles I, II y III del Sisbén para lo cual el Gobierno diseñará y reglamentará las condiciones y costos de acceso a este mecanismo.

**Artículo 3°. Modifícase el artículo 65 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:**

**Artículo 65. Garantía de pensión mínima de vejez.** Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad si son hombres y cincuenta y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente ley, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.150) semanas, tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión, sin que pueda exigirse ningún requisito adicional.

**Parágrafo 1°.** Los afiliados de que trata el inciso anterior que hayan cotizado al menos ochocientas (800) semanas podrán acceder al mecanismo de financiación y por tanto, percibir su mesada pensional siempre y cuando autoricen previamente a la Administradora de Pensiones a efectuar de la mesada pensional mínima reconocida el descuento correspondiente al valor de las cotizaciones que le faltaren para completar las semanas de cotización requeridas.

En ambos regímenes de pensiones el Gobierno Nacional reglamentará el mecanismo, la forma, el cobro de un tipo de interés nominal equivalente a la tasa de inflación y demás condiciones de financiación en beneficio de la ampliación de la cobertura del Sistema General de Pensiones. Lo anterior a través de los recursos destinados a la financiación de la Garantía de Pensión Mínima dentro del Sistema General de Pensiones, de recursos que destine del Presupuesto General de la Nación o de cualquier otra fuente de cualquier naturaleza, dando prioridad a las personas cuyo ingreso base de cotización sea hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la madre o padre cabeza de familia cuya condición sea previamente comprobada y a las personas de que trata el parágrafo 4° del artículo 9° de la Ley 797 de 2003 modificatorio del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

El mecanismo de financiación podrá dejar de aplicarse en el momento en el que se agoten los recursos destinados a la Garantía de Pensión Mínima de Vejez y no hubiera recursos del Presupuesto General de la Nación o de otra fuente. Así mismo, cuando no fuera posible, a criterio del gobierno, apropiar recursos del Presupuesto General de la Nación o de otra fuente. La aplicación de dicho mecanismo se restablecerá tan pronto haya disponibilidad de recursos.

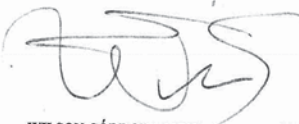

**Parágrafo 2º.** Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta lo previsto en los párrafos del artículo 33 de la presente ley.

**Artículo 4º. Transferencia de Fondos Previsoriales de Cuentas de Ahorro Individual desde y hacia el exterior.** Los afiliados a los fondos de pensiones obligatorias administrados por el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad que migren del país para establecerse de manera permanente en el exterior, podrán solicitar que los saldos de sus cuentas de ahorro individual sean transferidas a un fondo de pensiones que administre el régimen de ahorro o de capitalización individual del exterior, de acuerdo con las condiciones y procedimientos que establezca el Gobierno nacional. En el mismo sentido, los colombianos o extranjeros afiliados a un fondo de pensiones en Colombia podrán transferir a sus cuentas de ahorro individual los aportes realizados a fondos de pensiones en el exterior que administren el Régimen de Capitalización Individual con la finalidad de acumular capital para efectos de alcanzar el saldo necesario para financiar una pensión dentro del Régimen de Pensiones señalado.

**Parágrafo.** La existencia de convenios y acuerdos entre países no constituye un requisito indispensable para la aceptación del traslado de saldos desde y hacia un sistema de pensiones que administre el régimen de ahorro o de capitalización individual. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones y el procedimiento para facilitar la transferencia de fondos entre entidades u organismos equivalentes en el exterior.

**Artículo 5º. Vigencias y Derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes a la Cámara,

	
WILSON CÓRDOBA MENA Representante a la Cámara Coordinador Ponente	OSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ Representante a la Cámara Ponente

\* \* \*

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2016 CÁMARA Y 091 DE 2015 SENADO**

*por la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.*

(Aprobado en la Sesión del 16 de mayo de 2017 en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, Acta número 29)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** Aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y proteger a aquellas personas que no cumplen con la totalidad de los requisitos para tener el derecho a la pensión.

**Artículo 2º. De los beneficiarios en cada tipo de pensiones.** El mecanismo de financiación que crea la presente ley para acceder a la Garantía de Pensión Mí-

nima de Vejez beneficia a los afiliados del Sistema General de Pensiones así:

- a) Pensión de vejez a sus titulares y sobrevivientes;
- b) Pensión familiar de Ley 1580 de 2012 con los requisitos y reglamentación que se expida;
- c) Pensión de que trata el parágrafo 4º del artículo 9º de la Ley 797 de 2003.

**Parágrafo 1º.** En cuanto al derecho a la indemnización sustitutiva o devolución de saldos de que tratan los artículos 37, 45, 49, 66, 72 y 78 de la Ley 100 de 1993, su valor será entregado directamente al beneficiario, o de manera gradual si este lo decide en la forma y condiciones en que establezca el Gobierno nacional.

**Parágrafo 2º.** En todo caso, el Gobierno nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para que todos los beneficiarios de la indemnización sustitutiva o devolución de saldos puedan articular el reconocimiento de este derecho a través de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), incluso aquellos no pertenecientes a los niveles I, II y III del Sisbén para lo cual el Gobierno diseñará y reglamentará las condiciones y costos de acceso a este mecanismo.

**Artículo 3º. Modifícase el artículo 65 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:**

**Artículo 65. Garantía de pensión mínima de vejez.** Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad si son hombres y cincuenta y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente ley, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.150) semanas, tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión, sin que pueda exigirse ningún requisito adicional.

**Parágrafo 1º.** Los afiliados de que trata el inciso anterior que hayan cotizado al menos ochocientas (800) semanas podrán acceder al mecanismo de financiación y por tanto, percibir su mesada pensional siempre y cuando autoricen previamente a la Administradora de Pensiones a efectuar de la mesada pensional mínima reconocida el descuento correspondiente al valor de las cotizaciones que le faltaren para completar las semanas de cotización requeridas.

En ambos regímenes de pensiones el Gobierno Nacional reglamentará el mecanismo, la forma, el cobro de un tipo de interés nominal equivalente a la tasa de inflación y demás condiciones de financiación en beneficio de la ampliación de la cobertura del Sistema General de Pensiones. Lo anterior a través de los recursos destinados a la financiación de la Garantía de Pensión Mínima dentro del Sistema General de Pensiones, de recursos que destine del Presupuesto General de la Nación o de cualquier otra fuente de cualquier naturaleza, dando prioridad a las personas cuyo ingreso base de cotización sea hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la madre o padre cabeza de familia cuya condición sea previamente comprobada y a las personas de que trata el parágrafo 4º del artículo 9º de la Ley 797 de 2003 modificatorio del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

El mecanismo de financiación podrá dejar de aplicarse en el momento en el que se agoten los recursos destinados a la Garantía de Pensión Mínima de Vejez y no hubiera recursos del Presupuesto General de la

Nación o de otra fuente. Así mismo, cuando no fuera posible, a criterio del gobierno, apropiar recursos del Presupuesto General de la Nación o de otra fuente. La aplicación de dicho mecanismo se restablecerá tan pronto haya disponibilidad de recursos.

**Parágrafo 2º.** Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta lo previsto en los parágrafos del artículo 33 de la presente ley.

**Artículo 4º. *Transferencia de Fondos Previsio- nales de Cuentas de Ahorro Individual desde y hacia el exterior.*** Los afiliados a los fondos de pensiones obligatorias administrados por el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad que migren del país para establecerse de manera permanente en el exterior, podrán solicitar que los saldos de sus cuentas de ahorro individual sean transferidas a un fondo de pensiones que administre el régimen de ahorro o de capitalización individual del exterior, de acuerdo con las condiciones y procedimientos que establezca el Gobierno nacional. En el mismo sentido, los colombianos o extranjeros afiliados a un fondo de pensiones en Colombia podrán transferir a sus cuentas de ahorro individual los aportes realizados a fondos de pensiones en el exterior que administren el Régimen de Capitalización Individual con la finalidad de acumular capital para efectos de alcanzar el saldo necesario para financiar una pensión dentro del Régimen de Pensiones señalado.

**Parágrafo.** La existencia de convenios y acuerdos entre países no constituye un requisito indispensable para la aceptación del traslado de saldos desde y hacia un sistema de pensiones que administre el régimen de ahorro o de capitalización individual. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones y el procedimiento para facilitar la transferencia de fondos entre entidades u organismos equivalentes en el exterior.

**Artículo 5º. *Vigencias y Derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**WILSON CÓRDOBA MENA**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente

**OSCAR DE JESÚS HURTADO PÉREZ**  
Representante a la Cámara  
Ponente

### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE - PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se da un enfoque de salud pública a la problemática del consumo de drogas en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Representante

**ÁLVARO LÓPEZ GIL**

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Ref.: Informe de ponencia para Segundo Debate - Proyecto de ley número 161 de 2016 Cámara, por medio de la cual se da un enfoque de salud pública a la problemática del consumo de drogas en Colombia y se dictan otras disposiciones.**

Honorables Representantes:

Dando cumplimiento al encargo que me hiciera la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, con el fin de rendir ponencia para segundo debate al proyecto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta someto a su consideración el presente informe en los siguientes términos:

#### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La presente iniciativa fue radicada el 5 de octubre de 2016 y es de autoría del honorable Representante a la Cámara del Centro Democrático *Samuel Hoyos*.

Le correspondió el número 161 de 2016 en la Cámara de Representantes y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 861 de 2016. Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara, la honorable Representante a la Cámara *Margarita María Restrepo* fue designada para rendir el Informe de Ponencia para Primer Debate ante esta célula legislativa.

El día 3 de mayo de 2017 se dio inicio a la discusión del proyecto de ley. Una vez escuchadas las inquietudes expuestas por algunos de los honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, así como del honorable Representante y autor del proyecto de ley, *Samuel Hoyos*, la Mesa Directiva decidió designar una Subcomisión que se encargara de evaluar las proposiciones de cambio. Dicha Subcomisión fue integrada por los honorables Representantes *Margarita María Restrepo Arango*, *Esperanza Pinzón de Jiménez*, *Cristóbal Rodríguez Hernández*, *Argenis Velásquez Ramírez* y *Oscar de Jesús Hurtado Pérez*.

