



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 681

Bogotá, D. C., viernes, 2 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 06 DE 2019 SENADO

por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera.

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 40 de la Constitución, el siguiente inciso:

Las limitaciones de los derechos políticos decretadas como sanciones que no tengan carácter judicial a servidores públicos de elección popular producirán efectos solo cuando sean confirmadas por decisión judicial del Tribunal Nacional Electoral. Las decisiones que afecten la permanencia en cargos públicos serán de ejecución inmediata.

Artículo 2°. Modifíquese el siguiente párrafo al artículo 98 de la Constitución, el cual quedará así:

Parágrafo. La ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años. Sin embargo, el sufragio deberá ejercerse a partir de los diecisiete (17) años para las elecciones de 2022 y desde los 16 años a partir de las elecciones locales y departamentales de 2023. El Estado promoverá desde la educación básica secundaria una cátedra sobre la participación democrática, la representación y la importancia de ejercer el derecho al voto.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 99 de la Constitución el cual quedará así:

La calidad de ciudadano en ejercicio es una condición previa e indispensable para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.

Artículo 4°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 103 de la Constitución:

Parágrafo. La ley reglamentará, en un periodo de 6 meses, el uso de medios digitales para los mecanismos de participación ciudadana.

Artículo 5°. Modifíquense los incisos 4°, 5° y 6° del artículo 107 de la Constitución y adiciónese un párrafo y dos párrafos transitorios, los cuales quedarán así:

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, podrán celebrar consultas internas o interpartidistas de afiliados, de acuerdo con lo previsto en la ley. Para los partidos o movimientos políticos que opten por realizar consultas internas de afiliados para seleccionar sus

candidatos, la Registraduría Nacional del Estado Civil fijará un día único en que estas se realizarán.

En el caso de las consultas internas de afiliados se aplicarán las normas sobre financiación, publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe como candidato en las consultas internas de afiliados de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, no podrá inscribirse por otro partido o movimiento político en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio.

Los directivos de los partidos, movimientos políticos, los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas y de coalición. Respecto a la conformación de las directivas en las organizaciones políticas, estas deberán estar integradas mínimo en un 50% por mujeres. Las organizaciones políticas tendrán un año desde la entrada en vigencia del presente acto legislativo para esta disposición.

Los candidatos que avalen los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para cargos o corporaciones públicas de elección popular del nivel nacional y territorial deberán ser mínimo en un 50% mujeres, y sus listas inscritas deberán responder al principio de alternancia en cremallera en su composición.

Parágrafo. Las sanciones contra los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos previstos en este artículo no se aplicarán en los casos del artículo transitorio 20 del Acto Legislativo número 01 de 2017.

Parágrafo Transitorio 1°. Autorícese por una sola vez con la firma de por lo menos el 25% de los miembros de la correspondiente bancada de Senado o Cámara a conformar un nuevo partido o movimiento político. La autoridad electoral hará el correspondiente registro y reconocerá su personería jurídica, la cual estará sometida a las normas generales para conservarla.

Artículo 6° El artículo 108 de la Constitución quedará así:

“Artículo 108. La adquisición de derechos políticos por parte de las organizaciones políticas será progresiva, de acuerdo con los criterios de obtención de personería jurídica y el número de votos, de la siguiente manera:

1. La organización electoral, a través del Instituto Electoral de la Nación, reconocerá Personería Jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, con base en los siguientes criterios:

- Se reconocerá personería jurídica, como **grupos significativos de ciudadanos**, a aquellas organizaciones que demuestren tener al menos el 1% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado.
- Se reconocerá personería jurídica, como **movimiento político**, a aquellas organizaciones que demuestren tener al menos el 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Estas organizaciones solo podrán gozar del 25% del fondo de financiación política estatal y el acceso a medios de comunicación en una proporción que equivale a la mitad de lo establecido por los partidos políticos.
- Se reconocerá la condición como **partido político** con personería jurídica a aquellas organizaciones que hayan obtenido una votación no inferior al tres por ciento (3%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las últimas elecciones al Congreso.

Se exceptúa el régimen excepcional que se establezca en la ley para todas las circunscripciones especiales permanentes, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

La inscripción de candidatos por parte de las organizaciones políticas con personería jurídica reconocida deberá ser avalada para los mismos efectos por quien ejerza la representación legal del partido o movimiento, o por quien este delegue. Para el caso de los grupos significativos de ciudadanos la postulación será avalada por el Comité Promotor.

La personería jurídica será suficiente para la postulación de listas y candidatos a cargos de elección popular.

Para avalar candidaturas de grupos significativos de ciudadanos a presidente de la República, Gobernaciones, Alcaldías y a las diferentes corporaciones públicas, el Instituto Electoral de la Nación convocará por una sola vez, un año antes de la respectiva elección, una jornada de elecciones primarias, preelectorales, y con base en los siguientes resultados avalará las respectivas candidaturas:

1. Para Presidente, gobernador o alcalde, la votación mínima obtenida por el candidato que, en las elecciones anteriores, haya alcanzado la menor votación.
2. Para Senadores, Representantes a la Cámara, diputados a las asambleas y concejales municipales, una votación igual o superior a la obtenida por el candidato que haya logrado una votación igual o superior a la última curul de la respectiva corporación.

Clasificar como candidato en estas elecciones primarias, no les da derecho a los grupos significativos de ciudadanos a obtener personería jurídica.

Los partidos políticos con personería jurídica gozarán de la totalidad de los derechos, entre los cuales se incluye postular listas y candidatos para cargos de elección popular del nivel nacional y territorial con las excepciones señaladas en la Constitución, recibir financiación estatal, acceder a los medios de comunicación del Estado o que usen el espectro electromagnético y a ejercer otros derechos establecidos en la ley.

Los movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica tendrán derechos diferenciados, los cuales serán reglamentados por ley.

Toda inscripción de candidato incurso en causal de inhabilidad será revocada por el Instituto Electoral de la Nación con respeto al debido proceso.

El legislador deberá reglamentar el presente régimen de adquisición progresiva de derechos estableciendo claramente las diferencias que existen entre grupo significativo de ciudadanos, movimiento político y partido político.

La selección de los candidatos y las listas de los partidos y movimientos políticos se hará mediante mecanismos de democracia interna entre sus afiliados en el cual se observarán, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad de forma progresiva. El legislador definirá los tipos de mecanismos de democracia interna que podrán desarrollar las organizaciones

políticas y la manera en que deberán acreditar, al momento de inscripción de sus candidatos y listas, que hicieron uso de tales mecanismos.

Para postularse como candidato a un cargo de elección popular a través de un grupo significativo de ciudadanos, un movimiento o partido político, deberá acreditar una permanencia mínima de seis (6) meses en condición de afiliado a la respectiva organización política con anterioridad al momento de la inscripción. Si la organización política tuviese un periodo de creación menor a 6 meses el tiempo mínimo de permanencia deberá ser igual al de la creación de esta.

No podrán postularse como candidatos por un partido, movimiento político, o grupo significativo de ciudadanos, diferente, quienes hayan desempeñado cargos de elección popular, o hayan sido candidatos, en los dos (2) años anteriores a la fecha de la respectiva elección. Tampoco podrán postularse por otra colectividad quienes hubiesen desempeñado cargos directivos dentro de un partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, un (1) año antes de la fecha de la elección.

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos, y el reglamento interno de los grupos significativos de ciudadanos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno, acorde a lo establecido por la ley. Los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido, movimiento político y grupo significativo de ciudadanos actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos y el reglamento interno de los grupos significativos de ciudadanos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido.

Parágrafo 1°. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica existentes al momento de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo conservarán la totalidad de los derechos que reconocidos por la Constitución y la ley durante los próximos 8 años; siempre y cuando presenten candidatos a las elecciones al Senado, sin perjuicio de las normas definidas para el partido creado en virtud del Acto Legislativo 03 de 2017.

Parágrafo 2°. La ley establecerá un régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación para su organización y funcionamiento, así como para la divulgación de programas, para promover, estimular y fortalecer los nuevos partidos y movimientos políticos que se creen hasta marzo del 2022.

Parágrafo Transitorio. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 134, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, autorizase, por una sola vez por un plazo de treinta (30) días, a los miembros de los Cuerpos Colegiados de elección popular, o a quienes hubieren renunciado a su curul con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo, para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia. Esto solo lo podrán hacer entre organizaciones políticas que tengan la misma declaración política del partido saliente.

Artículo 7°. El artículo 109 de la Constitución quedará así:

“Artículo 109. El Estado a través del Fondo Nacional de Financiación Política concurrirá con la financiación del funcionamiento de los movimientos políticos y partidos políticos con personería jurídica.

La ley reglamentará las donaciones privadas de personas naturales y jurídicas al funcionamiento de las organizaciones políticas. Es prohibido a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para gastos de funcionamiento, bien sea de personas naturales o jurídicas extranjeras, o que tengan contratos con el Estado.

El Estado entregará para la financiación de las campañas electorales a cargos y corporaciones públicas de elección popular, a través del Fondo Nacional de Financiación Política, por lo menos con dos meses de anticipación a la fecha de las elecciones, un valor equivalente al 100% del total de los gastos declarados por todas las campañas para la elección inmediatamente anterior del mismo cargo o corporación. Estas sumas no serán reembolsables si se gasta de conformidad con la ley, ni requerirá garantía alguna.

Mediante la reposición de gastos por voto depositado ningún candidato podrá recibir suma superior al monto de lo efectivamente gastado. La ley reglamentará los montos asignados para las campañas electorales.

Los partidos y movimientos políticos que participen en elecciones a corporaciones públicas deberán declarar públicamente el reporte de ingresos y gastos que sean realizados durante la campaña electoral.

Las campañas electorales y las organizaciones políticas no podrán entregar donaciones, dádivas o regalos a los ciudadanos, ni contratar transporte de electores para la fecha de elecciones y para actos y manifestaciones públicas. El Instituto Electoral de la Nación regulará aquellos servicios de mínima cuantía que podrán ofrecerse en reuniones de las campañas electorales en las que el candidato exponga su propuesta siempre que estos no condicionen el voto de la ciudadanía y sean registrados en el respectivo informe de gastos ante el Instituto Electoral de la Nación. Los ciudadanos no podrán exigir empleo, dádivas, donaciones o regalos a las campañas electorales ni a las organizaciones políticas con el propósito de ejercer el derecho al voto. La ley reglamentará la materia.

Las transacciones y movimientos monetarios de las organizaciones políticas y las campañas electorales deberán realizarse únicamente mediante los mecanismos y medios del sistema financiero, con excepción de aquellas transacciones de mínima cuantía que defina el Instituto Electoral de la Nación.

Los partidos, movimientos y candidatos, deberán rendir públicamente cuentas sobre el origen, volumen y destino de ingresos.

La ley otorgará incentivos a los ciudadanos, medios de comunicación, partidos y movimientos políticos que adelanten acciones a favor del control de los recursos con los cuales se financien las campañas electorales.

Es prohibido a los partidos y movimientos políticos recibir financiación para campañas electorales de personas naturales o jurídicas.

La ley establecerá la responsabilidad penal para los representantes legales de las organizaciones políticas, los directivos de las campañas electorales, candidatos y particulares que violen estas disposiciones.

Parágrafo 1°. La financiación anual para el funcionamiento de los movimientos y partidos políticos con personería jurídica, se realizará a través del Fondo Nacional de Financiación Política, el cual debe equivaler anualmente al 0.5 por mil del Presupuesto Nacional.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 126 de la Constitución Política, el cual quedará así:

“Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Tribunal Nacional Electoral, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Instituto Electoral de la Nación, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.”; y adiciónese el siguiente inciso:

(...)

Nadie podrá elegirse para más de tres períodos en cada una de las siguientes corporaciones: Junta Administradora Local, Concejo Distrital o Municipal, Asamblea Departamental y Congreso de la República sumando los periodos de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

El Instituto Electoral de la Nación implementará el Registro Nacional del Proveedores Electorales. En este se inscribirán todas

las personas que suministren bienes y servicios a las campañas electorales y se registrarán los valores de referencia. Las campañas electorales solo podrán adquirir bienes y servicios de quienes aparezcan en el registro, con excepción de las adquisiciones de mínima cuantía que defina el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 9°. El artículo 156 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 156. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Electoral, el Instituto Electoral de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

Artículo 10. El artículo 181 de la Constitución quedará así:

“**Artículo 181.** Las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior, excepto para el desempeño de cargo o empleo público previsto en el numeral 1 del artículo 180.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo, quedará sometido al mismo régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de interés. El análisis del elemento temporal de las inhabilidades aplicables al llamado se hará teniendo como parámetro la fecha de la respectiva elección, en tanto que el de las incompatibilidades y conflicto de interés tendrá como referente la de su posesión.”

Artículo 11. El artículo 183 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 183. La pérdida de la investidura de los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular ante el Tribunal Nacional Electoral procederá por las siguientes causales:

1. Por haber sido condenados penalmente, por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
2. Por violación del régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses.
3. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley, mociones de censura, ordenanzas u acuerdos, según el caso.
4. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de la Corporación, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.
6. Por los eventos descritos en los artículos 109 y 110 de la Constitución Política de Colombia.

El decreto de la pérdida de la investidura tendrá como consecuencia que el miembro de la Corporación Pública de elección popular no pueda ser elegido, en ningún tiempo, en cargos de elección popular.

Parágrafo 1°. La causal 2 no aplicará por el solo hecho de reformar la Constitución Política, ni cuando se trate de considerar asuntos que afecten, al miembro de la Corporación Pública, en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.

Parágrafo 2°. Las causales 3 y 4 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

Parágrafo 3°. Las causales 1, 2, 5 y 6 se extenderán a los demás cargos de elección popular con las mismas consecuencias establecidas para la pérdida de investidura. La ley desarrollará la materia.

Parágrafo 4°. Las sentencias de pérdida de investidura proferidas antes de esta reforma constitucional mantendrán su validez.

Artículo 12. El artículo 190 de la Constitución quedará así:

El Presidente de la República será elegido para un período de seis años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las

formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado presidente quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, esta se aplazará por quince días.

Artículo 13. El inciso 3 del artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Tribunal Nacional Electoral, Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Consejero del Instituto Electoral de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Auditor General de la República, Director General de la Policía, Gobernador de departamento o Alcalde.

Artículo 14. El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 231. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación, previa audiencia pública, de lista de diez elegibles enviada por el Consejo Superior de la Judicatura tras una convocatoria pública reglada de conformidad con la ley.

En el conjunto de procesos de selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se atenderá el criterio de equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, de la Rama Judicial y de la academia.

Los Magistrados del Tribunal Nacional Electoral serán elegidos por el mismo de ternas así: dos (2) ternas de la Corte Constitucional, dos (2) ternas de la Corte Suprema de Justicia; dos (2) ternas del Consejo de Estado y una (1) terna de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Una de las ternas de cada corporación deberá estar integrada solo por mujeres.

Cada una de las corporaciones postulantes, según sea el caso, reglamentará el procedimiento de selección de los ternados o magistrados para garantizar su reemplazo antes de que termine su período y, en los demás eventos, en un plazo no superior a treinta días. El incumplimiento de este deber será causal de mala conducta. La elección deberá hacerse en el plazo de diez días por la Corporación y en caso de que así no ocurra, la misma se hará al día siguiente por la mayoría simple de los magistrados restantes.

Parágrafo Transitorio: El Tribunal Nacional Electoral entrará en funcionamiento dentro de los tres meses siguientes a la aprobación del presente acto legislativo. Los integrantes del primer Tribunal Nacional Electoral serán los actuales magistrados de la Sección Quinta del Consejo de Estado, quienes culminarán sus períodos individuales y los magistrados que sean elegidos, uno por la Comisión Nacional del Servicio Civil, uno por la Corte Constitucional y uno por la Corte Suprema de Justicia. Los períodos de dichos magistrados serán de ocho, siete y seis años respectivamente.

Artículo 15. El artículo 232 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 232. Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Tribunal Nacional Electoral se requiere:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado.
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

4. Haber desempeñado, durante quince años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. Para el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Tribunal Nacional Electoral, la cátedra universitaria deberá haber sido ejercida en disciplinas jurídicas relacionadas con el área de la magistratura a ejercer.

Parágrafo 1°. Para ser Magistrado de estas corporaciones no será requisito pertenecer a la carrera judicial.

Parágrafo 2°. No podrá ser Magistrado del Tribunal Nacional Electoral quien haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, ni haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los diez años inmediatamente anteriores a su elección.

Artículo 16. El artículo 233 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 233. Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Tribunal Nacional Electoral serán elegidos para un período de ocho años, no podrán ser reelegidos y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a edad de retiro forzoso.