La Subcomisión rindió su informe y el día 23 de mayo de 2017 nuevamente la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes discutió y aprobó el informe presentado por la Subcomisión, acogiendo los cambios propuestos al Informe de Ponencia para Primer Debate. Como ponente para segundo debate fue designada la honorable Representante *Margarita María Restrepo Arango*.

#### II. OBJETO

El presente Proyecto de ley, de acuerdo con su artículo 1º, tiene por objeto “La presente ley tiene por objeto construir mecanismos de atención integral a adicto y dar un enfoque de salud pública al consumo de drogas en Colombia”.

#### III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente Proyecto de Ley cuenta con siete (7) artículos, entre ellos el de la vigencia.

El **artículo 1º** corresponde al objeto del proyecto de ley, el cual es crear mecanismos alternativos a los penales para combatir, reducir y desincentivar el consumo de drogas, reducir los riesgos y daños asociados al consumo, así como aportar nuevas herramientas a la Ley 1566 de 2012.

El **artículo 2º** establece una presunción legal: el porte de una sustancia en la cantidad de dosis mínima establecida por el Gobierno nacional es para uso personal, salvo que se la intención de quien la porta sea la comercialización o distribución gratuita. Se faculta al Gobierno nacional para determinar la cantidad que se considera dosis mínima de estupefacientes y sustan-

cias psicoactivas ilícitas. Se incorpora el concepto de aprovisionamiento, equivalente hasta diez (10) veces la cantidad señalada como dosis mínima por el Gobierno Nacional para cada una de las sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas.

El artículo 3° se refiere a las actividades, profesiones y oficios que por su trascendencia social o su potencial peligro a terceros deben someterse a exámenes periódicos o aleatorios para descartar el consumo de sustancias psicoactivas ilícitas. Corresponderá al Gobierno nacional para definir las actividades y las sanciones correspondientes, las cuales deberán ser graduales. El sometimiento voluntario a un programa de rehabilitación será un mecanismo alternativo para las sanciones leves. El Gobierno definirá la forma en que se deben hacer los exámenes, estableciendo en qué casos serán periódicos y en cuáles aleatorios.

El artículo 4° habla de las instancias de coordinación, señalando que corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social y demás entidades pertinentes coordinar, dirigir, planear y hacer seguimiento a la Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la Adicción de sustancias estupefacientes, psicoactivas y psicotrópicas ilícitas. Anualmente el Ministerio de Salud y Protección Social deberá rendir un informe que permita conocer la evolución de la Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la Adicción de sustancias estupefacientes, psicoactivas y psicotrópicas ilícitas.

El artículo 5° se refiere a los Centros de Consumo Controlado, Rehabilitación y Reducción de Riesgos y Daños. El Estado podrá suministrar gratuitamente, en centros de consumo, en el curso de un programa de tratamiento médico de rehabilitación y reducción de riesgos y daños, sustancias estupefacientes, psicoactivas y psicotrópicas ilícitas a los pacientes cuando el tratamiento así lo requiera.

El artículo 6° se refiere a la vigencia.

#### IV. INTRODUCCIÓN

Con ocasión de los más recientes acontecimientos y conscientes de la responsabilidad que nos asiste como legisladores, nos permitimos presentar a través del presente proyecto de ley el enfoque respecto del consumo de la dosis mínima, que consideramos debe adoptar el país. Reconociendo la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional y las reformas legales y constitucionales en la materia, proponemos en esta iniciativa la descriminalización del consumo de la dosis mínima de las distintas sustancias psicoactivas ilícitas, partiendo del supuesto ya consagrado en la legislación vigente, que entiende el consumo de sustancias adictivas como un asunto de salud pública.

Bajo este supuesto, consideramos que determinadas actividades, profesiones u oficios no pueden ser desarrolladas bajo el influjo de este tipo de sustancias. Por lo cual, se propone restringir el consumo de la dosis mínima, por la especial trascendencia social o potencial peligro para terceros que este puede implicar. En ese sentido, se tienen en cuenta las actividades que por su trascendencia social o su potencial riesgo para terceros, deben someterse a exámenes periódicos o aleatorios para descartar el consumo o estar bajo los efectos de sustancias ilícitas, otorgando al Ejecutivo la facultad para definir dichas actividades, así como las sanciones aplicables, las cuales deberán ser graduales, desde

la disuasión, pasando por la pérdida temporal, hasta la pérdida definitiva del derecho a desarrollar la actividad.

Conscientes de la rigidez que imprime el texto legal, el proyecto confía al Gobierno Nacional reglamentar la forma en que deben ser realizados los exámenes, establecer en qué caso deben ser periódicos y en cuales aleatorios, las autoridades encargadas de realizarlos y el procedimiento para la imposición de las sanciones. De igual manera, la determinación de las cantidades de cada una de las sustancias que se considera dosis mínima.

Adicionalmente, con el fin de disminuir la criminalidad asociada al consumo, se autoriza la posibilidad de que el Estado suministre sustancias psicoactivas o estupefacientes, en ambientes controlados, en el curso de un proceso médico de rehabilitación, a las personas adictas, cuando el tratamiento así lo requiera.

Las consecuencias de estar transitando hacia un país consumidor son palpables, el aumento de la inseguridad asociado al consumo de drogas se hace evidente y se asocia con el aumento de los índices de inseguridad urbana, pero el enfoque adoptado no permite combatir la demanda de este tipo de sustancias, por esa razón, se propone robustecer la política pública de prevención y atención integral al adicto, que va a llevar a un descenso significativo en la demanda como fórmula asociada a la disminución de la oferta.

#### V. CONSIDERACIONES GENERALES

##### Enfoque de Salud Pública en el Consumo de Drogas

El Congreso de la República, con la expedición de la **Ley 1566 del 31 de julio de 2012**, por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas, dio un primer paso en la búsqueda de un nuevo enfoque para afrontar la problemática del consumo de drogas en el país; a través de esta norma el legislador reconoció que:

a) El consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas es un asunto de salud pública y bienestar de la familia, la comunidad y los individuos;

b) Dicho abuso y adicción deberían ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado, a través de políticas públicas en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social.

Con este nuevo enfoque, en el que se reconoce que el abuso y adicción de las sustancias psicoactivas deben tratarse como una enfermedad, y que dicha circunstancia requiere una atención integral por parte del Estado a través de una política pública en salud, resulta imperativo conocer y comprender todo el entramado institucional que implica una política de salud pública.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) en el Preámbulo del documento por el cual se constituyó<sup>1</sup>, define la salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. Ese concepto de salud, tiene como particularidad que es mucho más amplio que la concepción generalizada de lo que se entiende por salud, en la medida que esta noción no reduce la

1 Adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946 y firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados, entrando en vigor el 7 de abril de 1948.



salud al simple bienestar físico, sino que además incluye el bienestar mental y social, aspectos que sufren una profunda afectación en el caso de las personas que padecen algún tipo de adicción.

Así, la órbita de protección del derecho a la salud debe contemplar no solo los aspectos médicos, enfocados en la prevención, tratamiento y recuperación de alguna afección de tipo físico, sino que adicionalmente deben contemplar medidas tendientes a propender por el bienestar mental y social.

Ahora bien, para empezar a analizar el concepto de salud pública vale la pena traer a colación algunas definiciones:

Para Winslow salud pública es “*la ciencia y el arte de prevenir la enfermedad y la discapacidad, prolongando la vida y promoviendo la salud física, y mental y la eficacia mediante esfuerzo comunitario organizado en pro de la sanidad del medio ambiente, el control de enfermedades infecciosas y no infecciosas y las lesiones, la educación del individuo en principios de higiene personal, la organización de servicios y diagnósticos y el tratamiento de enfermedades así como a la rehabilitación, el desarrollo de una maquinaria social que le permita a cada individuo de la comunidad. Un nivel de vida adecuado para el mantenimiento de la Salud*”.

Para la Organización Panamericana de la Salud, la salud pública es: “*el esfuerzo organizado de la sociedad, principalmente a través de sus instituciones de carácter público, para mejorar, promover, proteger y restaurar la salud de las poblaciones por medio de actuaciones de alcance colectivo*”.

De las definiciones dadas se puede evidenciar cómo la salud pública es un enfoque que puede ser adoptado para afrontar distintos tipos de problemáticas, que requieren para su adecuada comprensión una visión que identifique los factores que deban ser intervenidos para dar una solución adecuada. Como factor común a todas las definiciones está el esfuerzo colectivo, se busca afrontar como un problema que afecta al entorno y en esa medida debe ser el conjunto social el encargado de realizar el esfuerzo en la solución de la problemática. De ahí que el consumo de drogas debe ser considerado un problema de salud pública.

En esa medida, las actividades de salud pública se enfocan fundamentalmente en cuatro aspectos a saber: la Protección de la Salud, Promoción de la Salud, Prevención de la Enfermedad y Restauración de la Salud (López, 2012). Por consiguiente, los distintos supuestos que se quieran afrontar con este enfoque, necesitan ser encuadrados de acuerdo con las anteriores actividades.

Así, en el caso de la política pública de consumo de drogas, el Gobierno Nacional se ha enfocado de acuerdo con lo expuesto por el Ministro de Justicia en la Asamblea General de Naciones Unidas Sobre Drogas, a través de las siguientes acciones de salud pública:

1. La gestión interinstitucional para lograr políticas de abordaje integral de la cuestión, entendiendo que el asunto de las drogas debe ser atendido por diversas entidades en ámbitos distintos.

2. La gestión política, para lograr las adecuaciones institucionales y normativas que hagan viable la promoción de la salud, la prevención de riesgos y la atención de la enfermedad.

3. La prevención del consumo, especialmente en lo que concierne a niños, niñas y adolescentes.

4. El tratamiento para las personas con consumos problemáticos en el marco del SGSSS.

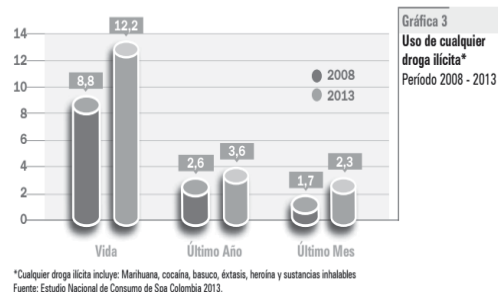
5. Las acciones tendientes a la promoción de los derechos humanos, la no discriminación y exclusión de las personas consumidoras.

6. La no penalización del consumo.

Así pues, se ha entendido que “*definir el fenómeno de las drogas desde una perspectiva de salud pública permite reconocer diferencias entre las drogas y sus riesgos; se aleja de conceptualizaciones que ven a las drogas como fin último, con el decomiso y la detención de personas como meta, en cambio ve a las sustancias en su interacción con las personas que las usan o tienen potencial para hacerlo, que viven en contextos con mayor o menor riesgo y que son más o menos vulnerables a la experimentación*”. (Medina-Mora, Real, Villatoro, & Natera, 2013).

Este enfoque adoptado representa un giro respecto de la política internacional del manejo del consumo de estas sustancias, ya que busca equilibrar las acciones tendientes a disminuir la oferta con aquellas que se enfocan en acabar con la demanda. Esta modificación en el enfoque se produce esencialmente por cambio de las circunstancias que han llevado a que Colombia, sin dejar de ser un país productor, empiece a ser un país consumidor, hecho que obliga a que se deban tomar medidas prontas y efectivas para prever los efectos del consumo de estas sustancias.

Este escenario está enmarcado por varios factores, la disminución progresiva y sostenida en el consumo de cocaína en los Estados Unidos, el surgimiento de nuevas drogas de fácil fabricación a costos muy reducidos y el aumento progresivo del consumo de marihuana. La disminución del consumo de cocaína que en principio es una buena noticia, pues a menor demanda menor precio y a menor precio menor oferta, resulta en un escenario que puede llevar a aumentar el consumo en el país, pues la histórica barrera del precio se vería eliminada haciéndola accesible, situación que se vería magnificada en el caso del bazuco y el crack, derivados de bajo costo de esta droga.



Fuente: (Observatorio de Drogas de Colombia, 2016)

De las diferentes problemáticas atadas al consumo de este tipo de sustancias, resulta especialmente preocupante para el enfoque de salud pública las asociadas a la transmisión de enfermedades como VIH y la Hepatitis C, de acuerdo con diferentes estudios desarrollados la mayor propensión al contagio es clara, estadísticas recientes muestran datos preocupantes.

Tabla 2  
Prevalencia estimada de uso compartido jeringas, VIH y Hepatitis C en PID, en seis ciudades

Variable	Cali 2012	Armenia 2014	Cúcuta 2014	Bogotá 2014	Pereira 2014	Medellín 2014
Uso compartido de Jeringas	60,6	37,2	26,8	58,5	52,0	46,8
Prevalencia de VIH	2,2	2,7	6,7	5,0	8,4	6,3
Prevalencia Hepatitis C	nd	30,9	21,4	6,7	44,4	35,6

Fuente: con base en los estudios Min Salud, Min Justicia, CES.

Fuente: (Observatorio de Drogas de Colombia, 2016).

Por último, resulta fundamental resaltar que el adecuado desarrollo de una política pública debe ir atado a una evaluación cuidadosa y constante de su implementación. La medición de resultados permite identificar el verdadero efecto que la política pública está teniendo, de esa manera también se identifican las falencias y se evalúan las opciones para mejorar sus resultados.

En conclusión, el proyecto en el punto atinente al enfoque de salud pública, para la atención y prevención al consumo de drogas, busca redundar los esfuerzos para enfrentar un escenario de alta complejidad en razón del cambio de los patrones de consumo de drogas en el país, buscando a una adecuada medición del impacto de las diferentes políticas públicas que se desarrollan, en ese campo, para evaluar su efectividad y permitir diagnósticos claros y concluyentes que lleven a la mejora en la formulación de la políticas.

**Criminalidad y Consumo de Drogas**

Han sido múltiples las investigaciones desarrolladas en los últimos años sobre la relación existente entre los efectos (consumo) de las drogas y el comportamiento criminal, a través de diferentes estudios se ha procurado realizar una aproximación a esta problemática y, un amplio sector de la academia así como diferentes estudios realizados sobre la materia, coinciden en que “parece existir una fuerte relación entre el abuso de drogas y la implicación directa en causas delictivas” (Naciones Unidas., 2010).

Al respecto, algunos autores como Lucía Dammert, señalan que para realizar un análisis más detallado sobre la relación entre el consumo de drogas y las causas delictivas, se requiere un marco de interpretación que identifique y reconozca los diversos escenarios en los que el consumo de este tipo de sustancias tienen la potencialidad de derivar en la comisión de algún delito, para este propósito propone los siguientes:

- a) Delitos derivados de los efectos propios del consumo;
- b) Delitos derivados de la necesidad de consumir;
- c) Delitos asociados con el tráfico, porte o fabricación estupefacientes. (Dammert, 2009).

Acudiendo a información del Centro de Información y Educación para la prevención del abuso de drogas del Perú, Dammert, describe estos escenarios asociados a conductas delictivas que podrían desarrollarse en el marco de los tres supuestos ya descritos.

**Violencia y drogas**

1. Violencia por estado alterado de conciencia debido al consumo.	Ocurre cuando un sujeto comete un acto violento, se vuelve excitable o irracional a consecuencia del consumo de una droga. Se incluye también la violencia asociada al síndrome de abstinencia, donde el sujeto puede ser agente o víctima de violencia.
2. Violencia delincriminal por compulsión al consumo.	Refiere a violencia asociada a robos, asaltos u otros delitos determinados por la necesidad del adicto de conseguir droga.
3. Violencia asociada a los sistemas de distribución de drogas	Vinculada a las redes de comercialización de drogas que alientan acciones de contrabando, chantaje y corrupción.

Fuente: (Centro de información y educación para la prevención del abuso de drogas, 2008)

Por otra parte, y continuando con la misma línea argumentativa, autores como Roger Nicholas, señalan 5 escenarios en los que convergen el consumo de drogas y la actividad criminal.

- a) El suministro y el uso de drogas ilícitas, las cuales en sí mismas constituyen un delito;
- b) El desarrollo de organizaciones criminales dedicadas al comercio de drogas ilegales, y la comisión de crímenes como asesinatos, corrupción de la policía, y el uso de la violencia para facilitar las actividades del tráfico ilícito de drogas;
- c) La Comisión de Delitos **bajo la influencia de drogas ilícitas**;
- d) La Comisión de Delitos **para obtener dinero para comprar drogas**;
- f) Los delitos cometidos en contra de los consumidores de drogas ilícitas. (Nicholas, 2001)

Así es clara la postura generalizada sobre la relación existente entre el consumo de drogas y las conductas delictivas asociadas y/o derivadas de dicho consumo, tanto Dammert como Nicholas, en sus escenarios plantean la diferencia existente entre los delitos asociados con el narcotráfico (Dammert numeral 3 y Nicholas numerales 1 y 2), y los delitos relacionados con el consumo de drogas (Dammert numeral 1 y 2 y Nicholas numerales 3 y 4).

Aunado a lo anterior, Naciones Unidas en el marco de las investigaciones realizadas sobre el nexo entre las drogas y el delito, acudiendo al modelo de Goldstein (Paul, 1985), establece los mismos tres (3) escenarios entre los que se evidencia la conexidad drogas/delito.

**Conexión sistémica**

Comprende cualquier delito, distinto del de tráfico, que se produzca en el contexto del mercado ilegal de drogas, lo que generalmente responde a luchas que comprometen a productores, intermediarios y consumidores en la búsqueda de ventajas de mercado.

**Conexión económica – compulsiva**

Comprende aquellos delitos que se cometen para proveerse de drogas o de los medios económicos necesarios para obtener drogas. Estos delitos adquisitivos son muy comunes entre consumidores problemáticos de drogas, es decir, entre quienes muestran alguna forma de uso compulsivo de estas sustancias.

**La conexión psicofarmacológica**

Implica a los delitos que se cometen bajo la influencia de alcohol y/o drogas ilícitas, es decir, aquellos que resultan del consumo de sustancias específicas que estimulan o favorecen alguna disposición, que contribuye a la realización del delito. (Naciones Unidas., 2010)

Con base en lo anterior, se advierte el carácter **crimínógeno** de la fabricación, comercialización y consumo de drogas, y la relación existente entre estas conductas con las diferentes formas de criminalidad, razón por la cual, frente a esta postura, lo primero que debe destacarse del carácter **crimínógeno** del uso de drogas, es el tipo de relación y la naturaleza del vínculo que se consolida con el actuar delictual.

En ese sentido, existen dos tipos de vínculo o relación, la relación directa y la relación indirecta, en este sentido tal y como lo señala José María Rico, la relación **crimínógena** será directa cuando se comenten determinados delitos bajo los efectos de la droga (estados alterados de conciencia) y la relación es indirecta cuando el acto delictual se realiza por la compulsión y la finalidad de conseguirlas. (Rico, 2011).

Ahora bien, debe señalarse que en relación con el actuar delictual asociado con el consumo y la necesidad de consumo, aunque en términos absolutos presenta una constante debe señalarse que estas conductas varían con base en criterios como, el tipo de droga consumida, el contexto de la ingesta y las características de la persona que la ingiere; sin embargo, como es evidente, estos cambios no ocurren en el escenario del tráfico, porte o fabricación de estupefacientes, puesto que el actuar criminal se deriva del contexto común de las organizaciones criminales cuya estructura jerárquica tiene un modus operandi establecido para ejercer violencia y establecer mecanismos de coerción sobre los individuos que la componen y aquellos agentes que interactúan con estos.

Algunos de los delitos, asociados con estos escenarios, (influencia directa del narcótico o estupefaciente, delitos realizados por compulsión de consumo y los derivados del narcotráfico) son los siguientes:

Delitos asociados con el tráfico, fabricación y porte de estupefacientes.	Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. Artículo 376 – C. Penal.
	Conservación o financiación de plantaciones Artículo 375 – C. Penal.
	Destinación ilícita de muebles o inmuebles. Artículo 377 – C. Penal.
	Concierto para Delinquir Artículo 340 – C. Penal.
Delitos asociados con el consumo y la necesidad de consumir	Tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos Artículo 382 – C. Penal.
	Lesiones personales Artículo 111 – C. Penal.
	Hurto. Artículo 239 – C. Penal.
	Homicidio. Artículo 103 – C. Penal.
	Extorsión. Artículo 244 – C. Penal.