Artículo 17. Inclúyase el Capítulo 5 en Título VII en la Constitución, el cual quedará así:

TÍTULO VII:

DE LA RAMA JUDICIAL

CAPÍTULO 5

De la jurisdicción electoral

Artículo 245A. La jurisdicción electoral estará compuesta por el Tribunal Nacional Electoral y los Tribunales Electorales que determine la ley. Sus decisiones preservarán el principio democrático y la primacía de los derechos de los electores.

El Tribunal Nacional Electoral estará integrado por siete magistrados. La ley determinará su funcionamiento por salas y la manera en la que se garantizará la doble instancia en los procesos de pérdida de investidura de Congresistas y en aquellos casos en que el Tribunal Nacional Electoral actué como primera instancia.

Artículo 18. El artículo 245B de la Constitución Política quedará así:

Artículo 245B: El Tribunal Nacional Electoral es el máximo tribunal de la jurisdicción electoral y cumplirá las siguientes funciones:

- Conocer de la validez del acto de inscripción de candidatos a cargos de elección popular.
- Conocer de la nulidad del acto de elección que se promueva contra quienes hayan sido elegidos popularmente y resolverla antes de su posesión en el cargo.
- Conocer de las demandas de nulidad sobre actos de contenido electoral.
- Conocer de las solicitudes de pérdida de investidura o del cargo, según sea el caso, garantizando siempre la doble instancia.
- Decidir, previa solicitud de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República, sobre las sanciones disciplinarias o fiscales de funcionarios elegidos popularmente cuando impliquen separación temporal o de definitiva del cargo.
- Decretar, previa solicitud del Instituto Electoral de la Nación, la pérdida o suspensión de personería jurídica y la privación del derecho de presentar candidatos en una determinada circunscripción de las organizaciones políticas, en los casos previstos por la ley.
- Conocer de la nulidad del acto de elección del Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Procurador General de la Nación y resolverla antes de su posesión.

- Darse su propio reglamento.
- Las demás que defina la ley.

Contra las decisiones del Tribunal Nacional Electoral solo procederá un recurso extraordinario de revisión por las causales especiales queje la ley. Este recurso se tramitará ante la Corte Constitucional.

Artículo 19: Modifíquese el numeral 7 y adiciónese un numeral 8 al artículo 237, los cuales quedarán así:

- “7. Conocer de la acción de la nulidad de los actos de elección por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden.
8. Conocer de la Acción de Amparo Especial Electoral, que procederá contra las siguientes actuaciones:
- a. Las decisiones del Instituto Electoral de la Nación que revoquen la inscripción de candidatos por violación del régimen de inhabilidades y prohibiciones, así como por el incumplimiento de las calidades y requisitos del respectivo cargo.
 - b. Las decisiones del Instituto Electoral de la Nación por medio de la cual se abstenga de declarar la elección de un candidato por las razones mencionadas en el literal anterior.
 - c. La declaración de elección por causales de nulidad objetiva.

Solo procederá a solicitud de los candidatos y de las organizaciones políticas que los postulan.

Tratándose de los casos señalados en los literales a) y b), la acción deberá interponerse dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la decisión que se controvierte, resolverse en un término máximo de 10 días desde su reparto y su decisión hará tránsito a cosa juzgada.

Tratándose del caso señalado en el literal c) solo se podrá interponer y sustentar en la misma Audiencia Pública en la que se notifique por estrado la declaración de elección. El expediente será trasladado a la jurisdicción contenciosa administrativa con todos los soportes necesarios para que pueda ser resuelto.

Dentro de los 10 días siguientes a su recibo, se convocará Audiencia de Verificación documental y probatoria. El Instituto Electoral de la Nación concurrirá a sustentarla y pondrá a disposición todos los documentos necesarios para que la jurisdicción tome la decisión correspondiente, en especial aquellos requeridos por los candidatos y las organizaciones políticas.

Recibida la documentación suficiente, y escuchadas las partes interesadas, la jurisdicción decidirá si confirma o modifica la declaración de elección dentro de los 10 días siguientes. La declaración de elección controvertida quedará suspendida hasta tanto se resuelva la Acción de Amparo Especial Electoral y la jurisdicción tendrá como plazo máximo para resolverla el primer mes del periodo para el cual se hace la elección.

Esta Acción será de conocimiento exclusivo y en única instancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Los Tribunales Administrativos conocerán de este recurso tratándose de elecciones municipales y distritales, sin perjuicio de poder preferente del Consejo de Estado para asumir directamente cualquiera de estas solicitudes.”

Artículo 20. Adiciónese el artículo 239A a la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 239A. Créese el Recurso de Amparo Especial Electoral, el cual podrá ser interpuesto contra la decisión del Instituto Electoral de la Nación que revoque la inscripción de un candidato por violación al régimen de inhabilidades y prohibiciones, así como el cumplimiento de requisitos del respectivo cargo. Igualmente podrá interponerse contra la

decisión del Instituto Electoral de la Nación en relación con el escrutinio general de toda votación.

Este recurso será de conocimiento exclusivo y en única instancia por parte del Tribunal Nacional Electoral. Los Tribunales Electorales que determine la ley conocerán de este recurso tratándose de elecciones territoriales. El Tribunal Nacional Electoral conocerá de los recursos presentados contra la decisión de revocatoria de la inscripción de los candidatos en las elecciones nacionales y frente a la decisión con respecto al escrutinio general de toda votación nacional.

El Recurso de Amparo Especial Electoral deberá resolverse en un término máximo de 10 días desde su reparto y su decisión hará tránsito a cosa juzgada.

Artículo 21. El artículo 258 de la Constitución quedará así:

Artículo 258. *El voto será un derecho y una obligación ciudadana.* El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualmente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos, grupos significativos de ciudadanos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos. La ley reglamentará las sanciones y beneficios por ejercer o no el sufragio.

Parágrafo 1°. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

Parágrafo 2°. Se deberá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones desde las elecciones del año 2022.

Artículo 22: El artículo 262 de la Constitución quedará así:

“Artículo 262. Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que decidan participar en procesos de elección popular, inscribirán candidatos y listas únicas, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva circunscripción, excepto en las que se eligen hasta dos miembros, las cuales podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

Las listas serán cerradas y bloqueadas para las elecciones a todas las corporaciones públicas, excepto para las listas de coalición que podrán optar por el mecanismo de voto preferente. La selección de los candidatos de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con personería jurídica se hará mediante mecanismos de democracia interna de conformidad con la ley. En la conformación de las listas se observarán, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad.”

Artículo 23. El artículo 264 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 264. El Instituto Electoral de la Nación se compondrá de siete (7) miembros elegidos por el mismo Instituto Electoral de la Nación, para periodos institucionales de ocho (8) años de ternas así: dos (2) ternas de la Corte Constitucional, dos (2) ternas de la Corte Suprema de Justicia; dos (2) ternas del Consejo de Estado y una (1) terna del Presidente de la República. Una de las ternas estará integrada únicamente por mujeres.

Para ser miembro del Instituto Electoral de la Nación se requiere:

- I. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
- II. Tener título universitario.
- III. Ser mayor de 35 años.
- IV. Tener experiencia de 10 años en su respectiva profesión
- II. No podrá ser consejero del Instituto Electoral de la Nación quien:
 - I. Haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, ni haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los diez años inmediatamente anteriores a su elección.
 - II. Haya celebrado con alguna de las entidades que componen la organización electoral, contrato por valor superior a 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes durante los 2 años anteriores o se encuentre en ejecución dentro de este mismo periodo.
 - III. Tampoco, quien haya sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, o haber contratado en los 10 años anteriores con alguna de las entidades que componen la organización electoral.

Artículo 24. El artículo 265 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 265. El Instituto Electoral de la Nación ejercerá la inspección, vigilancia y control de la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía técnica, presupuestal y administrativa.

El Instituto Electoral de la Nación ejercerá las siguientes funciones de conformidad con la ley:

- 1. Reglamentar las normas electorales de rango legal.
- 2. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral.
- 3. Realizar los escrutinios, conocer de los recursos que se presenten contra ellos, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes.
- 4. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno, organizaciones políticas y los ciudadanos en materias de su competencia.
- 5. Presentar proyectos de acto legislativo y de ley en materia electoral.
- 6. Convocar, dirigir y organizar las elecciones, y elaborar los respectivos calendarios electorales.
- 7. Coordinar las Comisiones de Seguimiento Electoral y la Unidad de Transparencia Electoral.
- 8. Velar por el cumplimiento de las normas electorales e imponer las sanciones que correspondan por su incumplimiento, de acuerdo con la Constitución y la ley. En los casos que así corresponda, solicitar a la jurisdicción electoral la pérdida del cargo o de investidura de funcionarios elegidos popularmente, así como la pérdida o suspensión de personería jurídica de las organizaciones políticas y la privación del derecho de presentar candidatos en una determinada circunscripción.
- 9. Reconocer la personería jurídica de los partidos y movimientos políticos y demás organizaciones políticas y llevar su registro y el de sus aliados de las mismas.
- 10. Declarar la disolución, liquidación, fusión y escisión de las organizaciones políticas.
- 11. Administrar y distribuir oportunamente los aportes para el funcionamiento de las organizaciones políticas y el financiamiento de las 55 campañas electorales.
- 12. Aprobar y auditar permanentemente el Censo Electoral.
- 13. Fijar los criterios que en la conformación de las listas deben implementar los partidos y movimientos políticos para garantizar una mayor inclusión de mujeres, jóvenes y minorías al interior de los partidos y movimientos

políticos, así como en la integración de listas o postulación de candidatos para cargos de elección popular, en virtud de los principios de paridad, alternancia y universalidad de género.

- 14. Contribuir activamente al fortalecimiento de valores democráticos, promover e implementar programas de formación y educación ciudadana en asuntos electorales, formación de Partidos, Movimientos Políticos y Grupos Significativos de Ciudadanos.
- 15. Acreditar a los testigos y observadores electorales.
- 16. Darse su propio reglamento.
- 17. Las demás que le confiera la ley.

Las funciones misionales del Instituto Electoral de la Nación no podrán ser subcontratadas.

Artículo 25. El artículo 266 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 266. El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá cumplir las siguientes calidades:

- 1. Ser colombiano/a de nacimiento y ciudadano/a en ejercicio.
- 2. Tener título universitario.
- 3. Ser mayor de 35 años.
- 4. Tener experiencia de 10 años en su profesión.

No podrá ser Registrador Nacional del Estado Civil quien haya ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, ni haber aspirado u ocupado cargos de elección popular dentro de los diez años inmediatamente anterior a su elección. Tampoco, quien haya sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, o haya celebrado con alguna de las entidades que componen la organización electoral, contrato por valor superior a 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes durante los 2 años anteriores o se encuentre en ejecución dentro de este mismo periodo.

La Registraduría Nacional del Estado Civil ejercerá las funciones que establezca la ley, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella disponga.

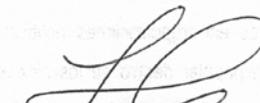
La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro exigible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.

Artículo 26. Vigencia, concordancias y derogatorias. Sustitúyase en los artículos 116, 120 y 134 de la Constitución Política la expresión “Consejo Nacional Electoral” por la de “Instituto Electoral de la Nación”. Se derogan los numerales 5 y 7 y el párrafo del artículo 237 de la Constitución.

El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

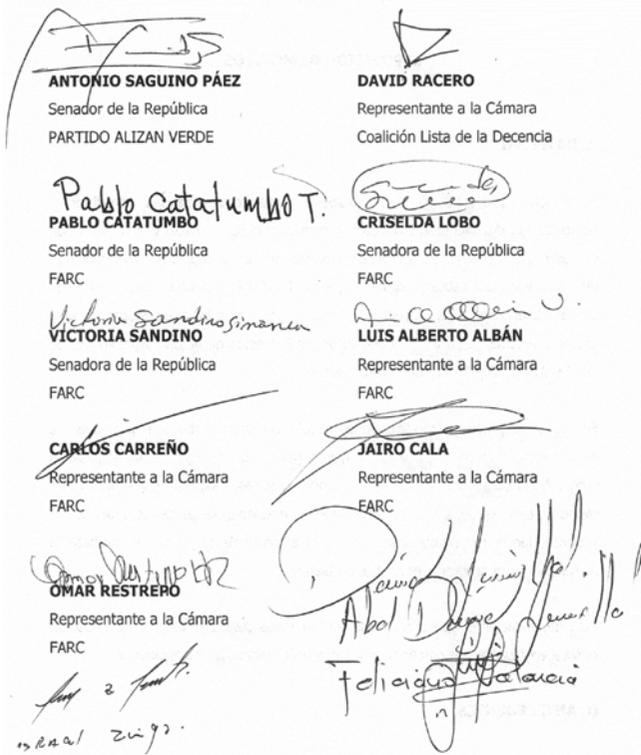
De los honorables Congresistas,


GUSTAVO BOLIVAR MORENO
 Senador de la República
 Coalición Lista de la Decencia


JULIAN GALLO CUBILLOS
 Senador de la República
 FARC


GUSTAVO PETRO URREGO
 Senador de la República
 COLOMBIA HUMANA


AIDA AVELLA ESQUIVEL
 Senadora de la República
 Coalición Lista de la Decencia



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETIVO

El presente proyecto de acto legislativo tiene como finalidad contribuir al cumplimiento del “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” suscrito entre el Gobierno Nacional, en representación del Estado colombiano, y las FARC-EP. Adicionalmente, con el fin de dar continuidad a los proyectos de reforma política de los años anteriores, este proyecto retoma en parte el contenido de los Proyectos de Acto Legislativo 012 de 2017 y 019 de 2018, que fueron archivados.

En este sentido, las modificaciones aquí consignadas buscan promover la participación política y otorgarle mayores garantías, avanzar en la adquisición progresiva de derechos de las organizaciones políticas, modernizar la organización electoral, para asegurar una mayor autonomía e independencia de los entes que la integran, lograr mayor transparencia en el ejercicio de la política y combatir la corrupción en el proceso electoral colombiano.

Esas modificaciones deben redundar en “*mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de la democracia*”¹

II. ANTECEDENTES

En el contexto actual que atraviesa Colombia la erradicación de las causas estructurales que dieron lugar al conflicto armado se convierte en una condición imperativa para construir una paz estable y duradera. Dentro del amplio espectro de transformaciones necesarias, uno de los pilares fundamentales es una transformación institucional que permita la participación política de nuevos actores, pues la exclusión política fue por excelencia una de las causas del surgimiento de grupos guerrilleros, debido a la dificultad que tenían ciertas colectividades para canalizar de manera efectiva sus demandas a través de las instituciones democráticas.

Dado que la implementación de las reformas y medidas que permitan el mejoramiento de las instituciones y organizaciones en beneficio de la participación política es una condición *sine qua non* para la construcción de una paz estable y duradera, será necesario fortalecer el sistema democrático colombiano. Este último deberá estar caracterizado por el respeto a la diferencia, la participación activa y la transparencia, con el propósito de evitar

que en Colombia se vuelva a acudir a la violencia y las armas para el ejercicio de la política.

En este sentido, el punto 2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, firmado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, busca la ampliación de la democracia para favorecer la participación de todos los colombianos en la política y los asuntos públicos, con lo cual se busca que los conflictos sean resueltos de manera pacífica y se abandone el camino de las armas para hacer política. Adicionalmente, se abrirá la posibilidad para que nuevas voces e ideas entren al sistema y en general se otorgarán mayores garantías para el goce efectivo de los derechos políticos. Con relación a esto último, el Acuerdo, en el preámbulo del punto 2, establece que:

“La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política. Es importante ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz.”²

Con base en los propósitos enunciados anteriormente, en el marco de este acuerdo se contemplan medidas para la profundización de los mecanismos democráticos, la ampliación de la participación electoral, la apertura de espacios de acceso al sistema político, la promoción de la transparencia en los procesos electorales y la reforma del régimen y de la organización electoral. Al respecto, señala lo siguiente:

“Para la consolidación de la paz se requiere así mismo la promoción de la convivencia, la tolerancia y no estigmatización, que aseguren unas condiciones de respeto a los valores democráticos y, por esa vía, se promueva el respeto por quienes ejercen la oposición política.

Esas garantías suponen, por una parte, una distribución más equitativa de los recursos públicos destinados a los partidos y movimientos políticos **y una mayor transparencia del proceso electoral, que requiere de una serie de medidas inmediatas especialmente en las regiones donde aún persisten riesgos y amenazas, así como de una revisión integral del régimen electoral y de la conformación y las funciones de las autoridades electorales.** Y, por otra parte, el establecimiento de unas mayores garantías para el ejercicio de la oposición política.

La revisión y modernización de la organización y del régimen electoral debe propiciar una mayor participación de la ciudadanía en el proceso electoral. Una mayor participación electoral requiere adicionalmente de medidas incluyentes que faciliten el ejercicio de ese derecho, en especial en zonas apartadas o afectadas por el conflicto y el abandono, teniendo en cuenta las dificultades específicas de las mujeres que habitan dichas zonas para el ejercicio de este derecho.”³

En esta misma línea, el punto 2.3., titulado “*medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad*”,⁴ desarrolla asuntos esenciales para promover la transparencia en los procesos electorales.