Por otra parte, debe señalarse que el sector poblacional con mayor vulnerabilidad al carácter crimínógeno de las drogas, es la población juvenil, una investigación realizada por Smart y Osborne (reseñada en el documento de las Naciones Unidas) que incluyó a 847 jóvenes participantes en 11 programas de abuso de drogas en Ontario, Canadá, concluyó que:

- El 48% de la juventud que vivía en las calles y el 36% de la juventud que no vivía en las calles estaba en libertad condicional / libertad bajo palabra / bajo fianza o a la espera de juicio.

- De igual modo, el 30% de la juventud en situación de calle y el 16% de la juventud sin esta condición había estado en un reformatorio en los últimos seis meses.

- Una revisión de 121 jóvenes remitidos para asesoramiento por adicción como pacientes externos individuales o en grupo en Toronto (83% de todas las remisiones en un período de seis meses) encontró que el 50% de la muestra había estado implicada, a algún nivel, en conflicto con la ley, debiendo 18% de la muestra recibir tratamiento por orden de los tribunales. (Naciones Unidas, 2010)

De igual forma, el **carácter crimínógeno** de las drogas se evidencia en los resultados arrojados en el estudio realizado por las Naciones Unidas en Chile, Colombia, Perú y Uruguay, en el que se caracterizó la información con base en los siguientes criterios:

- Género de los consumidores.
- Edad de los consumidores.
- Entorno en el que se realizó el consumo.
- Naturaleza de delito o infracción cometida.

	Chile	Colombia	Perú	Uruguay
Tamaño muestral	1.408	1.189	1.233	1.777
Hombres	80%	90%	89%	90%
Mujeres	11%	10%	3%	10%
13-14 años	8%	2%	3%	10%
15-16 años	30%	33%	35%	44%
17 y más años	42%	62%	62%	46%
Medio cerrado	44%	71%	86%	89%
Medio abierto	30%	26%	14%	3%
Delito violento	38%	43%	54%	20%
Delito no violento	63%	41%	39%	69%
Delito de drogas	2%	10%	7%	2%

Delitos violentos, incluyen agresión física o verbal con lesiones, homicidio y agresiones sexuales. Delitos no violentos incluyen robo, hurto, robo con sorpresa y robo de auto y otros delitos menores. En ningún caso se toma en cuenta el delito de tráfico de drogas. \*Las columnas que no suman 100% deben ser atribuidas a casos perdidos.

Fuente: (Naciones Unidas., 2010, pág. 18)

Con base en esos criterios, se evidencia el predominio del género masculino en el consumo de sustancias psicoactivas, que dicho consumo tiene indicadores elevados en jóvenes con edad de 17 años o superior y que los delitos violentos cometidos por la población en estudio, tuvo una representación significativa.

Los resultados arrojados por el estudio, se evidencia que en Colombia y Perú, se aprecia una mayor concentración de los infractores en delitos violentos (incluyendo un altísimo 20% de jóvenes que declaran detenciones o condenas por homicidio en el caso colombiano), con un 42% y un 54% respectivamente, algo que ocurre mucho menos en las muestras chilena y uruguaya, donde las causales por delitos violentos no son predominantes. (Naciones Unidas, 2010).

En la Tabla 3 del mencionado estudio, se hace referencia a la prevaencia del consumo de drogas en la población infractora, en el que se evidencia que la droga con índice de consumo más alto, es la marihuana seguida de la cocaína (en el caso colombiano) y en tercer lugar, la pasta base.

		Marihuana	Cocaína	Pasta base	Alcohol	Medicamentos
Medio abierto	Chile	73	34	32	44	29
	Colombia	63	24	8	27	13
	Perú	23	4	5	8	2
	Uruguay	79	35	50	75	35
Medio cerrado	Chile	92	80	80	73	45
	Colombia	74	31	20	42	34
	Perú	46	18	22	29	13
	Uruguay	85	32	54	54	32

Fuente: 9 Naciones Unidas, 2010

De igual forma, se destaca el consumo de drogas (alguna vez en la vida) en la población infractora, en el que se evidencia que los jóvenes entre 17 y 18 años que consumen marihuana, seguidos de los consumidores de cocaína (en el caso olombiano), son los que presentan mayor recurrencia en la comisión de delitos, sean estos violetos o no.

**Tabla N° 5** Prevalencias de consumo de drogas alguna vez en la vida en población infractora adolescente, según grupos de edad, de Chile, Colombia, Perú y Uruguay.

Edad	País	Marihuana	Cocaína	Pasta Base	Cocaína total	Inhalables
		Chile	62	33	32	43
13-14	Colombia	82	37	11	44	44
	Perú	38	-	14	14	12
	Uruguay	88	29	41	72	12
15-16	Chile	74	35	31	44	26
	Colombia	63	25	18	35	28
	Perú	41	13	20	24	11
	Uruguay	83	46	47	87	35
17-18	Chile	88	46	44	57	33
	Colombia	75	31	16	39	29
	Perú	44	18	20	28	11
	Uruguay	86	61	63	83	35

Fuente: (Naciones Unidas., 2010)

El estudio de las Naciones Unidas, presenta una aproximación inicial entre droga/delito, a través de cifras en las que se evidencia el uso de drogas en el contexto de infracciones cometidas por adolescentes, en el que se advierte que tratándose de infractores en medio cerrado, uno de cada dos había consumido alguna sustancia en la víspera del delito y uno de cada tres tiene un registro de dependencia o abuso en cocaína.

**Tabla N° 8** Alcohol y drogas ilícitas en contexto delictual en adolescentes infractores de Chile, Perú y Uruguay.

	Chile	Colombia	Perú	Uruguay
Prevalencia mes antes de cometer delito/falta	57	52	13	18
Abuso en mes antes de cometer delito/falta	10	28	4	11
Dependencia (CIF-10) al momento de cometer delito/falta	24	17	7	9
Prevalencia día que cometió el delito/falta	35	10	3	5

Abuso estimado según número de días en el mes previo que se consumió una determinada sustancia (20 o más días en caso de alcohol y 10 o más días en las demás drogas).

Fuente: Naciones Unidas, 2010

Por otra parte, el estudio en la Tabla 9 advierte que el delito adolescente relacionado con drogas alcanza cifras significativas. En el caso de Chile y Uruguay se evidencia que 1 de cada 5 delitos adolescentes puede atribuirse exclusivamente a drogas. Por otra parte en Colombia esta cifra se eleva al 30,1% (casi 1 de cada 3 en el caso colombiano), algo que puede atribuirse casi enteramente a diferencias en la magnitud del delito de drogas (infracciones directas a la ley de drogas) donde el compromiso colombiano es mucho mayor que el que registran los adolescentes chilenos o uruguayos. (Naciones Unidas, 2010).

**Tabla N° 9** Modelo general de atribución (en %) de delitos relacionados con drogas en población infractora adolescente de Chile, Colombia, Perú y Uruguay.

	Chile (2006)	Colombia (2006)	Perú (2010)	Uruguay (2010)
Delito contra la ley de drogas	2,2	9,9	6,8	2,3
Delito dentro del mercado de drogas:	-	-	2,4	-
Delito Sistemático	2,2	9,9	8,4	2,3
Delito cometido para conseguir droga	18,4	23,8	10,7	22,0
(Porcentaje de atribución)*	(85)	(73)	(68)	(84)
Delito económico-compulsivo	15,7	17,2	7,3	18,1
Delito cometido bajo los efectos de alguna droga	11	21,2	4,5	20,3
(Porcentaje de atribución)*	(53)	(35)	(62)	(35)
Delito psicofarmacológico con drogas ilícitas solamente	5,9	7,4	2,8	5,6
Delito bajo los efectos de alcohol	13,6	7,3	24,7	2,3
(Porcentaje de atribución)*	(68)	(59)	(75)	(26)
Delito psicofarmacológico con alcohol solamente	9	4,3	18,5	0,6
Delito bajo los efectos de alguna droga ilícitas y alcohol	6,4	14,1	7,8	6,3
(Porcentaje de atribución)*	(73)	(47)	(46)	(44)
Delito psicofarmacológico con drogas ilícitas y alcohol	4,7	6,6	2,6	2,8
Delito con víctima bajo efectos de alcohol/drogas ilícitas	-	15,4	-	-
(Porcentaje de atribución)	-	(38)	-	-
Delito psicofarmacológico con víctima bajo efectos de alcohol/drogas ilícitas	-	5,9	-	-
Delitos relacionados solamente con drogas ilícitas :	21,3	30,1	11,6	21,3
Delitos relacionados con drogas ilícitas y/o alcohol:	22,4	38,9	35,7	21,7
(Porcentaje de atribución)	(1.468)	(1.189)	(1.223)	(177)

Fuente: (Naciones Unidas., 2010)

En consecuencia, es dable afirmar que si bien es cierto que no existe una relación inescindible en el binomio droga/delito, es claro que hay evidencia complementaria que señala que un porcentaje significativo de los infractores tiene antecedentes de dependencia hacia alguna droga, aunado al hecho de que en algunos casos cuando se reconoce que se ha cometido un delito bajo la influencia de alguna droga ilícita o del alcohol y, al mismo tiempo, se declara que ese delito no se habría cometido si no se hubiese estado bajo los efectos de la sustancia aludida. (Naciones Unidas, 2010).

**Excepciones a la dosis mínima: efectos del consumo de sustancias psicoactivas sobre terceros**

Es evidente que el consumo de drogas crece con rapidez no solo en Colombia sino a nivel mundial, gracias a la adicción que generan estas sustancias y al crecimiento del mercado y de la diversidad de sustancias psicoactivas que existen y que continuamente siguen creándose. A raíz del rápido crecimiento del consumo se deben entonces evaluar cuáles son los efectos que tienen estas sustancias en las personas que las consumen y determinar si estas pueden llegar a causar un impacto negativo no solo en el consumidor sino en la sociedad.

Con ocasión del reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia en donde se afirma que no es una conducta típica superar la dosis mínima de droga, siempre y cuando sea para el consumo individual, este proyecto de ley busca establecer excepciones a la dosis mínima para personas que ejerzan ciertas actividades, profesiones u oficios donde se les imponga, de manera gradual, una sanción que puede llegar hasta la prohibición para ejercer las mismas, en caso tal de que porten o consuman alguna sustancia psicoactiva ilícita.

**Legislación comparada**

En los casos de algunos países latinoamericanos como Argentina, Perú, Chile, Venezuela, Brasil, México existe la normativa que indica cuales son las dosis

mínimas para el uso exclusivamente personal y de consumo, más no establecen límites o parámetros específicos en donde personas que estén encargadas de ciertos oficios o tengan determinadas profesiones no puedan consumir drogas y deban someterse a exámenes periódicos como lo pretende este proyecto de ley, buscando que prevalezca el interés común sobre el particular. Sin ánimo de atentar en contra de la libertad de desarrollo de la personalidad de cada ser, es necesario tener en cuenta que hay ciertas personas que no deberían estar bajo los efectos de ninguna droga para ejercer ciertas actividades u oficios que tengan responsabilidades no solo individuales sino comunes. A continuación lo que establece la ley en los países anteriormente mencionados:

**Argentina:** En el caso de Argentina la Corte Suprema despenaliza el porte de droga si es para uso personal mediante una sentencia definitiva del fallo “Arriola” en donde se estableció que “el consumo sin el interés de comercialarlo con terceros estaba protegido por el artículo 19 de la Constitución Nacional”. (López & Gómez, 2014).

**Perú:** Según los artículos 296 y siguientes del Código Penal de este país, específicamente en los delitos contra la salud pública, se constituyen delito lo siguiente : “1) Promover, favorecer o facilitar el consumo ilegal de drogas mediante actos de fabricación o tráfico; 2) Poseer drogas para su venta (tráfico); 3) Comercializar insumos destinados a la elaboración ilegal de droga; 4) Comercializar o cultivar amapola o marihuana u obligar a su siembra o procesamiento; 5) Obligar o inducir a otros a consumir drogas ilegales”. (López & Gómez, 2014).

**Chile:** En la ley vigente en Chile es la ley 20.000 promulgada y publicada en febrero de 2005, la cual sustituye a la Ley 19.366 de 1995 que castiga el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. De esta manera la ley vigente en Chile, sanciona a quien:

“...Sin la competente autorización posea, transporte, guarde o porte consigo pequeñas cantidades de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas, productoras de dependencia física o química, o de materias primas que sirvan para obtenerlas. Será castigado con presidio menor en sus grados medio a máximo y multa de diez a cuarenta unidades tributarias mensuales, a menos que justifique que están destinadas a la atención de un tratamiento médico o a su uso o consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo. En igual pena incurrirá el que adquiera, transfiera, suministre o facilite a cualquier título pequeñas cantidades de estas sustancias, drogas o materias primas, con el objetivo de que sean consumidas o usadas por otro. (Ministerio del Interior Chile. 2005)”. (López & Gómez, 2014).

**Venezuela:** Para el caso de Venezuela existen las siguientes especificaciones: “El consumo personal de estupefacientes (hasta 2 gramos de cocaína y hasta 20 gramos de cannabis) no supone sanción penal, pero la ley prevé sanciones administrativas y de seguridad social que pueden llevar al internamiento en centros sanitarios y, en el caso de ciudadanos extranjeros, a la expulsión del país”. (Vanguardia, 2009).

**Brasil:** El Gobierno brasileño, en el año 2006 sancionó una ley en donde busca que sea brindado un trato distinto a los consumidores, pero en todo caso sigue

siendo considerado delito portar con cierta cantidad de droga. Aunque no se puede arrestar a la persona que consume si es necesario que se someta a un tratamiento socio-educativo. Para que estos propósitos se cumplan en Brasil se ha planteado una “*reforma a la ley de tóxicos, donde se proponen tres ítems: el primero consiste en plantear una interacción para usuarios del crack, y el aumento de la pena para el tráfico de drogas, al igual que se propone la descriminalización de la tenencia de plantas para el consumo personal, y aquello que ha sido objeto de discrepancia y es la correcta distinción entre traficante y usuario*”. (López & Gómez, 2014).

**En Panamá, Honduras, El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Nicaragua** “no hay legislación que inhiba de castigo la tenencia de drogas para consumo personal. Tampoco en **Bolivia**, donde el Gobierno de Evo Morales desarrolla una intensa campaña para que Naciones Unidas elimine de la lista de estupefacientes la coca, utilizada en este país con fines culturales, religiosos y medicinales”. (Vanguardia, 2009).

**México:** Este país que es conocido por la problemática de tráfico de drogas ilegales ha intentado a través de los años y distintos gobiernos luchar frente a este flagelo de las drogas. En abril de 2009, el Congreso de la Unión adoptó el “Decreto del Narco-menudeo”, eliminando todas las sanciones. (López & Gómez, 2014).

De igual modo en **México** como en **Brasil**, se plantea darle un tratamiento especializado y de rehabilitación a aquellos que sean considerados consumidores. “En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales” por cantidades para uso personal: 5 gramos de Cannabis, 2 gramos de Opio, 0,5 gramos de Cocaína, 50 miligramos de Heroína o 40 miligramos de Metanfetamina. Los adictos serán sometidos a tratamiento obligatorio solamente después del tercer arresto. El decreto entró en vigor en agosto de 2009”. (López & Gómez, 2014).

### Consumo

“El consumo está creciendo en el país, no solamente porque cada vez más personas consumen drogas como lo evidencian los estudios, sino porque el fenómeno mundial de las drogas emergentes es también una realidad en el contexto nacional en el que cada vez surgen sustancias diferentes que hacen más diverso el mercado ilegal de las drogas”. (ODC Minjusticia, 2016).

Colombia no es solo un país que produce droga y que la trafica alrededor del mundo, sino que también se ha vuelto receptor de nuevas drogas especialmente sintéticas que han llegado al país, no solo con el fin de consumirlas sino también con el fin de comercializarlas a nivel nacional, causando un aumento en el consumo y en el tráfico de drogas.

“La situación en Colombia es intermedia entre siete países de Suramérica que usan la misma metodología para estimar el consumo de drogas en población general de 12 a 65 años, con cifras similares a las de Bolivia, superiores a las de Ecuador y Perú, e inferiores a las de Argentina, Chile y Uruguay. En cuanto a población universitaria, según los estudios comparativos realizados en los países andinos, Colombia tiene los consumos más altos en la mayoría de sustancias”. (ODC Minjusticia, 2016).



Fuente. Documento Min Justicia anexo titulado “Resumen de la situación del consumo de drogas en Colombia”.

Entrando en detalle de cuáles son las drogas más usadas en Colombia se encuentra que *“la sustancia ilícita más consumida en Colombia es la marihuana seguida de la cocaína. La marihuana explica la mayor parte del consumo de drogas ilícitas en el último año, el 87% son consumidores marihuana. No obstante, no es posible desestimar el consumo de ninguna sustancia, pues drogas con bajas prevalencias como la heroína y el bazuco tienen altos impactos en la salud pública”*. (ODC Minjusticia, 2016).

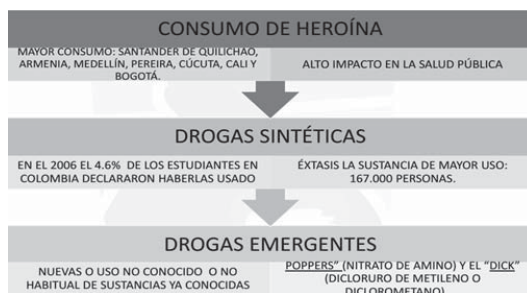
En lo que se refiere a las drogas sintéticas que están entrando al mercado con gran fuerza, *“el estudio realizado en los países andinos en población universitaria encontró que alrededor de 1,6% de los estudiantes de Bolivia, Ecuador y Perú declaran haber usado drogas sintéticas alguna vez en la vida, porcentaje que llega a 4,6% entre los estudiantes de Colombia, siendo el éxtasis la sustancia de mayor uso”*. (ODC Minjusticia, 2016).

A continuación, la prevalencia del consumo entre 2008 y 2013 a nivel nacional.

MARIHUANA	TABACO	ALCOHOL	COCAINA	ALGUNA SUSTANCIA	CIFRAS NACIONALES POR POBLACIÓN
2.12% a 3.27%	12.95% a 17.29%	33.78% a 35.77%	0.71% a 0.70%	2.57% a 3.57%	

Fuente. Respuesta Min Justicia documento 26 de mayo 2015.

Sumado a esto, el crecimiento en el consumo de otras sustancias es evidente gracias a la diversidad que hoy en día existe y la facilidad que otorga la creación de las mismas.



Fuente: Valencia, Santiago, Debate de Control Político “Política de lucha contra las drogas, Cuatro años sin rumbo” septiembre 2 de 2015.

**Síndrome de Abstinencia:**

La Organización Mundial de la Salud, en 1992, definió este síndrome como el *“Conjunto de síntomas que se agrupan según diferentes modos y niveles de gravedad que se presentan cuando hay una abstinencia absoluta o relativa de una determinada sustancia, tras un consumo reiterado, generalmente prolongado o con dosis elevadas. El comienzo y la evolución del estado de abstinencia están limitados en el tiempo y se relacionan con el tipo de sustancia y la dosis empleada inmediatamente antes de suspenderse el consumo. El síndrome de abstinencia puede complicarse con convulsiones”*. (Bustamante, O. L. (2008). Descripción fenomenológica de la vivencia del síndrome de abstinencia en pacientes drogodependientes. (U. d. Norte, Ed.) Psicología desde el Caribe, 86 – 89).

**Descripción y efectos**

Dependiendo de la sustancia los efectos pueden variar en los consumidores:

**Marihuana:**

“La adicción a la marihuana está vinculada con un síndrome de abstinencia leve. Los que usan marihuana de una forma empedernida han mencionado frecuentemente sentir irritabilidad, dificultades al dormir, problemas con su temperamento, falta de apetito, antojos, intranquilidad y/o varias molestias físicas que se presentan más agudamente entre la primera y la segunda semana después de haber dejado de usar marihuana”. Se estima que alrededor del 9 por ciento de las personas que usan marihuana se volverán dependientes a ella. Este número incrementa a aproximadamente el 17 por ciento en los que comienzan a usar marihuana durante la adolescencia y entre un 25 y un 50 por ciento entre los que la usan a diario.