Entre las acciones contempladas se encuentra: (i) la implementación de campañas de prevención de conductas que atenten contra la transparencia electoral, (ii) habilitar mecanismos de denuncias, (iii) crear un sistema de seguimiento, así como (iv) fortalecer la capacidad de investigación y sanción de delitos, faltas electorales e infiltración criminal en la actividad política, (v) adoptar medidas para mejorar la transparencia de la financiación de campañas, (vi) implementación de medios electrónicos en eventos electorales, entre otros (Punto.2.3.3.1).

¹ Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 24 de noviembre de 2016.

² Ibid

³ Ibid.

⁴ Ibid.

Por otro lado, en el punto 2.3.1.1 se acordaron cambios al sistema de partidos políticos. En primer lugar, se estableció la necesidad de redefinir los requisitos para la constitución de Partidos y Movimientos Políticos, eliminando la necesidad de obtener un número mínimo de votos en las elecciones de Congreso para adquirir y mantener la respectiva personería jurídica. Sin embargo, se señaló que, para el reconocimiento de esta, se les exigirá un número mínimo de afiliados que garantice la existencia de organizaciones políticas serias y evite la proliferación indiscriminada de organizaciones sin un verdadero arraigo social y ciudadano.⁵

En consecuencia, se estableció que era importante “diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional”⁶. Con este nuevo mecanismo se busca aliviar los requisitos para la creación y mantenimiento de los Partidos y Movimientos Políticos, pero teniendo como requisito sus resultados electorales en los diferentes comicios, tanto locales como nacionales para adquirir derechos de manera progresiva.

De otro lado, el Acuerdo Final contempló la necesidad de adelantar una revisión integral del sistema y organización electoral, con el fin de aumentar su autonomía, modernizar los procedimientos, combatir la corrupción y propiciar mayores garantías para la participación política en igualdad de condiciones para todos los actores. Para cumplir con este objetivo se acordó realizar un estudio detallado sobre la situación actual de la organización y el sistema electoral para luego entregar sus recomendaciones frente a las acciones necesarias para profundizar la transparencia y mejorar el régimen y organización electoral del país.

Este estudio, que ya fue realizado, estuvo a cargo de la Misión Electoral Especial (MEE), la cual fue jurídicamente creada mediante la Resolución Conjunta número 65 de 2017, proferida por el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, otorgándole un periodo de tres (3) meses para entregar sus recomendaciones al Gobierno Nacional. Se conformó por expertos con plena independencia de las partes involucradas (Gobierno Nacional y guerrilla de las FARC-EP). Por tanto, estuvo conformada por seis (6) expertos de las más altas calidades, cuya selección se realizó a través del Centro Carter, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, con el objetivo de garantizar neutralidad frente a su escogencia.

Para realizar la investigación, la Misión Electoral Especial adelantó un extensivo trabajo de campo cuantitativo y cualitativo. Organizó reuniones con partidos políticos con representación en el Congreso de la República y con diferentes organizaciones políticas del país, con el fin de obtener sus perspectivas y sugerencias frente a las reformas que concluyeron deben implementarse para asegurar un sistema y una organización electoral más adecuada. Posteriormente, los días 24 y 25 de marzo de 2017, la Misión realizó en Cartagena una primera socialización de la investigación y sus respectivas propuestas con los partidos políticos. Allí, los investigadores tuvieron la oportunidad de obtener una retroalimentación de importantes figuras como congresistas y representantes de entidades estatales, como el Consejo de Estado y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Finalmente, después de investigación rigurosa, técnica e independiente, el pasado 17 de abril del 2017 la Misión entregó al Presidente de la República el informe final, en el cual se incluyen las recomendaciones de reformas constitucionales y legales que

a juicio de la MEE deberían hacerse al sistema y organización electoral. Sus propuestas giraron en torno a tres ejes principales: (i) la arquitectura institucional, (ii) la reforma al sistema electoral y (iii) el sistema de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Este es, por cierto, el mismo andamiaje que tiene el articulado del presente proyecto de ley de acto legislativo, aunque se incluye un cuarto pilar correspondiente a la participación.

Frente a la arquitectura institucional, la Misión propuso la creación de un Consejo Electoral Colombiano, cuya función principal debe ser la inspección y vigilancia de las organizaciones políticas, además de la reglamentación de los procesos electorales. Es decir, reemplaza las funciones que actualmente tiene el Consejo Nacional Electoral (CNE). Así mismo, propuso la creación de una Jurisdicción Electoral, conformada por una Corte Electoral y tribunales electorales regionales, los cuales, entre otras funciones, estarán encargados de decidir sobre la nulidad de elecciones, la pérdida de investidura y las sanciones disciplinarias de los funcionarios elegidos popularmente. Por último, sugirió mantener la Registraduría Nacional, como ente encargado del registro civil e identificación de las personas y la dirección y organización de elecciones.

En relación con el sistema electoral, y particularmente con la composición y elección del Congreso de la República, la MEE recomendó establecer como obligatorio que los partidos y movimientos políticos postulen candidatos al Senado, mediante el sistema de la lista cerrada y bloqueada, la cual debe conformarse a través de mecanismos de democracia interna entre sus afiliados. En cuanto a la Cámara de Representantes, propuso un sistema de composición mixta entre circunscripciones plurinominales y distritos nominales para cada uno de los departamentos.⁷

Por último, frente al financiamiento de los partidos y las campañas, la MEE concluyó que el sistema mixto era el más adecuado, siempre que haya una preponderancia del aporte estatal sobre el privado. Asimismo, sugirió al Gobierno implementar un mecanismo de aportes directos distribuidos una parte de manera equitativa, y otra dependiendo de los resultados electorales. Igualmente, sugirió habilitar el financiamiento indirecto, a través del cual el Estado contribuirá al funcionamiento pleno de la democracia, como transporte público el día de elecciones y publicidad en medios de comunicación.

Ahora bien, con base en la investigación de la Misión Electoral Especial y las posteriores observaciones que hicieron los partidos políticos y representantes del gobierno nacional, el presente proyecto de acto legislativo pretende establecer cuáles deben ser los ajustes constitucionales para poder materializar estas recomendaciones frente al sistema electoral, de una manera adecuada y que sea acorde al Estado Social de Derecho y al Acuerdo Final para construir una paz estable y duradera, la cual es un derecho de todos los colombianos.

En este sentido, como se expondrá en el siguiente acápite, el presente proyecto busca implementar medidas que permitan, en el menor tiempo posible, el cumplimiento del Acuerdo Final en temas como la apertura del sistema político (Punto 2.3.1.1), promoción de la competencia política en igualdad de condiciones (Punto 2.3.1.2), ampliación de la participación electoral (Punto 2.3.2), promoción de la transparencia en los procesos electorales (Punto 2.3.3.1), incentivos para garantizar la participación de las mujeres (Punto 2.3.7) y la reforma al régimen y la organización electoral (Punto 2.3.4.).⁸

Ciertamente, extrapolar las recomendaciones al formato legal es de gran importancia, pues el éxito de un Acuerdo de Paz radica realmente en su implementación oportuna, eficiente y efectiva. Es por esto que el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, contemplado en el Acto Legislativo No. 01 de 2016, tiene justamente como objetivos (i) agilizar y garantizar la

⁵ Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017.

⁶ Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 24 de noviembre de 2016.

⁷ Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2017.

⁸ Ibid.

implementación del Acuerdo Final, así como (ii) ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto. De este modo, solo a través de acciones que demuestren firmemente a las partes que cada una está cumpliendo con lo pactado, se puede construir confianza entre ellas y ante la sociedad civil.

De esta manera, el proyecto propone ajustes que se pueden resumir de la siguiente forma: (i) permitir una mejor armonización de nuestro ordenamiento jurídico con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, (ii) impulsar medidas para garantizar mayor representación ciudadana, en especial de mujeres y jóvenes, (iii) profundizar la transparencia en las campañas electorales, (iv) eliminar incentivos perversos en materia de financiación de campañas políticas, (v) promover el fortalecimiento de los partidos políticos, (vi) otorgar mayores herramientas a los órganos estatales para controlar los dineros utilizados en campañas, (vii) garantizar órganos de control independientes, sin filiación política, (viii) asegurar investigaciones y sanciones por delitos o faltas electorales eficaces y oportunas en el tiempo e (vii) incentivar la renovación política.⁹

Ahora bien, el punto dos del Acuerdo de Paz que se hace en un marco de justicia transicional, ciertamente guarda coherencia con la carta magna de la República de Colombia. En ella se plasma, incluso desde el mismo preámbulo y en distintos artículos, la importancia de la participación política como un derecho fundamental de todos los ciudadanos. Al respecto, el lugar destacado que ocupa la democracia participativa dentro de la Constitución es acorde a los principios fundamentales de un Estado Social y Democrático de Derecho, en el cual los ciudadanos tienen el derecho a intervenir en las decisiones que los afectan y a ejercer control sobre sus gobernantes.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 93 constitucional, los derechos y deberes consagrados en la Carta Política se interpretan de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos. Así entonces, para adelantar la presente reforma constitucional, resulta de especial importancia tener en cuenta los marcos jurídicos internacionales, pertenecientes al bloque de constitucionalidad.

En relación con lo anterior, pueden mencionarse la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación y la Convención Sobre Derechos Políticos de la Mujer. Estos tratados, desarrollan postulados en relación con asuntos propios de los derechos humanos, y especialmente aquellos sobre procedimientos políticos ciudadanos, entre los cuales se establece, por ejemplo, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegidos, a tener acceso a las funciones públicas, así como las obligaciones del Estado para garantizar la igualdad de la participación efectiva de las mujeres en asuntos públicos. Así mismo, se establecen disposiciones para los Estados en relación con la reglamentación y limitación al ejercicio de los derechos políticos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencia del 23 de junio de 2005, en relación con la posibilidad de limitar derechos políticos, señaló:

“La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.”¹⁰

Finalmente, con base en las anteriores consideraciones, puede concluirse que el presente proyecto de Acto Legislativo no solo responde a la Carta Magna de la República y a paradigmas

básicos del Estado Social de Derecho como la democracia participativa sino que, además, es acorde con diversos postulados internacionales y el Acuerdo de Paz firmado en el Teatro Colón, que se convierte en una hoja de ruta fundamental para la construcción de paz en el posacuerdo.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto contempla una totalidad de 28 artículos, los cuales se centran en cuatro (4) ejes que guardan coherencia con lo expuesto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

De manera que es una parte fundamental del Punto 2 del Acuerdo Final sobre *Apertura democrática para construir la paz* que se logre la implementación inmediata de medidas que permitan cumplir con unos objetivos fundamentales como promover la participación política y otorgarle mayores garantías, avanzar en la adquisición progresiva de derechos de las organizaciones políticas, modernizar la organización electoral, para asegurar una mayor autonomía e independencia de los entes que la integran, lograr mayor transparencia en el ejercicio de la política y combatir la corrupción en el proceso electoral colombiano. A continuación, se explica cómo cada uno de estos ejes temáticos son desarrollados en el presente Acto Legislativo.

1. Garantías a la participación y representación política

1.1. Armonización con normas del Bloque de Constitucionalidad y limitación judicial al ejercicio de cargos públicos

El primer artículo del proyecto propone la adición de un inciso al artículo 40 de la Constitución Política, en relación con el derecho fundamental de todos los ciudadanos de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Este pretende armonizar el citado derecho con los postulados de Tratados Internacionales ratificados por Colombia, específicamente la Carta Americana de Derechos Humanos en su artículo 23, en relación con su posible limitación por parte de órganos administrativos. De esta manera, la norma restringe los efectos de la posibilidad de limitar el ejercicio de derechos políticos por parte de sanciones de naturaleza no judiciales, hasta tanto las eventuales sanciones no sean ratificadas por el órgano judicial correspondiente.

Además de la importancia de esta norma frente a la promoción y otorgamiento de acceso al sistema político, desarrolla plenamente la Constitución, las normas del bloque de constitucionalidad y el Acuerdo Final, en el cual expresamente se señaló que “(...) los derechos y deberes consagrados en la Carta se interpretan de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, sin que su goce o ejercicio puedan ser objeto de limitación”.

En este sentido, es conveniente modificar el actual sistema disciplinario, para que la Procuraduría, ante el órgano judicial correspondiente, solicite la apertura de la investigación, y será este el encargado de investigar y sancionar. Esto último con la intención de armonizar algunas normas nacionales con el derecho internacional.

1.2. Régimen de pérdida de investidura e incompatibilidades:

Por otro lado, frente a la modificación del artículo 181 de la Constitución, el proyecto suscribe las recomendaciones de la MEE sobre la necesidad de adicionar un inciso en relación con (i) la aplicación del régimen de inhabilidades, incompatibilidad y conflicto de interés para cualquiera que sea llamado a ocupar el cargo y (ii) el análisis de temporalidad que se debe realizar como referente el momento de la posesión.

Igualmente, en relación con la adición al inciso primero del artículo 181 de la Constitución, este proyecto establece después de haber sido aceptada la renuncia del congresista, la duración de las incompatibilidades será de un año, a excepción de la posibilidad de desempeñar cargos o empleos públicos. De este modo, el congresista podrá ejercer cualquier cargo en el Estado siempre y cuando renuncie a su curul en el Congreso de la República, con lo

⁹ Ibid.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. ST Caso Yatama Vs. Nicaragua de 26 de abril de 2001.

cual se busca ampliar los espacios de participación, en atención al derecho de conformación, ejercicio y control del poder político, que es también uno de los ejes cardinales del punto 2 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.

1.3 Mayores garantías a la participación de las mujeres en la política

El presente proyecto de Acto Legislativo también desarrolla lo contenido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto en la medida en que este toma en consideración la serie de exclusiones de todo tipo que han sufrido históricamente las mujeres en nuestra sociedad, aduciendo en su Punto 2 que *“las mujeres enfrentan mayores barreras sociales e institucionales para el ejercicio de la participación política como consecuencia de profundas discriminaciones y desigualdades, así como de condiciones estructurales de exclusión y subordinación, lo que genera mayores retos para garantizar su derecho a la participación, enfrentar y transformar estas condiciones históricas implica desarrollar medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en los diferentes espacios de representación política y social.”*

El proyecto de Acto Legislativo introduce en el rango constitucional la obligatoriedad de incluir en un 50% del total a las mujeres en las directivas de las organizaciones políticas y en el total de las candidaturas presentadas por dichas organizaciones para cargos o corporaciones públicas, incluyendo un mandato de posición para las listas de candidatos a corporaciones públicas de elección popular, que responde al principio de alternancia y obliga a las organizaciones políticas a conformar sus listas en cremallera, garantizando además la paridad.

Así mismo, introduce una serie de incentivos económicos a las organizaciones políticas que incluyan mujeres en sus listas en función del desempeño en los comicios electorales, de manera que no solo se insta a la presencia de las mujeres a manera de cuota sino además al apoyo político a sus apuestas en procesos políticos y electorales.

1.4 Ampliación del periodo presidencial.

Un elemento fundamental de la participación política es que esta sea efectiva; esto es, la garantía de que los elementos programáticos propuestos por una colectividad, sean desarrollados en su amplitud a partir del mandato popular que, por medio del sufragio, expresa la ciudadanía.

Uno de los elementos que se ha evidenciado en la Administración pública, es la imposibilidad de la continuidad de los programas de gobierno por el poco tiempo de gestión, particularmente desde la presidencia de la república, pues esta instancia se limita generalmente a administrar en el marco de las diferentes problemáticas que representa la nación, pero no en función de la planeación a corto y mediano plazo de una apuesta programática. Esto, pues el primer año se termina de ejecutar el Plan de Desarrollo de la anterior administración, así como se pierde casi medio año por el periodo de tiempo sin contratación que determina la “ley de garantías” (ley 996 de 2005).

Es por esto, que en el artículo quince (15) busca reformar el 190 de la Constitución Política, planteando un periodo presidencial de seis (6) años.

1.5 Reforma a la estructura del Congreso de la República.

Este proyecto propone al país un cambio sustancial en la representación política a través de la rama legislativa. En diferentes trabajos académicos, tales como *“Dimensiones Territoriales del desarrollo, la democracia y el bienestar. Contribución a la agenda alternativa del posacuerdo”*, del PhD en historia Darío Restrepo, o *Descentralización (y centralización) sin representación. A propósito de la composición territorial del Congreso Colombiano* del PhD en políticas públicas Armando Rodríguez, se ha demostrado la manera en que los territorios con mayor participación en el PIB nacional suelen tener una sobrerrepresentación en el Congreso de la República, de manera que los que obtienen una menor representación suelen ser los más

golpeados por diversas violencias, léase el Chocó, La Guajira, Sucre, Caquetá, Arauca, Putumayo, San Andrés, Guaviare, Amazonas, Vichada, Guainía y Vaupés. Lograr que territorios del país que se han visto subrepresentados por la actual manera en que se conforma y elige el Congreso es una de las ambiciones más importantes en esta materia, para lo cual se establece que todos los departamentos serán representados por dos congresistas. Así mismo, se mantiene la representación política en el aparato legislativo de comunidades indígenas, negras e internacionales, a través circunscripciones especiales, además se mantienen las curules que establece el Acto Legislativo 02 de 2015 para la segunda fórmula con la mayor votación en las elecciones presidenciales y se agregan dos circunscripciones especiales: para víctimas del conflicto armado y comunidades campesinas.