“De acuerdo con el National Survey on Drug Abuse and Health 2013, la marihuana fue identificada como la droga usada por 4,2 millones de los aproximadamente 6,9 millones de americanos con una dependencia o un problema de abuso de drogas ilícitas”. (National Institute on Drug Abuse, 2015).

“La marihuana está asociada en muchos casos con el crimen y la violencia, pero contrario a lo que creen muchos jóvenes que la han consumido opinan es que es una “hierba” y que por el hecho de ser “natural” es considerada como inofensiva. (Sierra, Pérez, Pérez, & Núñez, 2005).

“Estudios a largo plazo de estudiantes de secundaria y sus patrones de uso de drogas muestran que muy pocos de ellos llegan a usar otras drogas ilegales sin haber usado primero la marihuana. Por ejemplo, el riesgo de usar cocaína es mucho mayor para las personas que han probado marihuana en comparación con las que nunca la han probado. El consumo de marihuana pone a los niños y jóvenes en contacto con personas que usan y venden esta y otras drogas. En este sentido, sí existe mayor riesgo de que los jóvenes que usan marihuana estén más expuestos y tengan mayor tentación de probar otras drogas. National Institute on Drugs Abuse, 2015.

*Dependencia o adicción a los canabinoides:*

Trastorno	Diagnóstico	Especificaciones
Trastornos por consumo	Dependencia de Cannabis	Con/sin dependencia fisiológica Remisión total temprana/ sostenida Remisión parcial temprana/ sostenida Remisión en entorno controlado
	Abuso de Cannabis	
Trastornos inducidos	Intoxicación por Cannabis	Con alteraciones perceptivas (CIE)
	Intoxicación por cannabis con alteraciones perceptivas	
	Delirium por intoxicación por cannabis	
	Trastorno psicótico inducido por Cannabis, con ideas delirantes	De inicio en la intoxicación
	Trastorno psicótico inducido por cannabis, con alucinaciones	De inicio en la intoxicación
	Trastorno de ansiedad inducido por cannabis	De inicio en la intoxicación
	Trastorno relacionado con cannabis no especificado	

Tabla 4.1:

Trastornos recogidos en el DSM-IV-TR relacionados con el Cannabis.

Fuente: Roncero y Casas

**Sustancias Inhalables:**

Sustancias inhalables: pegantes/sacol, pinturas, thinner.

“El estudio indagó sobre el consumo de inhalables, dada su especial relevancia en el marco global de la problemática asociada a las sustancias de abuso y también a la evidencia cercana de su existencia en los principales centros urbanos de Colombia, como en la generalidad de los países de América Latina. Las sustancias inhalables son altamente tóxicas y adictivas. Adicionalmente, es de conocimiento general el hecho que los inhalables son las principales sustancias de abuso entre los niños y adolescentes en situación de calle, quizás el más vulnerable de todos los grupos poblacionales.

Se indagó por separado los inhalables más tradicionales del uso de Popper y Dick.

**Resultados:**

Tabla 96. Indicadores de consumo de sustancias inhalables por tipo.

Tipo	Prevalencia		
	Vida	Año	Mes
Inhalables*	0.74	0.17	0.06
Dick	0.48	0.12	0.02
Popper	1.21	**	**
Cualquier***	1.91	0.26	0.08

\* Pegantes/sacol, pinturas, thinner.

\*\* No se incluyeron preguntas para consumo último año y último mes.

\*\*\* Consumo de alguna de las sustancias descritas.

Fuente: Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2013.

**Éxtasis:**

“El Éxtasis fue desarrollado originalmente por la compañía farmacéutica Merck en 1912. En su forma original era conocida como “MDMA”. Fue usada en 1953 por el ejército de EE.UU. como tests psicológicos en el combate, y después resurgió en la década de los 60 como un medicamento psicoterapéutico para “disminuir inhibiciones” No fue sino hasta la década de los años 70 que el MDMA se comenzó a usar como droga

en las fiestas”. (Fundación por un mundo libre de drogas, 2006-2016).

“Los efectos físicos pueden ser nauseas, escalofríos, sudoración, contractura involuntaria de los músculos de la mandíbula, calambres, visión borrosa, fallo renal, fallo cardiaco, arritmia entre otros. Los efectos psíquicos más habituales son la ansiedad, inquietud, irritabilidad, tristeza, impulsividad, agresividad, falta de apetito, disminución significativa en las habilidades mentales entre otros”. (National Institute on Drug Abuse, 2006).

**Heroína:**

“La heroína es una droga ilegal altamente adictiva. No sólo es el opiáceo de más abuso sino que también es el de acción más rápida. La heroína se procesa de la morfina, sustancia que ocurre naturalmente y que se extrae de la bellota de ciertas variedades de amapolas o adormideras. Típicamente se vende en forma de polvo blanco o marrón, o como una sustancia negra pegajosa conocida en la calle como “goma” o “alquitrán negro” (“black tar heroin”). Aunque se está volviendo más común encontrar heroína de mayor pureza, la mayoría de la heroína que se vende en la calle ha sido mezclada o “cortada” con otras drogas o con sustancias como azúcar, almidón, leche en polvo o quinina. También se vende en la calle heroína que ha sido cortada con estricnina u otros venenos. Debido a que las personas que abusan de la heroína no saben la fuerza real de la droga o su verdadero contenido, corren el riesgo de una sobredosis o de morir. La heroína también presenta problemas especiales debido a la transmisión del VIH y otras enfermedades que puede ocurrir al compartir las agujas u otros equipos de inyección”. (National Institute on Drug Abuse, 2006).

**Cocaína:**

“Hay dos formas químicas de la cocaína que suelen consumirse: la sal de clorhidrato (que es soluble en agua) y los cristales de cocaína o base, conocida en inglés como “freebase” (que no son solubles en agua). La sal de clorhidrato, o la forma en polvo de la cocaína, se consume de forma inyectada o inhalada (“snorting”). Los cristales de cocaína o freebase han sido procesados con amoníaco o bicarbonato sódico y agua y luego calentados para eliminar el clorhidrato y producir una sustancia que se puede fumar. El término “crack”, el nombre de la calle para los cristales o base de cocaína, se refiere al sonido crujiente que se oye al fumar esta mezcla”. (National Institute on Drug Abuse, 2006)

Sobre sus efectos perjudiciales, los jóvenes mencionaron el daño a los pulmones y al sistema respiratorio, el cáncer, daño en las fosas nasales y paranoia”. (Sierra, Pérez, Pérez, & Núñez, 2005) “Con el uso repetido, la cocaína puede causar cambios a largo plazo en el sistema de recompensa del cerebro, así como otros sistemas cerebrales, que pueden conducir a la adicción. Aparte de esto la cocaína afecta al cuerpo en una variedad de maneras. Contrae los vasos sanguíneos, dilata las pupilas y aumenta la temperatura corporal, la frecuencia cardiaca y la presión arterial. También puede causar dolores de cabeza y complicaciones gastrointestinales”. (National Institute on Drug Abuse, 2006).

**Drogas Sintéticas:**

Existe una gran variedad de drogas sintéticas en el mercado entre ellas las más conocidas son el cristal, 2CB, Wax, Coco entre otras. Según Julián Quintero, di-

rector de Acción Técnica y social “El problema es que mientras se demoran en estandarizar e identificar una droga y meterla en la lista de Naciones Unidas como nociva, casi que la sustancia desaparece del mercado”. Al año aparecen unas 200 drogas nuevas, producto de la variación de las moléculas en sofisticados laboratorios criminales. (*El Tiempo*, 2016).

2CB: Contiene diversas sustancias como el polvo de opio, antibióticos como la kanamicina, dosis altas de caféina, adicionalmente contiene lactosa para mejorar el rendimiento económico de los traficantes, base de heroína en un 40%, entre otras sustancias. “Según el médico toxicólogo del Hospital Universitario San Vicente Fundación, Ubier Gómez Calzada, se puede considerar que se están mezclando sustancias depresoras con sustancias estimulantes, generando un coctel de sustancias con un efecto psicoactivo totalmente impredecible con alta toxicidad que finalmente puede conllevar a la muerte de la persona”. (Calzada).

Cristal: “Corresponde a un tipo de anfetamina que deriva su nombre por los pequeños cristales que presentan, estos los disuelven en licor por lo general. Esta droga contiene metanfetamina y una serie de anfetaminas, lo que produce un riesgo importante de que se presenten arritmias cardíacas, derrames cerebrales, obstrucción de las arterias y en determinados casos morir”. (Calzada).

Coca: “Cocaína con aromatizantes, la consumen porque se asume que es una cocaína mejorada, esta contiene petidina: combinación de una sustancia estimulante con la depresora, puede inducir a las arritmias cardíacas o a la muerte por convulsiones”. (Calzada).

En la siguiente tabla se puede ver el número de atenciones médicas que se han llevado a cabo desde 2010 hasta 2013 y en donde se evidencia los graves efectos de los cuales se ha hecho referencia, pero lo más grave que muestran estas cifras es que la cantidad de pacientes atendidos por las distintas causas relacionadas con el consumo de drogas ha venido en aumento.

Fuente: (Scoppeta, 2015)

Ahora bien, el desarrollo de determinadas actividades bajo el influjo de estas sustancias, de acuerdo con los efectos de cada una de ellas, representar un riesgo claro para quien la consume y para terceros. La jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como de la Corte Suprema de Justicia, al salvaguardar la dosis mínima como un desarrollo del derecho al libre desarrollo de la personalidad, ha sido clara al definir que esta se justifica en la medida en que la conducta no trasciende de la esfera personal del individuo. En esa medida, se justifican limitaciones que devengan de actividades en desarrollo de las cuales el consumo de esas sustancias trasciende la esfera personal del individuo.

En conclusión, el desarrollo de determinadas actividades, oficios o profesiones bajo el influjo de sustancias psicoactivas, reviste la idoneidad para afectar el bien jurídico de la seguridad pública protegido por la constitución, en cuanto que se trata de una conducta que bajo ciertas circunstancias trasciende el ámbito personal del individuo al generar un riesgo especial para terceros.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

A continuación el siguiente cuadro comparativo: en la primera columna se transcribe el Texto Original del proyecto de ley publicado en la Gaceta del Congreso No.861 de 2016; y en la segunda el Texto Propuesto para Primer Debate.

<p><b>TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2016 CÁMARA</b></p>	<p><b>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2016 CÁMARA</b></p>
<p><i>por medio del cual se da un enfoque de salud pública a la problemática del consumo de drogas en Colombia y se dictan otras disposiciones.</i></p>	<p><i>por medio del cual se da un enfoque de salud pública a la problemática del consumo de drogas en Colombia y se dictan otras disposiciones.</i></p>
<p>El Congreso de la República de Colombia</p>	<p>El Congreso de la República de Colombia</p>
<p>DECRETA:</p>	<p>DECRETA:</p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto descriminalizar el porte y consumo de la dosis personal de sustancias psicoactivas ilícitas, establecer la presunción legal del porte de dosis mínima para las distintas sustancias y dar un enfoque de salud pública al consumo de drogas.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto crear mecanismos alternativos a los penales para combatir, reducir y desincentivar el consumo de drogas, reducir los riesgos y daños asociados al consumo, así como aportar nuevas herramientas a la Ley 1566 de 2012.</p>
<p><b>Artículo 2°. Presunción legal.</b> Se presume que el porte de la sustancia es para uso personal, cuando no supera la cantidad que determine el Gobierno Nacional como dosis mínima para cada una de las sustancias, siempre y cuando la intención de quien la porte no sea su comercialización o distribución gratuita.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Se presume que el porte de la sustancia estupefaciente, psicoactiva y/o psicotrópica ilícita es para uso personal, cuando no supera la cantidad que determine el Gobierno Nacional como dosis mínima o aprovisionamiento, siempre y cuando la intención de quien la porte no sea su comercialización o distribución gratuita.</p>
<p>El porte de cantidades superiores a las determinadas, como dosis mínima por el Gobierno nacional, se tipifica como la conducta punible de porte de drogas que producen dependencia, consagrada en el artículo 376 de la Ley 599 de 2000.</p>	<p>El porte de cantidades superiores a las determinadas como dosis mínima o aprovisionamiento, se tipificará como “Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes” conducta punible, consagrada en el artículo 376 de la Ley 599 de 2000.</p>
<p><b>Parágrafo.</b> Facúltase al Gobierno Nacional para determinar la cantidad que se considera dosis mínima de estupefacientes y sustancias psicoactivas ilícitas.</p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> Facúltase al Gobierno Nacional para que determine la cantidad que se considera de dosis mínima de cada una de las sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas conocidas y por conocerse.</p>
<p><b>Artículo 3°. Excepciones a la dosis mínima.</b> Por la especial trascendencia social o potencial peligro para terceros, las personas que ejerzan algunas de las siguientes actividades, profesiones u oficios, estarán sujetas a exámenes periódicos o aleatorios para descartar el consumo de sustancias psicoactivas ilícitas.</p>	<p><b>Parágrafo 2°.</b> Se entenderá por dosis de aprovisionamiento, hasta diez (10) veces la cantidad señalada como dosis mínima por el Gobierno Nacional para cada una de las sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> Por la especial trascendencia social o potencial peligro para terceros, las personas que ejerzan actividades, profesiones u oficios en las que ostenten posición de garante sobre el derecho a la vida e integridad de terceros, estarán sujetas a exámenes periódicos o aleatorios para descartar el consumo y/o efectos de sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas, durante el ejercicio de dicha actividad.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> Por la especial trascendencia social o potencial peligro para terceros, las personas que ejerzan actividades, profesiones u oficios en las que ostenten posición de garante sobre el derecho a la vida e integridad de terceros, estarán sujetas a exámenes periódicos o aleatorios para descartar el consumo y/o efectos de sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas, durante el ejercicio de dicha actividad.</p>



<p><b>Actividad, oficio o profesión</b></p> <p>Toda aquella que implique manipulación de armas de fuego tales como: las desarrolladas por las Fuerzas Militares o de Policía, servicios de seguridad privada, el porte autorizado de armas de fuego para protección personal o actividades deportivas.</p> <p>Conducir vehículos automotores para el transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial de servicio público o de uso particular.</p> <p>Funcionarios y Servidores públicos</p> <p>Operarios de maquinaria pesada</p> <p>Ciencias de la Salud humana tales como: médicos, instrumentadores, enfermeros y demás áreas afines</p> <p>Toda aquella que implique el cuidado, guarda o custodia de menores de edad tales como: profesores, niñas o madres comunitarias</p> <p>Actividades asociadas con la seguridad aeronáutica tales como las desarrolladas por: controladores aéreos</p> <p>En ese sentido, la persona que desarrolle alguna de estas actividades y porte o consuma sustancias estupefacientes o psicotrópicas se le aplicará la sanción correspondiente.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Corresponde al Gobierno Nacional adicionar a esta lista otras actividades, profesiones u oficios que considere no pueden ser desarrolladas por quienes consuman este tipo de sustancias, así como determinar las sanciones correspondientes, las cuales deberán ser estipuladas de manera gradual, desde la pérdida temporal hasta la pérdida definitiva del derecho a desarrollar la actividad, profesión u oficio.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Corresponde al Gobierno nacional reglamentar la forma en que deben ser realizados los exámenes, en qué caso deben ser periódicos y en cuáles aleatorios, las autoridades encargadas de realizarlos y el procedimiento para la imposición de las sanciones. Así mismo deberá establecer las medidas administrativas de disuasión que deberán ser aplicadas a aquellas personas que sean sorprendidas portando o bajo el influjo de sustancias psicoactivas ilícitas.</p> <p><b>Artículo 4°.</b> <i>Política pública de atención integral al adicto.</i> Enfóquese la Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la adicción de sustancias psicoactivas desde una orientación de salud pública de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 1566 de 2012.</p>	<p>En ese sentido, en protección del derecho a la vida e integridad de terceros y del consumidor mismo, la persona que consuma o esté bajo los efectos de sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas, durante el ejercicio de estas actividades, profesiones u oficios, se le aplicará la sanción correspondiente.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Corresponde al Gobierno Nacional determinar el tipo de actividades que no podrán ser desarrolladas por personas que hayan consumido o estén bajo los efectos de sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas, así como determinar las sanciones administrativas correspondientes, las cuales deberán ser graduales. Estas sanciones pueden ir desde la suspensión temporal para el desarrollo de la actividad, profesión u oficio hasta la pérdida definitiva del derecho a desarrollar o ejercer las mismas. El sometimiento voluntario a un tratamiento de rehabilitación y reducción de riesgos y daños asociados al consumo de estas sustancias, será un mecanismo alternativo para las sanciones leves.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Gobierno nacional señalará cuales son las entidades competentes para establecer las sanciones de las que habla el parágrafo anterior.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Corresponde al Gobierno nacional, reglamentar la forma en que deben ser realizados los exámenes, en qué caso deben ser periódicos y en cuáles aleatorios; las autoridades encargadas de realizarlos y el procedimiento para la imposición de las sanciones. Así mismo deberá establecer las medidas administrativas de disuasión que deberán ser aplicadas a aquellas personas que sean sorprendidas bajo el influjo de sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas.</p> <p><b>Artículo 4°.</b> <i>Instancias de coordinación.</i> Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social y demás entidades pertinentes coordinar, dirigir, planear y hacer seguimiento a la Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la Adicción de sustancias estupefacientes, psicoactivas y psicotrópicas ilícitas.</p>	<p>Corresponderá al Gobierno Nacional robustecer la política pública de prevención y atención integral al adicto, cuyos componentes deberán estar enfocados en la prevención, mitigación y superación de la situación, para lo cual se deben establecer los programas y campañas enfocados en la prevención del consumo bajo un enfoque de riesgo social, orientada a la rehabilitación con el fin de evitar los efectos negativos del consumo y desarrollar las estrategias de inclusión laboral y social al adicto, entre otros.</p> <p><b>Artículo 5°.</b> <i>Instancias de coordinación.</i> Corresponde al Ministerio de Salud y demás entidades pertinentes coordinar, dirigir, planear y hacer seguimiento a la Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la Adicción de Sustancias Psicoactivas.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Anualmente el Ministerio de Salud deberá rendir un informe que permita conocer la evolución de la Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la Adicción de Sustancias Psicoactivas, con el fin de suministrar parámetros objetivos que permitan mejorar la formulación e implementación de la política pública, así como la regulación y legislación pertinente.</p> <p><b>Artículo 6°.</b> <i>Suministro terapéutico de sustancias estupefacientes o psicotrópicas.</i> El Estado suministrará gratuitamente, en el curso de un tratamiento médico de rehabilitación, sustancias psicoactivas o estupefacientes a los pacientes cuando el tratamiento así lo requiera.</p> <p>El Estado, o terceros autorizados, producirán y/o adquirirán determinadas sustancias con fines médico-terapéuticos y científicos, y la suministrará a los pacientes en lugares controlados y dispuestos, de manera especial, para su consumo. El propósito de ello es garantizar tratamientos de rehabilitación a los pacientes, encaminados a superar la adicción, y reducir la criminalidad asociada al consumo de drogas.</p> <p><b>Artículo 7°.</b> <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> Anualmente el Ministerio de Salud y Protección Social deberá rendir un informe que permita conocer la evolución de la Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la Adicción de sustancias estupefacientes, psicoactivas y psicotrópicas ilícitas, con el fin de suministrar parámetros objetivos que permitan mejorar la formulación e implementación de la política pública, así como la regulación y legislación pertinente.</p> <p><b>Artículo 5°.</b> Centros de consumo controlado, rehabilitación, y reducción de riesgos y daños. El Estado podrá suministrar gratuitamente, en centros de consumo, en el curso de un programa de tratamiento médico de rehabilitación y reducción de riesgos y daños, sustancias estupefacientes, psicoactivas y psicotrópicas ilícitas a los pacientes cuando el tratamiento así lo requiera.</p> <p>El Estado, o terceros autorizados, producirán y/o adquirirán determinadas sustancias con fines médico-terapéuticos y científicos, y la suministrará a los pacientes en centros de consumo controlado atendiendo a los protocolos que para ese propósito establezcan. La finalidad de ello es garantizar tratamientos de rehabilitación a los pacientes, encaminados a mejorar y recuperar la funcionalidad social, familiar, personal y reducir los riesgos asociados a la criminalidad por el consumo de drogas.</p> <p><b>Artículo 6°.</b> <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>
---	--	---	---

## VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Plenaria de la

honorable Cámara de Representantes dar segundo debate y aprobar el **Proyecto de ley número 161 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se da un enfoque de salud pública a la problemática del consumo de drogas en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



**H.R. MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO**  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2016 CÁMARA**

*por medio del cual se da un enfoque de salud pública a la problemática del consumo de drogas en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear mecanismos alternativos a los penales para combatir, reducir y desincentivar el consumo de drogas, reducir los riesgos y daños asociados al consumo, así como aportar nuevas herramientas a la Ley 1566 de 2012.