2. Adquisición Progresiva de Derechos para Organizaciones Políticas

2.1. Reconocimiento de Personería Jurídica y adquisición de derechos de las organizaciones políticas

Como fue planteado anteriormente, el Acuerdo Final en su punto 2.3.1.1. *Medidas para promover el acceso al sistema político* señala la necesidad de separar la superación de un umbral en las elecciones de Congreso de la conservación y obtención de la personería jurídica. De la misma manera enfatiza en la importancia de un sistema de afiliados para obtenerla y conservarla. Por otro lado, se logró acordar la necesidad de *“diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, según su desempeño electoral en los ámbitos municipal, departamental y nacional”*.⁷

La adquisición progresiva de derechos incentiva que las organizaciones políticas se construyan de una manera tal que tengan la posibilidad de crecer en ámbitos locales y nacionales, siendo el desempeño el móvil que les permita acceder a más instrumentos para garantizar el ejercicio de más derechos.

Así mismo, el Acuerdo Final señaló que se *“incorporará un régimen de transición por 8 años, incluyendo financiación y divulgación de programas, para promover y estimular los nuevos partidos y movimientos políticos de alcance nacional que irruman por primera vez en el escenario político, así como a otros que habiendo tenido representación en el Congreso la hubieran perdido”*.¹¹ En ese mismo sentido se acordó establecer acciones diferenciadas que permitan promover la creación de nuevos movimientos y partidos políticos durante un periodo de 8 años, para que puedan ejercer de la mejor manera en el sistema político.

Esta reforma constitucional busca el estricto cumplimiento de lo anteriormente mencionado. El artículo séptimo contiene la esencia de la modificación respecto al nuevo sistema de adquisición progresiva de derechos para las organizaciones políticas, a través del cambio del artículo 108 de la Constitución Política. Así, se modificaría el régimen actual alrededor del reconocimiento de la personería jurídica a los partidos políticos, con el 3% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las últimas elecciones al Congreso, así mismo se busca reconocer personería jurídica como movimiento político que tengan al menos el 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en las elecciones de Cámara de Representantes o Senado, y el 1% para los grupos significativos de ciudadanos con vocación de que se reconozca su personería jurídica.

Además, el presente proyecto, permite que el legislador construya un sistema progresivo de reconocimiento de derechos y un régimen de derechos diferenciados entre los Movimientos Políticos y los Partidos. La totalidad de derechos serán reconocidos a los partidos que obtengan una votación del 3% o

¹¹ Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 24 de noviembre de 2016.

⁸ Ibíd...

menos de los votos emitidos válidamente a nivel nacional en las últimas elecciones al Senado o Cámara de Representantes.

Ahora bien, el presente proyecto de Acto Legislativo mantiene la regulación actual los dos últimos incisos del Artículo 108, en relación con el régimen disciplinario interno de los partidos y movimientos políticos, así como los deberes de quienes sean elegidos para corporaciones públicas de actuar en bancada. El proyecto incluye un primer párrafo, a través del cual se establece un régimen de 8 años para aquellos partidos políticos que al momento de la entrada en vigencia del Acto Legislativo cuenten con personería jurídica. Estos últimos los cuales conservarán la totalidad de los derechos reconocidos en la Constitución y la ley sin necesidad de obtener el mínimo de votos previstos anteriormente. Lo anterior sin perjuicio de las normas definidas para el nuevo partido que surja del tránsito de las FARC-EP a la vida civil.

3. Transparencia en el ejercicio de la política

3.1. Transparencia en la financiación de campañas electorales

El sistema electoral actual cuenta con vacíos estructurales principalmente en tres frentes: (1) las fuentes de ingresos, (2) los gastos y (3) los controles y sanciones.

En primer lugar, tal como lo ha expresado la organización *Transparencia por Colombia* (2016), es recurrente encontrar una brecha entre las cifras oficialmente reportadas y los gastos reales de las campañas políticas. En algunos casos esta diferencia en el gasto proviene de rentas ilegales como el narcotráfico y el contrabando, o de la desviación indebida de recursos públicos. Ciertamente, estas manifestaciones de corrupción han afectado negativamente el ejercicio democrático y la confianza de la sociedad civil en el Estado, además de ir en contravía de derecho a elegir y ser elegido.

La estructura del sistema electoral es proclive a que recursos ilícitos e intereses particulares se filtren en las campañas, pues no hay controles efectivos para rastrear los aportes privados, especialmente si los dineros provienen del patrimonio de los mismos candidatos o sus familiares. La información sobre el origen de los recursos de los candidatos no es pública, además no hay un procedimiento para cruzar estos aportes con otras fuentes de información como las declaraciones de renta o de intereses privados de los aspirantes y sus familiares. Lo anterior se ve agravado, dado que la entrega de los aportes en repetidas ocasiones se realiza en efectivo, lo que impide que se registre en el sistema bancario y sea más difícil rastrear su origen.

Por otro lado, saber de dónde provienen las donaciones de personas naturales es una tarea complicada, pues, como está diseñado el sistema, puede conocerse el nombre del donante y el monto que aporta, pero es menos recurrente la tarea de buscar si estas personas tienen la capacidad financiera para donar la cantidad reportada. Si bien idealmente todas las campañas deberían revisar el origen de las donaciones, en la realidad este ejercicio no se lleva a cabo e incluso los candidatos suelen manifestar dificultades para abrir las cuentas de campaña. Dicho comportamiento actualmente no es comúnmente sancionado por las autoridades competentes.

Así mismo, la Misión Electoral Especial señaló en su informe cinco principales problemáticas en el tema de financiación de las campañas electorales:

(i) Financiación pública vía anticipos es mínima y el proceso para acceder a los recursos estatales (tanto anticipos como reposición de votos) es demasiado complejo y poco eficiente, (ii) desconocimiento del costo real de las campañas políticas, (iii) excesiva dependencia de los recursos de origen privado, (iv) falta de claridad y de sanciones en el proceso de rendición de cuentas de las campañas, (v) débiles controles y sanciones para candidatos y organizaciones políticas por violación de reglas de financiación y publicidad.⁹

Debido a lo expuesto anteriormente, uno de los puntos esenciales del presente proyecto de Acto Legislativo es la financiación de campañas electorales, pues, como ya se expuso, el actual sistema de financiamiento ha generado incentivos para la violación de topes máximos, los organismos estatales no cuentan con las herramientas suficientes para controlarlas y se genera vacíos que permiten las malas prácticas una vez el candidato resulta elegido.

Con base en lo anterior, el artículo séptimo del proyecto, el cual modifica el artículo 109 constitucional, plantea la financiación estatal de las campañas electorales de movimientos políticos y partidos políticos.

De otro lado, una de las modificaciones que introduciría el artículo 7 del proyecto establece la prohibición de las campañas y las organizaciones políticas para recibir financiación privada a sus campañas políticas, y de entregar donaciones, dádivas o regalos a los ciudadanos. Así mismo, y de manera coherente con el ideal de transparencia y fácil control de los dineros por parte de las campañas políticas, este artículo advierte que cualquier movimiento monetario que se realice en dicho marco deberá adelantarse únicamente a través de los mecanismos y medios del sistema financiero. Bajo esta misma línea, se establece que los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente el origen, volumen y destino de ingresos.

En el articulado también se contemplan condiciones mínimas en relación con las sanciones por los delitos y faltas electorales, las cuales deberán ser objeto de mayores desarrollos por parte del legislador, para asegurar que las sanciones sean efectivas. De esta manera, y de conformidad con las recomendaciones de la MEE, se establece que la violación de normas en relación con financiación propaganda electoral, transporte y movimientos monetarios, debidamente comprobadas, serán sancionadas con la pérdida de investidura. Así mismo, se delega en la ley la responsabilidad penal de los representantes legales, directivos de campañas y candidatos que violen las citadas normas.

3.2 Garantía de transparencia de las y los inscritos como candidatos:

El presente proyecto de Acto Legislativo traslada la responsabilidad de verificar que las y los candidatos incluidos en sus listas no hayan incurrido en ninguna causal de inhabilidad de las organizaciones políticas a la Registraduría Nacional del Estado Civil, creando un control previo efectivo que permite revocar a tiempo sus inscripciones. Esto con el objeto de evitar la inestabilidad institucional producida cuando candidatos o candidatas que han incurrido en causales de inhabilidad ganan las elecciones y se deben organizar nuevos comicios electorales, generando así externalidades negativas en términos financieros, sociales y políticos.

3.3 Implementación de las listas cerradas y bloqueadas:

Respecto a las listas, la Misión Electoral Especial propuso eliminar la posibilidad de que las organizaciones políticas presenten listas de candidatos a corporaciones públicas mediante el sistema del voto preferente. Con base en su investigación, concluyeron que las listas abiertas han contribuido a la personalización de la política, al debilitamiento de los partidos políticos, es proclive al ingreso de dineros de dudosa procedencia y, en términos generales, ha dificultado el control a las campañas políticas, debido a su gran número y dispersión. Al respecto, la Misión estableció:

“Se recomienda abandonar el uso del voto preferente en las listas y que los partidos presenten listas cerradas y bloqueadas. Tal como se señaló, la utilización del voto preferente -o listas abiertas- atentan contra la organización interna de los partidos.

(...)

Las Listas cerradas y bloqueadas buscan generar una lógica de representación de proyectos colectivos en los que se fomenta a los electores. Para poder competir y diferenciarse unos de otros, las organizaciones políticas tendrán que recurrir a sus propias

reputaciones, es decir, deberán desarrollar programas propuestas y mensajes de amplio alcance que sean atractivos y convincentes para los votantes. (...) Al mismo tiempo, se desencadenarían procesos internos para la selección de los miembros de la lista que, a su vez tendrán una campaña a nombre del partido con la expectativa de maximizar el número de votos que obtienen y, consecuentemente, el número de curules que puedan lograr.

(...)

Un efecto adicional, que no es menor, es que el uso de listas cerradas y bloqueadas reduce dramáticamente el costo de las campañas al Senado. Como ya se indicó, con el sistema de voto preferente que opera actualmente cada miembro de una lista debe emprender y buscar la financiación de su propia campaña. (...) Para la autoridad electoral, controlar que el desarrollo y, en particular, la financiación de hasta cien campañas individuales por partido se desarrollen de acuerdo con las normas consagradas en la Constitución y en la ley es una tarea prácticamente imposible, lo cual constituye un riesgo enorme que facilita el ingreso de dineros de procedencia ilegítima o ilegal a las campañas” (Subrayado fuera del original).¹²

Con base en estas recomendaciones, consideran conveniente establecer las listas cerradas y bloqueadas para la presentación de candidatos en todas las corporaciones públicas. Algunos de los efectos que puede generar este cambio en las listas son: (i) ejercer mayor control frente a las campañas, especialmente en cuanto a su financiación, (ii) reducir el gasto de las campañas, lo cual es de suma importancia, teniendo en cuenta que en complemento de esta propuesta está aquella de una financiación preponderantemente estatal para las campañas, (iii) fortalecer las organizaciones políticas en su organización interna y (iv) permitirá un ejercicio de la política basado principalmente en las diferencias ideológicas, y no en personalísimos que realmente no contribuyen al fortalecimiento del sistema democrático.

Por otro lado, la propuesta de listas cerradas y bloqueadas beneficiará la implementación del Acuerdo Final, pues el fortalecimiento de las organizaciones políticas es un mandato del Acuerdo Final, en tanto es una medida que fortalecerá la transparencia de los eventos electorales y permite tener partidos más cohesionados, organizados internamente y con una representación ideológica frente a la ciudadanía. Todo lo anterior, favorecerá la apertura democrática.

Así entonces, el proyecto modifica el artículo 262 superior, estableciendo a las organizaciones de presentar listas cerradas y bloqueadas para las elecciones en corporaciones públicas. Así mismo, por coherencia y técnica constitucional, se elimina la primera parte del inciso tercero del señalado artículo constitucional, en tanto la obligación de que el legislador regule la financiación y la democracia interna ya está contenida en los artículos 107, 108 y 109 de la Carta Magna.

4. Promoción de la Participación Política.

4.1. Voto obligatorio y modernización de los mecanismos de participación ciudadana:

De acuerdo con el promedio de participación electoral en el país entre 1978 y el 2010 tan solo participaba el 45% de la población apta para votar, lo cual indica un nivel de abstencionismo bastante elevado. En este sentido contemplar la obligatoriedad del voto obligatorio, tal como se plantea en el artículo 24, es ante todo una medida para confrontar el abstencionismo en nuestro país, que entre otras cosas, refleja la poca confianza y la poca legitimidad de los funcionarios que son elegidos a través del voto popular.

Por otro lado, el voto obligatorio tiende a otorgarle una voz más significativa a los sectores que históricamente han sido discriminados o que se encuentran en el olvido del Estado. Esto debido a que la abstención recae esencialmente en poblaciones de bajos recursos o habitantes de zonas rurales muy apartadas de

las cabeceras municipales en donde los habitantes no cuentan con los medios para llegar hasta el puesto de votación más cercano. En este sentido al contemplarse el voto obligatorio el Estado de Derecho tendría que remover cualesquiera que sean las barreras para que los colombianos puedan acceder a las urnas de votación.

En suma, el voto obligatorio es una herramienta para profundizar la democracia en nuestro país, impulsa la participación ciudadana y la inmiscuye en los asuntos políticos sustanciales para la nación.

Así mismo, el cuarto artículo del proyecto propone la adición de un párrafo al artículo 103, con el propósito de blindar constitucionalmente la posibilidad de que los ciudadanos puedan recolectar apoyos a los mecanismos de origen popular a través de medios digitales. Esto último permitirá que existan más medidas para modernizar, facilitar y garantizar la efectividad de los mecanismos de participación política.

Por su parte, el artículo 24 del proyecto de Acto Legislativo adiciona un párrafo al artículo 258 de la Constitución, con el fin de establecer la obligación de implementar un mecanismo de inscripción y voto a través de medios digitales. Esto último se llevará a cabo de manera progresiva, empezando con los colombianos en el exterior. Así mismo, se delega a la Registraduría Nacional del Estado Civil la responsabilidad de determinar cuáles serán las medidas necesarias para garantizar la identificación de los ciudadanos y así poder implementación de los citados mecanismos.

Estas propuestas guardan estricta conexidad estructural con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, especialmente con en el punto 2.3.3.1 sobre medidas para la promoción de la transparencia en los procesos electorales, pues en este último el Gobierno Nacional se comprometió a “apoyar la implementación de medios electrónicos en los procesos electorales con garantías de transparencia”¹³.

4.2. Promoción de la participación de los jóvenes en la política y limitación de la reelección en corporaciones públicas para promover el recambio generacional.

Partiendo desde el espíritu del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, con el objeto de construir una cultura política pluralista, democrática y que propenda por la construcción de liderazgos desde nuevos actores, entre los cuales están los jóvenes, el artículo 6 de este proyecto incluye una limitación en la elección en más de tres períodos consecutivos para corporaciones públicas y no más de 7 periodos total acumulados. Esta medida permitirá el surgimiento de nuevos liderazgos, la renovación política y busca evitar la concentración de poder.

Con el fin de promover nuevos actores políticos, e incentivar el interés de los jóvenes en la política, lo cual genera mayores niveles de legitimidad, confianza y fortaleza del sistema democrático, el artículo 11 del proyecto de acto legislativo, reduce la edad mínima para ser en el Congreso de la República. Así entonces, se establece en veinticinco años (25) la edad mínima para poder ser elegido senador, siguiendo la tendencia de países democráticos como Brasil, que estableció la edad mínima para ser elegido diputado en veintiún (21), Ecuador y Bolivia en dieciocho (18), Chile, Honduras, Panamá y Costa Rica en veintiún (21) años, y República Dominicana en veinticinco (25) con el objeto de incluir más actores en la vida democrática nacional.

Así mismo y como incentivo de participación a las nuevas generaciones que se preparan profesionalmente para el liderazgo político, se establece una opción para aquellos menores de veinticinco (25) años, que sean mayores de dieciocho años y que hayan terminado su carrera profesional en una Institución de Educación Superior debidamente acreditada por el Ministerio de Educación, de ser candidatos al Congreso de la República.

¹² Misión de Observación Electoral, *Propuestas Reforma Política y Electoral*, (Bogotá: MOE. 2017).

¹³ Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 24 de noviembre de 2016.

Lo que se busca con esta alternativa es incentivar, no solo el acceso a la educación superior a los jóvenes que aspiran a representar a sus comunidades, sino a cualificar el debate y la argumentación de los representantes del pueblo colombiano en el legislativo.

Adicionalmente, en el artículo 2 se introduce una modificación al párrafo del artículo 98 constitucional que permite sufragar transitoriamente a las personas desde los 17 años para las elecciones a Congreso y Presidencia de la República desde el 2022 y desde los 16 años desde las elecciones locales y departamentales del 2023.

De los honorables Congresistas,


GUSTAVO BOLIVAR MORENO
Senador de la Republica
Coalición Lista de la Decencia


JULIAN GALLO CUBILLOS
Senador de la Republica
FARC

duradera, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Gustavo Bolívar Moreno, Julián Gallo Cubillos, Gustavo Petro Urrego, Aída Avella Esquivel, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Israel Alberto Zúñiga, Criselda Lobo Silva, Victoria Sandino Simanca, Pablo Catatumbo Torres Victoria*; Honorables Representantes *David Ricardo Racero Mayorca, Luis Alberto Albán Urbano, Carlos Alberto Carreño Marín, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Abel David Jaramillo Largo*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de acto legislativo a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 07 DE 2019 SENADO**

por medio del cual se modifica el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. El artículo 79 de la Constitución Política quedará así:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Se reconoce a los ríos, sus afluentes y cuencas como sujetos de derechos a la conservación, protección, restauración de sus ecosistemas y desarrollo sostenible.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y los ríos, sus afluentes y cuencas, además de fomentar la educación para el logro de estos fines.

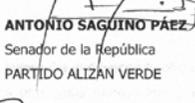
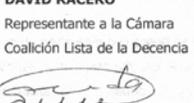
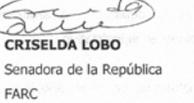
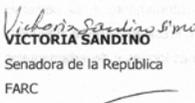
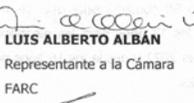
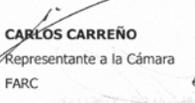
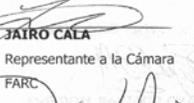
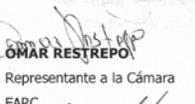
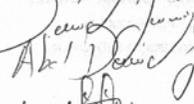
Parágrafo. En un término de seis (6) meses una ley reglamentará la materia.

Artículo 2°. *Vigencia*. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Por los honorables congresistas,


GUSTAVO BOLIVAR MORENO
Senador de la Republica
Coalición Lista de la Decencia


AIDA AVELLA ESQUIVEL
Senador de la Republica
Coalición Lista de la Decencia

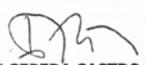
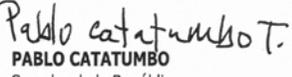
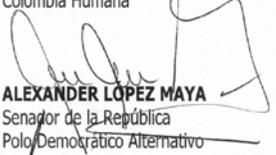
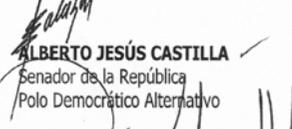
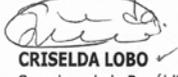
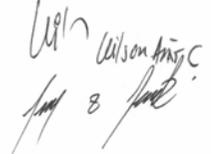
 GUSTAVO PETRO URREGO Senador de la República COLOMBIA HUMANA	 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Coalición Lista de la Decencia
 ANTONIO SAGÜINO PÁEZ Senador de la República PARTIDO ALIZAN VERDE	 DAVID RACERO Representante a la Cámara Coalición Lista de la Decencia
 PABLO CATATUMBO Senador de la República FARC	 CRISELDA LOBO Senadora de la República FARC
 VICTORIA SANDINO Senadora de la República FARC	 LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara FARC
 CARLOS CARREÑO Representante a la Cámara FARC	 JAIRO CALA Representante a la Cámara FARC
 OMAR RESTREPO Representante a la Cámara FARC	 ABEL DAVID JARAMILLO Representante a la Cámara FARC

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 24 del mes Julio del año 2019
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. _____ Acto Legislativo N°. 06, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: Hon. Gustavo Bolívar Moreno, Julián Gallo Cubillos, Gustavo Petro Urrego, Aída Avella Esquivel, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Criselda Lobo Silva, Victoria Sandino, Israel Zúñiga, H.H.R.P. David Racero, Luis Alberto Albán, Carlos Carreño, Jairo Cala, Omar Restrepo, Abel Jaramillo.
SECRETARIO GENERAL
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2019 Senado, *por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y*

<p> IVÁN CEPEDA CASTRO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> <p> MARÍA JOSÉ PIZARRO R. Representante a la Cámara Coalición Lista de la Decencia</p> <p> DAVID RACERO Representante a la Cámara Polo Democrático Alternativo</p> <p> FELICIANO VALENCIA Senador de la República MAIS</p> <p> JULIÁN GALLO Senador de la República Partido FARC</p> <p> PABLO CATATUMBO Senador de la República Partido FARC</p> <p> VICTORIA SANDINO Senadora de la República Partido FARC</p> <p> CARLOS CARREÑO Representante a la Cámara Partido FARC</p> <p> ANTONIO SANGUINO PÁEZ Senador de la República Partido Alianza Verde</p>	<p> GUSTAVO PETRO URREGO Senador de la República Colombia Humana</p> <p> ALEXANDER LÓPEZ MAYA Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> <p> ALBERTO JESÚS CASTILLA Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> <p> ABEL DAVID JARAMILLO Representante a la Cámara MAIS</p> <p> JAIRO CALA Representante a la Cámara Partido FARC</p> <p> CRISELDA LOBO Senadora de la República Partido FARC</p> <p> LUIS ALBERTO ALBÁN Representante a la Cámara Partido FARC</p> <p> OMAR DE JESÚS RESTREPO Representante a la Cámara Partido FARC</p> <p> WILSON ANGLU</p>
---	--

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

RÍOS EN COLOMBIA: SUS PRINCIPALES FUENTES HÍDRICAS

Por su ubicación geográfica, pisos térmicos y su variedad topográfica, Colombia posee una de las mayores ofertas hídricas sobre el planeta Tierra. La oferta de agua continental de nuestro país es de 56 litros por segundo por km² que supera el rendimiento promedio mundial (10 l/s-km²) y el rendimiento de Latinoamérica (21 l/s-km²). (IDEAM, 2014).

La característica topográfica más relevante para Colombia es la cordillera de los Andes, que a su vez atraviesa al país por las cordilleras oriental, central y occidental; esta cadena de montañas alberga miles de ecosistemas que contribuyen al equilibrio ecológico y albergan una de las cunas más ricas en la biodiversidad del planeta. En la cordillera oriental se encuentran extensas tierras cálidas, y selva espesa que son bañadas por el río Caquetá, y por algunos afluentes del río Amazonas y en la parte norte de la cordillera se encuentran los extensos llanos orientales que son alimentados por el río Meta y afluentes del río Orinoco.

Sobre las cordilleras oriental y central fluye también el río más importante de los colombianos: el río Magdalena. Igualmente, el río Cauca que corre entre las cordilleras oriental y central por el norte y que se conecta con el río Magdalena antes de llegar al mar Caribe.

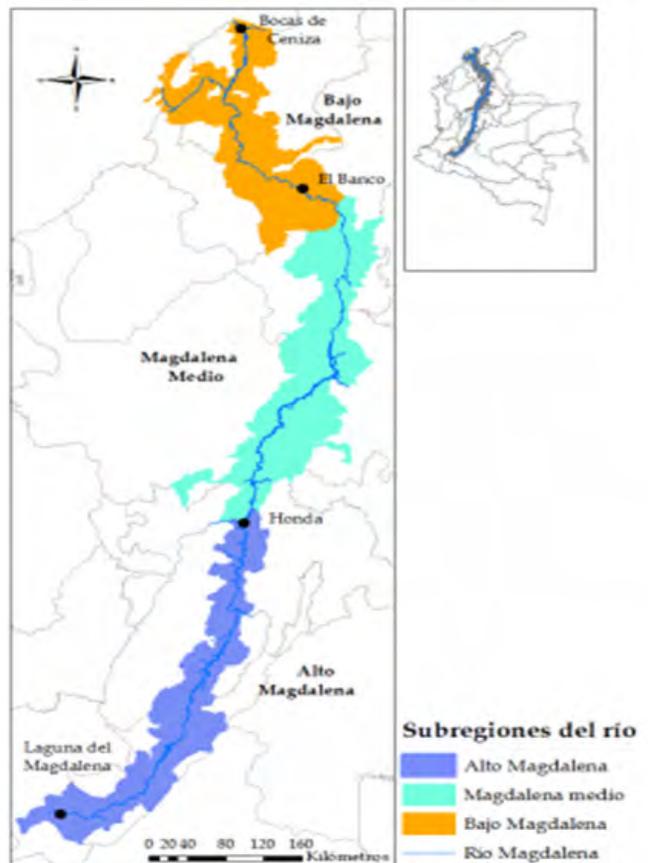
En Colombia existen alrededor de 40 ríos registrados, los más importantes de acuerdo con su caudal, longitud, biodiversidad e historia son: el río Magdalena, Amazonas, Caquetá, Negro, Orinoco, Putumayo, Guaviare, Arauca, Cauca, y Meta.

Río Magdalena:

Con una longitud de 1.538 km desde su lugar de nacimiento en la Laguna del Magdalena hasta su desembocadura en Bocas de Ceniza, el río Magdalena es uno de los ríos más extensos de Colombia y de Latinoamérica. El río dispone de 1.206 km para la navegación de los cuales el 78,8% son considerados de navegación permanente y 21,2% de navegación transitoria (Banco de la República, 2017).

El Grande Magdalena como se le conoce tradicionalmente, saluda a 12 departamentos y 125 municipios que concentran más de 6.381.243 habitantes (DANE, 2016), lo cual equivale a un 13% de la población nacional (Banco de la República, 2017) que encuentran en *el grande* una fuente de alimento, sostenimiento, suministro para actividades agrícolas y ganaderas.

De esta manera el río Magdalena, ha sido clasificado en 3 subregiones:



Fuente: Geografía económica de los municipios ribereños del Magdalena- Banco de la República – 2017

En cada una de las subregiones, hay una oferta, demanda y uso real de la fuente hídrica, así por ejemplo en la primera subregión, que es el Alto Magdalena, tiene como vocación la actividad agrícola y ganadería en el departamento del Tolima y una vocación agroforestal en el departamento del Huila.

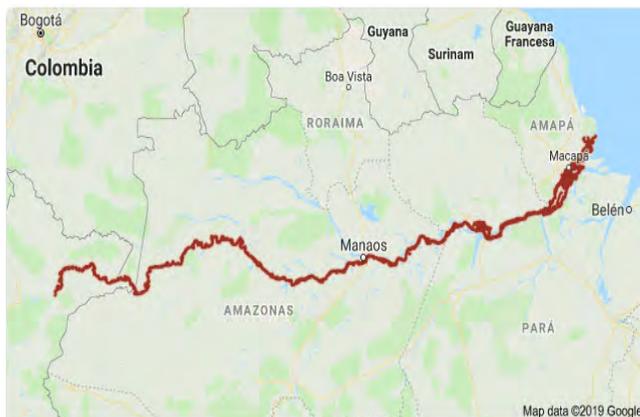
En la región del Magdalena Medio hay una alta utilización de las aguas del río Magdalena para la ganadería, en la que sobresalen los departamentos de Antioquia, Santander. Igualmente, en la zona superior de esta subregión sobre sale una vocación agrícola y agroforestal.

Por último, los pobladores ubicados en la subregión del Bajo Magdalena han destinado la utilización del recurso hídrico mayoritariamente en la actividad agrícola, agroforestal y ganadera.

Río Amazonas

El río Amazonas nace en Perú, pasa por Colombia y desemboca en Brasil, su longitud total es de 7.000 km de los cuales 110 km pasan por el territorio colombiano. El caudal del río es aproximadamente de 60.000m³/s, un nivel extremadamente alto, sobre todo si se tiene en cuenta que el río Magdalena en su paso por Barranquilla y en eventos de ola invernal, como el fenómeno de la Niña en 2010, uno de los más fuertes que registró el país, se midió un caudal de 17.000 m³/s; así mismo el registro

de este grande de Sur América, en su paso por Colombia abarca entre 2 y 3 km de ancho y una profundidad máxima de 55 metros (similar a un edificio de 18 pisos) y su profundidad media es de 25-30 metros (IDEAM, 2012)



Amazonas

Fuente: Google Maps

De acuerdo con el estudio de *“The Amazon at sea: Onset and stages of the Amazon River from a marine record, with special reference to Neogene plant turnover in the drainage basin”* realizado por las Universidades de Ámsterdam y Brasilia, el río Amazonas contribuye a la quinta parte del suministro total del agua dulce a los cinco océanos del planeta y tiene la mayor cuenca de drenaje sobre todos los ríos, así mismo el río Amazonas le da vida a los pulmones del mundo, esto es, al bosque tropical más extenso del planeta.

La región amazónica que comprende el 40% del territorio nacional y a su vez es la región menos poblada, es la zona forestal más grande e importante para el planeta puesto que abarca más de 8 países (Brasil, Ecuador, Venezuela, Perú, Guyana, Surinam, Bolivia y Colombia) Para el caso de Colombia su superficie es de 483.119 km².

Río Caquetá

Con una longitud total de 2.280 km recorre Colombia y Brasil el río Caquetá, de su longitud total 1.200 km corresponden a Colombia (AQUAE Fundación, 2019).



Fuente: Google Maps

Este importante río, que también se une con el río Amazonas y que en Brasil es conocido como el río Japurá, nace en el macizo colombiano, “en el departamento de Cauca, directamente en el Cerro de Peñas Blancas, adyacente al páramo de las Papas, en la confluencia de las quebradas Peñas Blancas, Las Lajas y Laguna seca a una altura de 3.850 msnm, y un caudal medio de 1.000 m³/s (Toda Colombia, 2019) Igualmente el río Caquetá:

Tiene una distribución monomodal, registrando los mayores caudales hacia la mitad del año (entre los meses de abril a septiembre) y los menores en los otros seis meses restantes del año (de octubre a marzo). Este régimen monomodal obedece a la distribución anual de las precipitaciones con períodos más lluviosos hacia la mitad del año y de tendencia seca al final y comienzo del año. La cuenca del Río Caquetá es de vital importancia para el municipio de Solano ya que es el eje articulador con los municipios vecinos y con la capital del departamento.

Por otra parte, es el proveedor del agua para consumo humano para Solano, a través de un sistema de bombeo. (Toda Colombia, 2019).

Este importante río colombo-brasilero tiene como afluentes a los siguientes 5 ríos: río Mecaya; río Orteguzza; río Caguán; río Yari; río Cahuinari; y río Miriti. Esta abundante afluencia hídrica es otra de las características principales del río Caquetá y es justamente lo que lo convierte en uno de las fuentes hídricas más importantes de Colombia.

Río Orinoco:

El río Orinoco nace al sur del Macizo de las Guayanas en la Sierra de Parima. El lugar de su nacimiento, en el Pico Delgado-Chalraud, se localiza a los 1.047 msnm. Luego desciende en dirección oriente-occidente por unos 250 km hasta encontrarse con el río Mavaca. Desde ese punto tuerce su curso hasta su encuentro con el gran río Guaviare. (Universidad Nacional, 2007).

El río es reconocido por dividir dos países, Colombia y Venezuela, el río baña asombrosamente toda la frontera entre los países, su riqueza y biodiversidad es igualmente impresionante.



Fuente Transporte Fluvial

Su longitud total es de 2.150 km y su cuenca alberga tres grandes ecosistemas: los nacimientos de agua en los Andes y en los tepuyes del Escudo Guayanés; los morichales (humedales) y ríos de las planicies; el delta, donde se mezclan las aguas del Orinoco con las del mar Caribe (WWF., Colombia, 2018).