**Artículo 2°.** Se presume que el porte de la sustancia estupefaciente, psicoactiva y/o psicotrópica ilícita es para uso personal, cuando no supera la cantidad que determine el Gobierno Nacional como dosis mínima o aprovisionamiento, siempre y cuando la intención de quien la porte no sea su comercialización o distribución gratuita.

El porte de cantidades superiores a las determinadas como dosis mínima o aprovisionamiento, se tipificará como “Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes” conducta punible, consagrada en el artículo 376 de la Ley 599 de 2000.

**Parágrafo 1°.** Facúltese al Gobierno nacional para que determine la cantidad que se considera de dosis mínima de cada una de las sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas conocidas y por conocerse.

**Parágrafo 2°.** Se entenderá por dosis de aprovisionamiento, hasta diez (10) veces la cantidad señalada como dosis mínima por el Gobierno nacional para cada una de las sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas.

**Artículo 3°.** Por la especial trascendencia social o potencial peligro para terceros, las personas que ejerzan actividades, profesiones u oficios en las que ostenten posición de garante sobre el derecho a la vida e integridad de terceros, estarán sujetas a exámenes periódicos o aleatorios para descartar el consumo y/o efectos de sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas, durante el ejercicio de dicha actividad.

En ese sentido, en protección del derecho a la vida e integridad de terceros y del consumidor mismo, la persona que consuma o esté bajo los efectos de sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas, durante el ejercicio de estas actividades, profesiones u oficios, se le aplicará la sanción correspondiente.

**Parágrafo 1°.** Corresponde al Gobierno nacional determinar el tipo de actividades que no podrán ser desarrolladas por personas que hayan consumido o estén bajo los efectos de sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas, así como determinar las sanciones administrativas correspondientes, las cuales deberán ser graduales. Estas sanciones pueden ir desde la suspensión temporal para el desarrollo de la actividad, profesión u oficio hasta la pérdida definitiva del derecho a desarrollar o ejercer las mismas. El sometimiento voluntario a un tratamiento de rehabilitación y reducción de riesgos y daños asociados al consumo de estas sustancias, será un mecanismo alternativo para las sanciones leves.

**Parágrafo 2°.** El Gobierno nacional señalará cuales son las entidades competentes para establecer las sanciones de las que habla el parágrafo anterior.

**Parágrafo 3°.** Corresponde al Gobierno nacional, reglamentar la forma en que deben ser realizados los exámenes, en qué caso deben ser periódicos y en cuáles aleatorios; las autoridades encargadas de realizarlos y el procedimiento para la imposición de las sanciones.

Así mismo deberá establecer las medidas administrativas de disuasión que deberán ser aplicadas a aquellas personas que sean sorprendidas bajo el influjo de sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas.

**Artículo 4°. Instancias de coordinación.** Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social y demás entidades pertinentes coordinar, dirigir, planear y hacer seguimiento a la Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la Adicción de sustancias estupefacientes, psicoactivas y psicotrópicas ilícitas.

**Parágrafo.** Anualmente el Ministerio de Salud y Protección Social deberá rendir un informe que permita conocer la evolución de la Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la Adicción de sustancias estupefacientes, psicoactivas y psicotrópicas ilícitas, con el fin de suministrar parámetros objetivos que permitan mejorar la formulación e implementación de la política pública, así como la regulación y legislación pertinente.

**Artículo 5°. Centros de consumo controlado, rehabilitación, y reducción de riesgos y daños.** El Estado podrá suministrar gratuitamente, en centros de consumo, en el curso de un programa de tratamiento médico de rehabilitación y reducción de riesgos y daños, sustancias estupefacientes, psicoactivas y psicotrópicas ilícitas a los pacientes cuando el tratamiento así lo requiera.

El Estado, o terceros autorizados, producirán y/o adquirirán determinadas sustancias con fines médico-terapéuticos y científicos, y la suministrará a los pacientes en centros de consumo controlado atendiendo a los protocolos que para ese propósito establezcan. La finalidad de ello es garantizar tratamientos de rehabilitación a los pacientes, encaminados a mejorar y recuperar la funcionalidad social, familiar, personal y reducir los riesgos asociados a la criminalidad por el consumo de drogas.

**Artículo 6°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**H.R. MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO**  
Ponente

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 161 DE 2016 CÁMARA**

*por medio del cual se da un enfoque de salud pública a la problemática del consumo de drogas en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

(Aprobado en la Sesión del 23 de mayo de 2017 en la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, Acta número 31)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear mecanismos alternativos a los penales para combatir, reducir y desincentivar el consumo de drogas, reducir los riesgos y daños asociados al consumo, así como aportar nuevas herramientas a la Ley 1566 de 2012.

**Artículo 2º.** Se presume que el porte de la sustancia estupefaciente, psicoactiva y/o psicotrópica ilícita es para uso personal, cuando no supera la cantidad que determine el Gobierno Nacional como dosis mínima o aprovisionamiento, siempre y cuando la intención de quien la porte no sea su comercialización o distribución gratuita.

El porte de cantidades superiores a las determinadas como dosis mínima o aprovisionamiento, se tipificará como “Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes” conducta punible, consagrada en el artículo 376 de la Ley 599 de 2000.

**Parágrafo 1º.** Facúltese al Gobierno nacional para que determine la cantidad que se considera de dosis mínima de cada una de las sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas conocidas y por conocerse.

**Parágrafo 2º.** Se entenderá por dosis de aprovisionamiento, hasta diez (10) veces la cantidad señalada como dosis mínima por el Gobierno nacional para cada una de las sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas.

**Artículo 3º.** Por la especial trascendencia social o potencial peligro para terceros, las personas que ejerzan actividades, profesiones u oficios en las que ostenten posición de garante sobre el derecho a la vida e integridad de terceros, estarán sujetas a exámenes periódicos o aleatorios para descartar el consumo y/o efectos de sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas, durante el ejercicio de dicha actividad.

En ese sentido, en protección del derecho a la vida e integridad de terceros y del consumidor mismo, la persona que consuma o esté bajo los efectos de sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas, durante el ejercicio de estas actividades, profesiones u oficios, se le aplicará la sanción correspondiente.

**Parágrafo 1º.** Corresponde al Gobierno nacional determinar el tipo de actividades que no podrán ser desarrolladas por personas que hayan consumido o estén bajo los efectos de sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas, así como determinar las sanciones administrativas correspondientes, las cuales deberán ser graduales. Estas sanciones pueden ir desde la suspensión temporal para el desarrollo de la actividad, profesión u oficio hasta la pérdida definitiva del derecho a desarrollar o ejercer las mismas. El some-

timiento voluntario a un tratamiento de rehabilitación y reducción de riesgos y daños asociados al consumo de estas sustancias, será un mecanismo alternativo para las sanciones leves.

**Parágrafo 2º.** El Gobierno nacional señalará cuales son las entidades competentes para establecer las sanciones de las que habla el parágrafo anterior.

**Parágrafo 3º.** Corresponde al Gobierno nacional, reglamentar la forma en que deben ser realizados los exámenes, en qué caso deben ser periódicos y en cuáles aleatorios; las autoridades encargadas de realizarlos y el procedimiento para la imposición de las sanciones.

Así mismo deberá establecer las medidas administrativas de disuasión que deberán ser aplicadas a aquellas personas que sean sorprendidas bajo el influjo de sustancias estupefacientes, psicoactivas y/o psicotrópicas ilícitas.

**Artículo 4º. Instancias de coordinación.** Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social y demás entidades pertinentes coordinar, dirigir, planear y hacer seguimiento a la Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la Adicción de sustancias estupefacientes, psicoactivas y psicotrópicas ilícitas.

**Parágrafo.** Anualmente el Ministerio de Salud y Protección Social deberá rendir un informe que permita conocer la evolución de la Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la Adicción de sustancias estupefacientes, psicoactivas y psicotrópicas ilícitas, con el fin de suministrar parámetros objetivos que permitan mejorar la formulación e implementación de la política pública, así como la regulación y legislación pertinente.

**Artículo 5º. Centros de consumo controlado, rehabilitación, y reducción de riesgos y daños.** El Estado podrá suministrar gratuitamente, en centros de consumo, en el curso de un programa de tratamiento médico de rehabilitación y reducción de riesgos y daños, sustancias estupefacientes, psicoactivas y psicotrópicas ilícitas a los pacientes cuando el tratamiento así lo requiera.

El Estado, o terceros autorizados, producirán y/o adquirirán determinadas sustancias con fines médico-terapéuticos y científicos, y la suministrará a los pacientes en centros de consumo controlado atendiendo a los protocolos que para ese propósito establezcan. La finalidad de ello es garantizar tratamientos de rehabilitación a los pacientes, encaminados a mejorar y recuperar la funcionalidad social, familiar, personal y reducir los riesgos asociados a la criminalidad por el consumo de drogas.

**Artículo 6º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
MARGARITA MARÍA RESTREPO  
Representante a la Cámara

## CONTENIDO

Gaceta número 497 - Jueves 15 de junio de 2017	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	<b>Págs.</b>
PONENCIAS	
Informe de ponencia para segundo debate, Texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la comisión tercera al Proyecto de ley número 175 de 2016 Cámara, por medio de la cual se adicionan los artículos 55 de la ley 643 de 2001 y 166 del decreto-ley número 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones. ....	1
Informe de ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones y texto definitivo aprobado en primer debate en Cámara al Proyecto de ley número 154 de 2016 Cámara, 091 de 2015 Senado, por la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el sistema general de pensiones y se dictan otras disposiciones. ....	5
Informe de ponencia para segundo debate Pliego de modificaciones, texto propuesto y texto definitivo al proyecto de ley número 161 de 2016 Cámara, por medio de la cual se da un enfoque de salud pública a la problemática del consumo de drogas en Colombia y se dictan otras disposiciones. ....	15