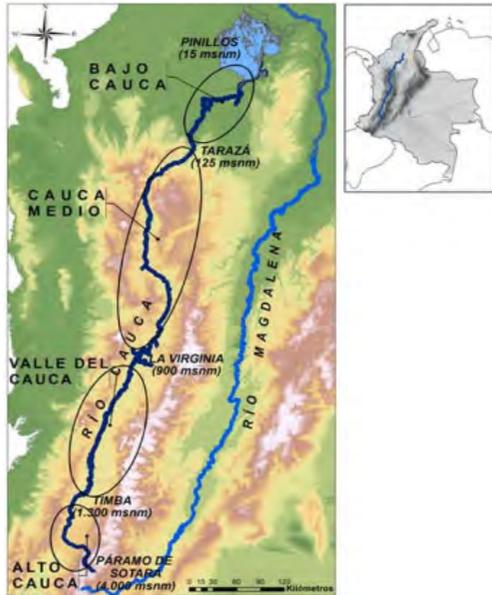
El río Orinoco al igual que el río Magdalena tiene una clasificación por subregiones o simplemente en 3 partes. La primera es conocida como el Alto Orinoco, luego, El Medio Orinoco y finalmente El Bajo Orinoco, la primera subregión del río se extiende desde su nacimiento y fluye 242 km; El Medio Orinoco abarca 750 km y va hasta los “rápidos de Atures” muy cerca del río Meta; y El Bajo Orinoco termina en la ciudad de Barrancas y su recorrido es de 959 km.

Varios de los afluentes del Río Orinoco son el Río Apure, Meta, Caroní, Arauca, Caura y Atabapo entre otros, como quiera que este río que es el principal de la extensa zona de la región Orinoquia, posee aproximadamente 200 afluentes mayores y unos 600 menores. Así mismo “el flujo de agua varía según la estación. Por naturaleza, el centro de Sudamérica es húmedo y recibe muchas precipitaciones, pero entre mayo y agosto las lluvias son tan abundantes que inundan una zona plana hasta convertir un 10 por ciento de la cuenca en un nuevo entorno aprovechado por muchas especies animales” (GeoEnciclopedia, 2019).

Río Cauca:

La ubicación del río Cauca está entre la cordillera central y occidental, con una longitud de 1.350 km que atraviesan 7 departamentos y más de 180 municipios, lo que hace al río Cauca el segundo más importante del país después del río Magdalena. (Banco de la República, 2015). Este importante afluente nace en el Páramo de Sotorá en el Valle del Cauca y desemboca en el municipio de Pinillos en el departamento de Bolívar, es decir, que el río Cauca pasa por los departamentos del Cauca, Valle, Risaralda, Caldas, Antioquia, Sucre y Bolívar, sirviendo como fuente de alimento, transporte, comunicación, y articulador de culturas.

Algunos de las principales vertientes del río Cauca son: el río Timba, río Claro, río Jamundí, río Lilí, río Meléndez, río Cañaveralejo. Así mismo, el Río Cauca tiene una clasificación por subregiones de la siguiente manera:



Fuente: Google Maps

De las actividades económicas destacadas de estas subregiones del río Cauca, se destacan actividades productivas como la industria azucarera, fuente eléctrica, cultivo de café, actividad minera y agrícola. Igualmente, los bosques y áreas seminaturales se encuentran en las partes altas de las cuencas, mientras que las partes medias y bajas tienen usos agrícolas.

BIODIVERSIDAD DE LOS RÍOS COLOMBIANOS: POTENCIA MUNDIAL

“Con seis nevados, 44% de los páramos de Sudamérica, cinco vertientes hidrográficas, 30 grandes ríos, 1.277 lagunas y más de 1.000 ciénagas, el agua es una de las mayores riquezas del país. Colombia es además el segundo país con mayor diversidad de peces (1.533 especies) y de anfibios (763 especies) y 70% de la energía que se consume viene de hidroeléctricas.” (WWF, 2019).

Se conoce que son aproximadamente 30 los ríos que son fuente de abastecimiento para diferentes ciudades principales, y que el 70% de la energía eléctrica del país es generada gracias a la potencia y fuerza de los ríos (IDEAM, 2014); así mismo principal fuente económica de comunidades enteras que dependen de la conservación y existencia de los ríos y el hogar de millones de especies.

Colombia tiene 5 áreas hidrográficas: Caribe, Pacífico, Magdalena-Cauca, Orinoco y Amazonas y en cada de una de estas áreas la biodiversidad varía de tal manera, que hay especies únicas en el planeta que solo pueden ser encontradas en tales zonas. A continuación, se hace una aproximación de la riqueza de los ríos en el país, a fin de exponer la importancia de su conservación y protección.



Fuente: Instituto de Estudios Ambientales IDEA- Universidad Nacional

Biodiversidad del área hidrográfica del Orinoco:

Esta área abarca distintos ecosistemas como los nacimientos de agua en los Andes, humedales y ríos de planicies y el lugar donde el río Orinoco se mezcla con el mar Caribe. Toda esta abundante fuente de agua es la que permite la vida y preservación de millones de especies, tanto en flora como en fauna; se sabe que en números aproximados existen 17.420 tipos de plantas, más de 1.000 especies de peces, 119 tipos distintos de reptiles, 250 mamíferos que sobreviven gracias al río, su cuenca y afluentes, y 1.300 especies de tipos de aves. (GeoEnciclopedia, 2019).

En relación a la variedad de especies del Orinoco se destacan la piraña, (*Pygocentrus cariba*); el tigre óscar (*Astronotus ocellatus*); el tetra cardenal (*Paracheirodon axelrodi*).



La anguila eléctrica (*Electrophorus electricus*); *Cichla temensis*; *Curimata incompta*; *Acestorhynchus microlepis*; *Abramites hypselonotus*; *Anostomus anostomus* y *Trachycorystes*.

En esta área existen 3 especies icónicas, el delfín rosado, el cocodrilo del Orinoco que es un reptil endémico de la cuenca de río y el más grande depredador de Sudamérica y la nutria gigante. (GeoEnciclopedia, 2019).



Otros animales como los manatíes, jaguares, gansos del Orinoco, tortugas, águilas harpía y capibaras son también especies que existen gracias al río Orinoco, así como el registro de más de 800 especies de mariposas y 700 especies de hormigas.

En esta zona hay que destacar la presencia del río Meta y su riqueza: en relación a la flora, hay zonas en las que se encuentran hasta 1.727 especies, distribuidas en 148 familias y 667 géneros. De las 1.727 especies el 99% son especies nativas y el resto (14 especies) fueron introducidas en la región. Igualmente destaca el Informe Biodiversidad de la cuenca baja y media del río Meta que:

“Del total de especies, el 44% corresponden a la cuenca del Meta, el 26% son exclusivas de la cuenca del Bitá y el 30% restante son especies compartidas por ambas cuencas. Se registraron cinco especies endémicas: dos a nivel de Colombia (*Pachira nukakica* y *Aristolochia goudotii*) y tres de la Orinoquia Colombo-Venezolana (*Roystonea oleracea*, *Passiflora sclerophylla* y *Cattleya violacea*). Así mismo se encontró que 15 especies son nuevos registros para la zona de estudio; 16 son registros nuevos para la Orinoquia y otras 16 se perfilan como nuevos registros para Colombia. Cerca de la tercera parte (567 especies, representando el 33%) se encuentran en ambientes acuáticos o con temporadas en las que pueden vivir en ambientes acuáticos y 1.160 son exclusivas de tierra firme.” (Fundación Omacha, Fundación Palmarito, WWF, 2016, pág. 58).

Por otro lado, en esta región se ubica el río Bitá el cual abraiga y da la posibilidad de vida a miles de especies fundamentales para la conservación del medio ambiente. De acuerdo con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt el río es la fuente de sobrevivencia de:

- 63 especies de mamíferos
- 1.474 especies de plantas
- Se identificaron dos especies de esponjas en la planicie inundable; asimismo, una especie no identificada (*Metaniidae*) restringida a las rocas sumergidas en el canal principal del río.
- 10 especies de camarones
- 34 especies de escarabajos coprófagos
- 254 especies de peces

- 18 especies de anfibios y 38 de reptiles
- 201 especies de aves (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2018).

Otras fuentes de Biodiversidad del área hidrográfica del Orinoco:

“Río Tomo:

Nace en el departamento del Meta, hace parte de la cuenca del río Orinoco y constituye la frontera norte del Parque Nacional Natural El Tuparro. Incluye muchos tipos de humedales como lagunas, varias playas y bosques de galería, inundables o no, que se encuentran protegidos por el área del parque. Una de las especies emblemáticas es el caimán llanero, también conocido como caimán del Orinoco.

Río Vichada:

También hace parte de la cuenca del río Orinoco. Tiene una extensión de 580 km y es el más desconocido de la Orinoquia. Algunas de las especies que lo caracterizan son los peces pavones o Tucunarés, que pueden pesar casi 10 kilos, además se pueden encontrar las toninas o delfines de río y las payaras una especie de pez, que como los pavones, resultan bastante atractivas en la pesca deportiva que se practica en la Orinoquia y Amazonia.” (WWF Colombia, 2017).

Importancia Económica del área hidrográfica del Orinoco:

Esta zona hidrográfica de Colombia tiene una importancia económica fundamental. Debido a que el río es muy caudaloso es navegable en la gran mayoría de su trayecto, así que por allí transitan productos exportados y comercializados en la cuenca, como caucho, madera, carbón. Así mismo “los pueblos nativos de la cuenca encuentran en el río una importante fuente de agua dulce y alimentos, así como un medio para hacer crecer cultivos como la yuca” (GeoEnciclopedia, 2019).

Por otro lado, el uso principal que se le dan a las especies de esta área hidrográfica del país son de (i) protección, con 806 especies, que corresponde al 47% de las especies de la región; (ii) Especies de uso ornamental, en total 294, esto es el 17% de las especies de la región; (iii) Especies maderables 222, es decir, el 13%; (iv) especies utilizadas como carnadas (pesca) 129 lo que implica un 8%; (v) especies utilizadas para el alimento humano, 88 especies, lo que equivale al 5%; (vi) especies destinadas para el uso medicinal 73, esto es el 4%; (vii) y especies utilizadas como combustibles son 39, un 2% de las especies totales de la región. (Fundación Omacha, Fundación Palmarito, WWF., 2016).

Por otro lado, y desde el punto de vista de demanda de agua, la cuenca concentra una “demanda total de 2.815 millones de m³, que corresponden al 78% del volumen usado en la cuenca Orinoco y el 9% del total usado del país. (IDEAM 2014). Según el Estudio Nacional del Agua, se estima que los sectores productivos que más demandan el recurso hídrico son hidrocarburos, agropecuario y minero (IDEAM 2014).” (Fundación Omacha, Fundación Palmarito, WWF., 2016).

Biodiversidad área hidrográfica del Magdalena-Cauca

“En términos de biodiversidad y dado las cambiantes condiciones climáticas influidas por las modificaciones altitudinales, esta región es una de las reservas genéticas fito-animales más importante del mundo” (IDEAM, 2001), así mismo en la cuenca del Magdalena–Cauca se constituye el territorio con más amenazas ambientales, como quiera que allí se concentra la mayor parte de la población: 35 millones (IDEAM, 2001).

La importancia del río Cauca se destaca cuando se tiene en cuenta que en su recorrido por los departamentos del Cauca, Valle, Risaralda, Caldas, Antioquia, Sucre y Bolívar, se localizan actividades productivas de gran importancia para la economía regional y nacional como la industria azucarera, los cultivos de café y otras actividades agropecuarias, así como actividades mineras e hidroeléctricas. Por ejemplo, cuando se excluyen las capitales de departamento de los cálculos de la producción, el grupo de municipios vecinos de primer y segundo orden del río Cauca representan cerca del 20% del total del producto nacional (Banco de la República, 2015).

Por esta importante área cruzan los siguientes ríos, igualmente importantes para la existencia de flora, fauna y la supervivencia del ser humano:

- Bolívar: cruza varios departamentos. Es comúnmente utilizado para actividades de agricultura, pesca y consumo humano.
- En relación al río Cauca el primer municipio en recibir sus aguas es Jamundí “al salir de Jamundí entra al oriente de la ciudad de Cali, posteriormente llega a Yumbo, Yotoco, Roldanillo y termina su paso por el departamento del Valle atravesando los municipios de Subregión del Norte, Cartago y Ansermanuevo” (Tierra Colombia, 2016).

En el departamento de Antioquia el río Cauca cumple con una labor muy importante como quiera que es el motor que impulsa la economía y el desarrollo de la región, como fuente de riego en Caramanta o en Ituangó, Valdivia Cáceres y Nechí.

Importancia Económica

En relación con la industria eléctrica el área hidrográfica del Magdalena-Cauca genera el 95% de la producción termoeléctrica y el 70% de la producción hidroeléctrica, “en cuanto a la producción pecuaria en su mayoría, y la agroindustrial tres cuartas partes de la producción nacional. Esto sumando equivale al 85% del Producto Interno Bruto (PIB)” (IDEAM, 2001).

726 municipios dependen de esta área hídrica en el país, abasteciendo a importantes ciudades como Cali, Medellín, Barranquilla, Bogotá entre otras.

Otros ríos que se caracterizan por su nivel de biodiversidad son:

Río Atrato:

Es conocido como el río más caudaloso del país. Atraviesa nueve municipios de Chocó y tres de Antioquia y beneficia a más de 400.000 personas. Más de 150 afluentes contribuyen a su formación. Recorre el Chocó biogeográfico una región con más de 2.000 especies de fauna y flora endémicas, reconocida como una de las zonas más biodiversas del planeta.

Río Putumayo:

Nace en el Nudo de los Pastos y hace frontera entre Colombia, Ecuador y Perú y Brasil. Desemboca en el río Amazonas y es un territorio poco explorado debido al conflicto armado. Es el hábitat de dos de las siete especies de delfines de río identificadas en el mundo, en la más reciente expedición científica que 1.600 km del río, se encontraron 559 delfines.

Río Guaviare:

Nace en el encuentro de los ríos Guayabero y Ariari. Se extiende durante 1.350 km y fue uno de los escenarios del conflicto armado que durante décadas se vivió intensamente en el departamento que comparte su nombre. Probablemente sea uno de los ríos con mayor biodiversidad del país por la variedad de ecosistemas que recorre.

AMENAZAS CONTRA LOS RÍOS

“Cada año los ríos reciben 918.670 toneladas de materia orgánica no biodegradable. Parte de la expansión ganadera y agrícola se hace a costa de los humedales. Hay barrios construidos sobre las rondas de los ríos. La minería consume enormes cantidades de agua. El cambio climático está agotando este recurso y ya hay ríos que están desapareciendo.” (WWF., 2019).



Fuente: Google Maps

Colombia ocupó el cuarto lugar en el mundo respecto de la mayor cantidad de agua por unidad en la superficie, y fue así hasta 1990, cuando los primeros 3 lugares eran para la entonces Unión Soviética, Canadá y Brasil, para la época Colombia contaba con “60 litros por kilómetro cuadrado lo era seis veces mayor que el rendimiento promedio mundial y tres veces el de Suramérica” (Banco de la República, 2017) desafortunadamente este panorama ya no es así, Colombia ocupa ahora el sexto lugar. Las razones fundamentales para este descenso son asociadas a la tala indiscriminada de árboles que afecta directamente el equilibrio de los ecosistemas.

Una de las amenazas para los ríos en Colombia tiene que ver con la vocación y el uso de la tierra, según el Banco de la República (2017) Colombia es un país que cuenta:

- con 22 millones de hectáreas (ha) con vocación agrícola
- 15 millones de ha en vocación ganadera
- 48 millones de ha de vocación forestal.

De estas, solo 5,3 millones son empleadas para la agricultura, y 0,4 millones de ha para plantaciones de árboles con fines comerciales, mientras que la ganadería utiliza 2,2 más veces el suelo de lo que permitiría su vocación, con lo que se genera un conflicto por sobreutilización. En total Colombia cuenta con el 13% de las hectáreas con problemas de subutilización y 16% con sobreutilización, mientras que el 67,6% cuenta con un uso adecuado (UPRA, 2014).

Otras amenazas para los ríos son:

La Sobreexplotación: la pesca comienza a disminuir poblaciones de especies de peces ornamentales y de consumo, lo que tiene impacto sobre las nutrias y los delfines.

Minería ilegal: en los bosques de las cuencas de los ríos Inírida, Ventuari y Caura hay minas de oro, diamantes y coltán. La mayoría son ilegales y deforestan, vierten mercurio al agua y producen sedimentos.

Se sabe gracias al Sistema de Monitoreo Antinarcoóticos de la Policía que en su labor de monitorear cultivos de uso ilícito, ha identificado 6.330 zonas donde se presenta explotación de oro por aluvión; señalan que hay 95.00 hectáreas con afectación total debido a la explotación sin ningún control, las cifras y las áreas más afectadas son:

- Chocó 40.780 hectáreas
- Antioquia 35.581 hectáreas
- Bolívar 8.629
- Córdoba 5.291

Deforestación: En el caso de la Orinoquia, tiene la segunda tasa de deforestación más alta del país, como quiera que se destruyen las selvas para destinar las zonas en espacios para la ganadería y la agricultura. Según el Estudio Nacional de Agua, la región va a experimentar problemas hídricos por la pérdida de bosques y la desaparición de humedales. (WWF., 2019).

Con base a la última alerta temprana emitida por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales se precisan los siguientes datos:

- Departamento de Caquetá: Ríos Yarí, Caguán y Quemaní.

El principal núcleo se encuentra en el occidente del departamento de Caquetá, en inmediaciones de los ríos Yarí, Caguán y Quemaní, donde se encontraron 980 detecciones de deforestación. Las mayores concentraciones de detecciones tempranas se localizan en el municipio de San Vicente del Caguán, en las veredas Ciudad Yarí (la más afectada) y Paraíso del Yarí, y en el municipio de Cartagena del Chairá; las veredas más afectadas fueron Porvenir 1, El Billar, Cumarales y Ánimas Altas.

- Departamento del Putumayo: Río Caquetá

La concentración de detecciones de deforestación en el departamento de Putumayo se localiza cerca al límite con el departamento del Caquetá, donde se detectaron 179. La zona de afectación se concentra en el municipio de Puerto Guzmán, y la vereda Yurilla la más afectada. También, las veredas Caño

Sábalo, Bajo Caño Arenosa, Delicias, José María y río Ardilla complementan la zona de mayor detección de deforestación. Los ríos Yurilla y Sadilla son afectados en varios tramos.

- Guaviare: Marginal de La Selva

La zona aledaña a la vía Marginal de la Selva se encuentra nuevamente afectada por deforestación. El municipio de San José del Guaviare y sus veredas San Antonio Alto y San Jorge registran la mayor concentración de detecciones tempranas de deforestación (106 puntos) en el núcleo. El núcleo está localizado en inmediaciones al río Guaviare, en límites con el departamento del Meta.

- Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta

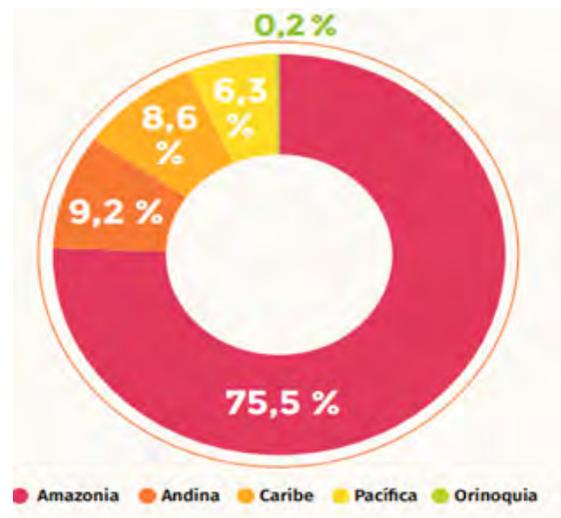
Este núcleo, que se encuentra dentro del parque, en jurisdicción del municipio de Santa Marta, afectando principalmente a los corregimientos de Minca y Guachaca, y al resguardo indígena kogui-malayo arhuaco. Las detecciones de deforestación se concentran en inmediaciones de las quebradas Naculundicue y Mancuamalis, y a los ríos Buritaca, Guachaca y Don Diego.

- Meta: Mapiripán

Se identificaron 76 detecciones de deforestación en el municipio de Mapiripán, departamento del Meta, afectando la vereda Sabanas de San Ignacio y la Inspección del Siare. (IDEAM, 2018).

Poca protección: A pesar de su abundante biodiversidad y recursos hídricos, solo 4% de la Orinoquia es parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Y de los 19 espacios con alta diversidad en la región, solo cuatro están en este sistema. (WWF., 2019).

De acuerdo con lo anterior, esta sería la gráfica que representa los niveles de deforestación en las 5 regiones de Colombia:



Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales

¿POR QUÉ RECONOCER COMO SUJETOS DE DERECHOS A LOS RÍOS DE COLOMBIA? CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Los argumentos fundamentales de la Corte Constitucional para reconocer que los ríos son sujetos de derechos, fue valorado a través de tres aproximaciones teóricas que explican el valor superior de la naturaleza en la Constitución Política. Estas tres aproximaciones son:

- (i) **Enfoque antropocéntrico:** corresponde a aquella visión en la cual se entienden los recursos naturales solo al servicio del ser humano, entiende igualmente que la protección del medio ambiente es en la posibilidad de preservación del ser humano, lo que quiere decir que el cuidado de la naturaleza parte de la perspectiva del cuidado del hombre. Así lo describe la Corte Constitucional:

“Al ser el más extendido en occidente, responde a una antigua tradición filosófica y económica -que va desde los teóricos naturalistas como Smith y Ricardo hasta los pragmáticos

neoliberales como Stiegler y Friedman- que ha concebido al hombre como el único ser racional, digno y completo del planeta. Desde este punto de vista, lo único que importa es la supervivencia del ser humano y solo en esta medida debe protegerse el medio ambiente, aún cuando admite la posibilidad de la explotación controlada de recursos naturales para promover el desarrollo estatal.” (Corte Constitucional, 2016).

(ii) **Enfoque biocéntrico:** acoge la responsabilidad del hombre con la naturaleza y así mismo de las generaciones futuras, desarrolló el principio de solidaridad, bajo el entendido del cuidado de la naturaleza para evitar catástrofes que puedan afectar la existencia del hombre sobre la tierra:

“Por su parte, la visión biocéntrica deriva en un primer momento de una concepción antropocéntrica en tanto estima que la naturaleza debe protegerse únicamente para evitar la producción de una catástrofe que extinga al ser humano y destruya al planeta. Bajo esta interpretación la naturaleza no es sujeto de derechos, sino simplemente un objeto a disposición del hombre. Sin embargo, se diferencia del enfoque puramente antropocéntrico en la medida en que considera que el patrimonio ambiental de un país no pertenece en exclusiva a las personas que habitan en él, sino también a las futuras generaciones y a la humanidad en general. De tal manera que lo que ocurra con el ambiente y los recursos naturales en China puede terminar afectando a otras naciones, como a los Estados Unidos y a América Latina, como África y a Oceanía, lo que constituye una suerte de solidaridad global que, dicho sea de paso, encuentra fundamento en el concepto de desarrollo sostenible” (Corte Constitucional, 2016).

(iii) **Enfoque ecocéntrico:** este enfoque reconoce los derechos de la naturaleza y la reconoce como sujeto receptor de tales derechos, en tal sentido la relación hombre-naturaleza es horizontal y le asiste al hombre un deber de cuidado y protección:

“Parte de una premisa básica según la cual la tierra no pertenece al hombre y, por el contrario, asume que el hombre es quien pertenece a la tierra, como cualquier otra especie. De acuerdo con esta interpretación, la especie humana es solo un evento más dentro de una larga cadena evolutiva que ha perdurado por miles de millones de años y por tanto de ninguna manera es la dueña de las demás especies, de la biodiversidad ni de los recursos naturales como tampoco del destino del planeta.

En consecuencia, esta teoría concibe a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos que deben ser reconocidos por los Estados y ejercidos bajo la tutela de sus representantes legales, verbigracia, por las comunidades que la habitan o que tienen una especial relación con ella.

Estas tres aproximaciones son mencionadas por la Corte para argumentar que es este último enfoque el acogido por el constituyente primero bajo una interpretación sistemática de la Constitución Política, y la tesis con mayor fuerza bajo la línea jurisprudencial de la Corte, en tal sentido explica y cita múltiples sentencias en las cuales se han tutelado derechos para la naturaleza bajo el enfoque ecocéntrico:

“Respecto de este último enfoque la Corte ha señalado en la reciente Sentencia C-449 de 2015 que la perspectiva ecocéntrica puede constatar en algunas decisiones de esta Corporación; por ejemplo, la Sentencia C-595 de 2010 anota que la Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la tierra.

En igual sentido, la Sentencia C-632 de 2011 expuso que:

“En la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados. En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza. Postura que principalmente ha encontrado justificación en los saberes ancestrales en orden al principio de diversidad étnica y cultural de la Nación (art. 7º Superior)”.

En el mismo sentido, la Sentencia T-080 de 2015, indicó que en esta línea que:

“La jurisprudencia constitucional ha atendido los saberes ancestrales y las corrientes alternas de pensamiento, llegando a sostener que la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados”

En esta medida, argumenta la Corte Constitucional que reconocer la naturaleza como sujeto de derechos hace parte de la fórmula del Estado Social de Derecho, al definir en el artículo primero a Colombia como un Estado **pluralista** y democrático así mismo menciona los artículos 7º y 8º para destacar que existe un mandato constitucional en el sentido de proteger la **diversidad étnica y cultural** de la nación que tiene una especial conexión y dependencia con los recursos naturales del país.

La Corte acoge para reconocer como sujeto de derechos al río Atrato el **principio pluralista** para explicar que este hace parte de la fórmula del Estado Social de Derecho; indica la Corte que la Constitución Política abarca una integración de valores, principios e ideologías y al tiempo protege las diferentes razas, etnias, lenguas, culturas, sexos y creencias propias –precisamente- del Estado plural colombiano, con el fin de alcanzar un marco normativo que garantice una convivencia pacífica y tolerante. “Dichas aspiraciones se ven reflejadas en los preceptos contenidos en:

el Preámbulo y en los artículos 1º (democracia participativa y pluralista)

- artículo 5º (supremacía de los derechos inalienables de la persona)
- artículo 13 (igualdad de derechos, libertades, oportunidades)
- artículo 16 (libre desarrollo de la personalidad)
- artículo 26 (libertad para escoger profesión u oficio)
- artículo 27 (libertad de enseñanza)
- artículo 67 (derecho a la educación)
- artículo 70 (acceso a la cultura)
- artículo 71 (libertad en la búsqueda del conocimiento)
- artículo 72 (protección del patrimonio cultural)” (Corte Constitucional, 2016).

Para la Corte es trascendental estos contenidos porque encuentra en la garantía del pluralismo, la posibilidad de la coexistencia de diversas culturas e identidades étnicas que son en sí mismo el carácter diferenciador de Colombia respecto del mundo y la identidad general del país, bajo esta lógica existe entonces la necesidad de asegurar un trato igualitario y respetuoso para ellas y sobre todo garantizar su derecho a subsistir y permanecer en el territorio, teniendo siempre presente que tal permanencia debe lograrse en condiciones dignas y justas.

Luego entonces la Corte Constitucional valora que la coexistencia y la existencia misma de la diversidad de culturas e identidades étnicas en Colombia dependen igualmente de la conservación de un ambiente sano, de llevar una vida digna y armónica con la naturaleza, principal proveedor de las necesidades básicas del ser humano. En tal circunstancia salvaguardar los ríos, sus cuencas y afluentes, entendiendo al agua como principal condición de vida, es salvaguardar la prolongación de la vida plural en Colombia y así mismo es cumplir con una responsabilidad universal de conservación y reparación de los ecosistemas indispensables para el planeta.

Igualmente, la Corte llama la atención sobre el **principio de diversidad étnica y cultural de la nación** para enunciar que asistimos a una nueva concepción del Estado moderno, en el cual se concibe la persona humana “como un sujeto de características particulares, que reivindica para sí su propia conciencia ética” así mismo este Estado moderno concibe a la sociedad bajo los valores de la tolerancia y el respeto por la diferencia, lo que tendría que traducirse en la posibilidad de cada individuo de realizarse o realizar su proyecto de vida. Así las cosas, lo que en últimas pretende esta visión de Estado es garantizar que todas las formas de ver y entender el mundo puedan convivir pacíficamente.

“La Corte ha señalado que los derechos fundamentales de las comunidades étnicas se concretan, entre otros:

- En el derecho a la subsistencia, derivado de la protección constitucional a la vida (artículo 11);
- El derecho a la integridad étnica, cultural y social, que a su vez se deriva no solo del mandato de protección a la diversidad y del carácter pluralista de la nación (artículos 1° y 7°)
- También, de la prohibición de toda forma de desaparición y desplazamiento forzado (artículo 12)
- El derecho a la propiedad colectiva de la tierra (artículos 58, 63 y 329)
- Y el derecho a participar y a ser consultados de las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en sus territorios, es decir, el derecho a una consulta previa, libre e informada.

En este orden de ideas, al ser un fin esencial del Estado la convivencia pacífica entre las diversidades étnicas y culturales, este debe no solo garantizar para sus asociados los derechos -mencionados- que como ciudadanos y grupos pluriétnicos y multiculturales conservan, sino la garantía de no imposición de visión del mundo. No intervenir en las concepciones de los pueblos, es comprender que grupos ancestrales conservan a través de los siglos mensajes de cuidado y protección de la madre tierra que constituyen al sano equilibrio ambiental.

Otro argumento de la Corte Constitucional para valorar que el río Atrato es sujeto de derechos, tiene que ver con la **Constitución Ecológica**:

“Hay que recordar que Colombia ha sido reconocida por la comunidad internacional como un país “*megadiverso*”, al constituir fuente de riquezas naturales invaluable en el planeta, que amerita una protección especial bajo una corresponsabilidad universal.”

Y resalta la Corte, de acuerdo con la intervención de la Universidad de Antioquia que “Colombia, en sus bosques, páramos, humedales, zonas secas y muchos otros ecosistemas, cuenta con miles de especies de plantas y animales -incluso con muchas más aún en proceso de descubrimiento e investigación-, además de una casi desconocida variedad de microorganismos. ***Muchas de estas especies y algunos ecosistemas presentes en Colombia son exclusivos, es decir, endémicos, por lo cual si ellos desaparecen de nuestro territorio desaparecerán de la faz de la tierra. Es por esto que el país tiene una gran responsabilidad de proteger estos ecosistemas únicos, además de ayudar en la conservación de toda la biodiversidad en general.***” (Corte Constitucional, 2016)

En consecuencia la Corte Constitucional sostiene que la biodiversidad del país hace parte del entorno vital del hombre y que es indispensable para las generaciones futuras, luego entonces *La conservación de la biodiversidad no se basa únicamente en la protección de especies y ecosistemas por su valor intrínseco, sino de la conservación de la existencia y permanencia de la vida humana, como quiera que:*

“*La mayoría de los bienes de aprovisionamiento que usamos (agua, alimentos, medicinas, combustibles, materiales de construcción, etc.) provienen directamente de o necesitan de ecosistemas en buen funcionamiento. Además, recibimos muchos otros beneficios indirectos de la biodiversidad, como regulación de ciclos hídricos, del carbono, del clima y servicios culturales*” (Corte Constitucional, 2016)

Así las cosas, para la Corte es claro que la Constitución Política de 1991 definió como presupuestos y mandatos la conservación y protección del medio ambiente; estos presupuestos reglan a su vez la manera en cómo se relacionan Estado-Sociedad con la Naturaleza y son a su vez lo que la Corte Constitucional ha definido como la Constitución Ecológica, que como bien señala esta corporación, está lejos de ser una mera enunciación retórica, sino que conlleva principios, derechos fundamentales y obligaciones a cargo del Estado.

Alguno de esos derechos y obligaciones, se desprenden de la concepción de defensa del medio ambiente sano, que reviste este,

en nuestro ordenamiento jurídico de *objetivo fundamental* dentro de la fórmula del Estado Social de Derecho. Al ser la defensa del medio ambiente sano (i) un principio constitucional, espera del Estado la protección de las riquezas naturales de la nación – artículos 1, 2, 8, 366, de la Carta Magna- (ii) y al ser igualmente la defensa del medio ambiente sano, un derecho constitucional fundamental y colectivo, se vuelve exigible para todos a través de las acciones legales -artículos 86 y 87 de la CP- (iii) finalmente también es una obligación que recae en el Estado, la sociedad y los particulares, al implicar el deber de conservación y protección del único bien que le asegurara al ser humanos y sus generaciones venideras la posibilidad de la vida en condiciones dignas- artículos 8, 79, 95 y 333 de la CP-.

De este modo, la Corte Constitucional señala que en la Carta “por una parte, la protección del medio ambiente como un derecho constitucional, ligado íntimamente con la vida, la salud y la integridad física, espiritual y cultural; y por la otra, como un deber, por cuanto exige de las autoridades y de los particulares acciones dirigidas a su protección y garantía.

Dicho en otras palabras: la naturaleza y el medio ambiente son un elemento transversal al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae por supuesto en atención a los seres humanos que la habitan y la necesidad de contar con un ambiente sano para llevar una vida digna y en condiciones de bienestar, pero también en relación a los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, *entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas. Se trata de ser conscientes de la interdependencia que nos conecta a todos los seres vivos de la tierra; esto es, reconocernos como partes integrantes del ecosistema global -biósfera-, antes que a partir de categorías normativas de dominación, simple explotación o utilidad.* Postura que cobra especial relevancia en el constitucionalismo colombiano, teniendo en cuenta el principio de pluralismo cultural y étnico que lo soporta, al igual que los saberes, usos y costumbres ancestrales legados por los pueblos indígenas y tribales. (Corte Constitucional, 2016) (Negrillas fuera de texto)

Finalmente el último pronunciamiento sobre el reconocimiento de sujetos derechos de los ríos, fue por parte de la Sentencia de Sala Cuarta Civil de Decisión del Tribunal Superior de Medellín, que fallando una acción de tutela en segunda instancia, decidió:

“RECONOCER al río Cauca, su cuenca y afluentes como una entidad sujeta de derechos a la protección, conservación y mantenimiento y restauración a cargo de EPM y del Estado”

Las razones de la Sala tienen que ver con todo lo sucedido alrededor de Hidroituango, [y que] se relaciona indiscutiblemente con el desarrollo sostenible y las generaciones futuras. En la Ley 388 de 1997 se establece que el ordenamiento territorial pretende lograr condiciones de vida digna para las generaciones futuras. La norma reconoce implícitamente la dignidad de las generaciones futuras, que es un principio esencial de los sujetos de derecho que interrelaciona a las generaciones actuales.

- Fundamento constitucional de exigencia legal de declaración de impacto o efecto ambiental, se encuentra en el derecho constitucional que tienen todas las personas de generaciones presentes y futuras de gozar de un ambiente sano.
- Generaciones presentes y futuras tienen el derecho a gozar de un ambiente sano, que encuentra preceptos constitucionales en artículos 8°, 63, 67 incs. 2°, 79, 80, 81, 82, 88, 93, 94, 226, 267, incs. 3°, 268-7, 277-4, 282-5, 300-2, 310, 317-7-9, 331, 332, 333 inc. Final y 340.
- Declaraciones como fuentes de derecho relacionadas con el tema de generaciones futuras y el ambiente sano, posibilita afirmar que no son categorías muertas, sino verdaderos sujetos de derecho.
- Las generaciones futuras son sujetos de derechos de especialísima protección.
- Las generaciones futuras tienen derechos fundamentales a la dignidad, agua, seguridad alimentaria y ambiente sano.
- El río Cauca es sujeto de derecho, lo que implica su protección, conservación, mantenimiento y restauración. (Montenegro, 2019)

MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

TÍTULO	Ley 472 de 1998. Ley 99 de 1993. Ley 387 de 1997. Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 (CNU MAH). Carta Mundial de la Naturaleza de la ONU de 1982. Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de 1992 Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, adoptada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. UNESCO – <i>soft law</i> . Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos de 1997. Declaración Universal sobre bioética y los Derechos Humanos de 2005. Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras del 12 de noviembre de 1997.	CONTENIDO GENERAL	Derechos e intereses colectivos. Desarrollo sostenible. Ordenamiento territorial. Generaciones futuras. Preservación para generaciones venideras. Generaciones futuras. Responsabilidad de generación presente. Medio humano. Conservación especies y ecosistemas. Derecho al desarrollo. Desarrollo equitativo.
--------	--	-------------------	--

Fuente: Luis Carlos Montenegro. Análisis y comentarios de la Sentencia de segunda instancia 00420190007101 del 17 de junio de 2019 de la Sala Cuarta Civil de Decisión del Tribunal Superior de Medellín.

REFERENCIA	T-622 de 2016 T-1451 de 2000, SU-116 de 2001, T-288 de 2007, T-659 de 2007, T-601 de 2017, T-362 de 2014. STC 7630 de 9 de junio de 2016 STC 9813 de 19 de julio de 2016 STC 15985 de 3 de octubre de 2017 T-411 de 1992 C-526 de 1994 C-649 de 1997 T-760 de 2007	TEMA GENERAL	Declaración de ríos como sujetos de derecho. Constitución ecológica. Biodiversidad. Protección especial de los ríos. Derecho al agua. Patrimonio futuro. Menoscabo de intereses grupales, infringe garantías individuales. Procedencia de acción de tutela frente a vulneración del derecho a un ambiente sano, cuando se advierte prima facie que su transgresión produce inevitablemente la afectación directa de derechos fundamentales como la vida, salud, acceso al agua de tutelantes y núcleos familiares. Protección del ambiente, asunto vital para la población mundial. Fundamento constitucional de exigencia legal de declaración de impacto o efecto ambiental, se encuentra en el derecho constitucional que tienen todas las personas de generaciones presentes y futuras de gozar de un ambiente sano.
------------	---	--------------	---

		Derecho de todas las personas, generaciones presentes y futuras a gozar de un ambiente sano Ecologización, concepto que hace parte de la evolución del concepto de Estado. Mandato que supera el sentido social, pues se refiere al entorno en que podrán vivir las generaciones futuras.
--	--	---

Fuente: Luis Carlos Montenegro. Análisis y comentarios de la Sentencia de segunda instancia 00420190007101 del 17 de junio de 2019 de la Sala Cuarta Civil de Decisión del Tribunal Superior de Medellín.

BIBLIOGRAFÍA

- AQUAE Fundación. (01 de 06 de 2019). *Río Caquetá*. Obtenido de <https://www.fundacionaquae.org/wiki-aquae/rios/rio-caqueta/>
- Banco de la República. (2015). *Río Cauca: la geografía económica de su área de influencia*. Cartagena.
- Banco de la República. (2017). *Geografía económica de los municipios ribereños del Magdalena*. Cartagena.
- Corte Constitucional. (2016). *Sentencia T 622/16*.
- DANE. (2016).
- Fundación Omacha, Fundación Palmarito, WWF. (2016). *Biodiversidad de la cuenca baja y media del río Meta*. Bogotá: Unión Gráfica.
- GeoEnciclopedia. (07 de 06 de 2019). *Río Orinoco*. Obtenido de <https://www.geoenciclopedia.com/rio-orinoco/>
- IDEAM. (2014). *Estudio Nacional del Agua*. Bogotá.
- IDEAM. (2001). *Estudio Ambiental de la cuenca Magdalena-Cauca y elementos para su ordenamiento territorial*. Bogotá.
- IDEAM. (2012). *Informe Río Amazonas*. Bogotá.
- IDEAM. (2018). *Boletín de Alertas Tempranas de Deforestación*.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. (2018). *Biodiversidad del río Bita, Vichada, Colombia*. Bogotá.
- Montenegro, L. (2019). *Análisis y comentarios de la Sentencia 00420190007101*.
- Tierra Colombia. (2016). *El río Cauca*.
- Toda Colombia. (21 de 02 de 2019). *Hidrografía Departamento del Caquetá*. Obtenido de <https://www.todacolombia.com/departamentos-de-colombia/caqueta/hidrografia.html>
- Universidad Nacional. (2007). *La Gran Cuenca del Orinoco*. Bogotá.
 WWF. (19 de junio de 2019). *Agua, riqueza para la naturaleza y la gente*. Obtenido de http://www.wwf.org.co/que_hacemos/agua/
- WWF Colombia. (24 de septiembre de 2017). *La riqueza natural que esconden los ríos*. Obtenido de La riqueza natural que esconden los ríos: <http://www.wwf.org.co/?uNewsID=312210>
- WWF Colombia. (2018). *Orinoco*.

De los honorables congresistas


GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
 Senador de la República
 Coalición Lista de la Decencia

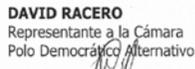

AIDA AVELLA ESQUIVEL
 Senador de la República
 Coalición Lista de la Decencia


IVÁN CEPEDA CASTRO
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo


GUSTAVO PETRO URREGO
 Senador de la República
 Colombia Humana


MARÍA JOSÉ PIZARRO R.
 Representante a la Cámara
 Coalición Lista de la Decencia


ALEXANDER LÓPEZ MAYA
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo

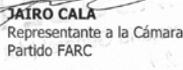

DAVID RACERO
 Representante a la Cámara
 Polo Democrático Alternativo


ALBERTO JESÚS CASTILLA
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo


FELICIANO VALENCIA
 Senador de la República
 MAIS


ABEL DAVID JARAMILLO
 Representante a la Cámara
 MAIS

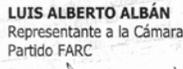

JULIÁN GALLO
 Senador de la República
 Partido FARC

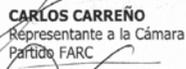

JAIRO CALA
 Representante a la Cámara
 Partido FARC

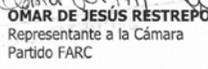

PABLO CATATUMBO
 Senador de la República
 Partido FARC


CRISELDA LOBO
 Senadora de la República
 Partido FARC


VICTORIA SANDINO
 Senadora de la República
 Partido FARC


LUIS ALBERTO ALBÁN
 Representante a la Cámara
 Partido FARC


CARLOS CARREÑO
 Representante a la Cámara
 Partido FARC


OMAR DE JESÚS RESTREPO
 Representante a la Cámara
 Partido FARC


ANTONIO SANGUINO PÁEZ
 Senador de la República
 Partido Alianza Verde

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 24 del mes 07 del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. _____ Acto Legislativo Nº. 07, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Gustavo Bolívar, Aida Avella, Iván Cepeda, Gustavo Petro, Alexander López, Jesús Alberto Castilla, Criselda Lobo, Victoria Sandino, Antonio Sanguino, Israel Zúñiga, H.R. María José Pizarro, David Racero, Abel David Jaramillo, Jairo Cala, Carlos Carreño, Omar Restrepo, H.S. Wilson Arias

SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 24 del mes 07 del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. _____ Acto Legislativo Nº. 07, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S.S. Gustavo Bolívar, Aida Avella, Iván Cepeda, Gustavo Petro, Alexander López, Jesús Alberto Castilla, Criselda Lobo, Victoria Sandino, Antonio Sanguino, Israel Zúñiga, H.R.P. María José Pizarro, David Racero, Abel David Jaramillo, Jairo Cala, Carlos Carreño, Omar Restrepo, H.S. Wilson Arias

SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2019 Senado, *por medio del cual modifica el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Gustavo Bolívar Moreno, Gustavo Petro Urrego, Aida Avella Esquivel, Alexander López Maya, Iván Cepeda Castro, Israel Alberto Zúñiga, Jesús Alberto Castilla Salazar, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Criselda Lobo Silva, Victoria Sandino Simanca, Wilson Never Arias Castillo, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Feliciano Valencia Medina*; Honorables Representantes *María José Pizarro Rodríguez, David Ricardo Racero Mayorca, Carlos Alberto Carreño Marín, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Abel David Jaramillo Largo*. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de acto legislativo a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 08 DE 2019 SENADO

por medio del cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2019

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Radicación de Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2019 Senado "*por medio del cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política*"

Respetado Secretario General:

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Por los honorables congresistas,



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 08 DE 2019

por medio del cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

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

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

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

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

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

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

El porte y consumo de sustancias estupefacientes, psicoactivas o sicotrópicas estará reglamentado por la ley bajo los enfoques de salud pública, derechos humanos, reducción de riesgos y daños y determinantes sociales, así como la no penalización en razón del consumo. Las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos serán prevalentes en la formulación e implementación de la política nacional de drogas.

Con fines preventivos y rehabilitadores, la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para la atención integral de las personas que usan estas sustancias. El acceso a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado de la persona usuaria. En las respuestas al uso de sustancias estupefacientes, psicoactivas o sicotrópicas, el Estado implementará un enfoque diferencial que distinga entre los diferentes tipos de consumo y sustancias, así como los impactos diferenciados sobre grupos en situación de vulnerabilidad.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al consumidor con problemas derivados del uso y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes, en favor de la protección de niños, niñas y adolescentes.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

De los honorables congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETIVO

El objetivo del presente Acto Legislativo es propender por un enfoque de salud pública en el diseño e implementación de la política nacional de drogas, en cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales que ha adquirido el Estado colombiano en materia de derechos humanos. Esto, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de la población colombiana y especialmente la protección de los niños, niñas y adolescentes, que son sujetos de especial protección.

II. INTRODUCCIÓN

1. CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS EN COLOMBIA

1.1. Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia, 2013

A pesar de que el consumo de sustancias psicoactivas (en adelante SPA¹) se ha prohibido desde muy temprano en la legislación colombiana,² tanto el consumo problemático como el no problemático han aumentado a través del tiempo, incluso en edades jóvenes.³

De acuerdo con el último estudio nacional de consumo de drogas del Ministerio de Salud, entre 1992 y 2013 la prevalencia del uso de alguna SPA, alguna vez en la vida y en el mes anterior, han aumentado 252% y 475%, respectivamente. Así mismo, entre 2008 y 2013 el consumo de alguna droga en el último año incrementó en todos los grupos de edades.⁴

Entre 2008 y 2013 hubo un aumento de 3.4 puntos porcentuales en la prevalencia del uso de sustancias ilícitas alguna vez en la vida y de 1 punto porcentual en el uso en el último año. 839 mil personas reportaron el uso de SPA reciente o en el último año. El consumo reciente entre hombres fue de 5,9%, considerablemente superior al de las mujeres que fue de 1,4%. En las personas entre 8 y 24 años el uso de SPA aumentó de 5.8% en 2008 a 8.7% en 2013. Se estima que 159 mil adolescentes entre los 12 y los 17 años, 347 mil jóvenes entre los 18 y los 24 años y 216 mil adultos jóvenes entre 25 y 34 años han consumido SPA en el último año.⁵ El consumo de SPA en el estrato uno aumentó de 2.4% en 2008 a 3.3% en 2013, en el estrato dos de 2,4% a 3,5%, mientras que en estrato tres el aumento fue de 2,7% a 3,8%.⁶

Respecto a patrones de consumo problemático, aproximadamente 141 mil personas reportaron criterios de abuso y 342 mil de dependencia. Frente al uso⁷ en el último año, quedó en evidencia que una de cada dos personas tiene algún problema con

el consumo, ya sea de tipo físico, psíquico, familiar o social, con prevalencia en los hombres. Ahora bien, de cada 5 personas con abuso o dependencia, cuatro son hombres y una es mujer.⁸

En cuanto a tipo de SPA, el estudio reveló que en el último año la prevalencia ha sido mayor en el consumo de marihuana -3.27%-, cocaína -.70%- y basuco -.21%-. Adicionalmente, como se muestra en la mayoría de las personas que presentan consumo problemático están entre quienes son usuarias de estas drogas.⁹ Un estimado de 15 mil personas en el país se inyectan drogas, principalmente heroína. Incluso, el consumo de esta sustancia es superior a la prevalencia mundial dentro de los grupos con mayor vulnerabilidad al consumo de drogas.¹⁰

1.2. Informe de la OEA sobre el Consumo de Drogas en las Américas, 2019

Al igual que en el informe anterior, este estudio revela que el consumo de drogas en las Américas ha ido en aumento a través del tiempo.¹¹ Su uso, históricamente monopolizado por los hombres, es cada vez mayor entre las mujeres. Así mismo, el inicio temprano del uso de SPA es uno de los factores que resalta con mayor preocupación el informe, por lo que recomienda implantar políticas preventivas desde la primera infancia.

Por otro lado, el informe señala que, según los datos proporcionados por cada país, “las políticas sobre la venta y el consumo de drogas para controlar el acceso al alcohol y tabaco han tenido resultados positivos que podrían aportar lecciones importantes para las políticas sobre otras drogas [...] El consumo de tabaco en todo el hemisferio está en declive.”¹²

Adicionalmente, la OEA recomienda adoptar políticas que se basen en un enfoque de salud pública y el respeto por los derechos humanos, que estén centradas en el bienestar de las personas y tengan en cuenta la perspectiva de género, con el fin de reducir las consecuencias negativas del problema de las drogas, especialmente en las poblaciones más vulnerables.

A continuación, se presentará un resumen del estado actual del consumo de algunas drogas:¹³

a. Cannabis

El consumo de cannabis está aumentando en la mayoría de los países que reportaron datos. La mayoría de los países reporta un aumento en el consumo de cannabis entre los estudiantes de enseñanza secundaria. En Colombia este porcentaje pasó del 7,7% en 2004 al 8,4% en 2016. Asimismo, el consumo de marihuana entre las mujeres muestra una variación continua desde 2004, desde 5,1% a 7,6% en 2016. Ahora bien, en EE. UU. -donde se ha regulado el consumo en algunos estados- los datos más recientes indican que las tasas de consumo han comenzado a disminuir después del aumento y la estabilización.

*La percepción de gran riesgo del consumo ocasional y de consumo frecuente de marihuana en la población general, es mayor en Colombia, que en Estados Unidos o en Uruguay, donde el consumo, producción y distribución de esta planta son legales y están regulados.

⁸ *Ibíd.*, 15.

⁹ *Ibíd.*, 102.

¹⁰ *Ibíd.*, 93-94.

¹¹ El aumento en el consumo de drogas es un fenómeno mundial. Entre finales de los 90 y 2005 el número de personas que usan drogas en el mundo pasó de 180 a 205 millones. Entre 2006 y 2015, este número aumentó de 208 a 255 millones. Ver: **United Nations Office on Drug and Crime**, *World drug report*, 2011.

¹² **Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas**, *Informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019*, pág. iii.

¹³ Los datos proporcionados para cada droga fueron obtenidos de: **Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas**, *Informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019*, Washington D. C.: Organización de los Estados Americanos, 2019.

¹ En esta exposición de motivos se adopta la posición de Rodrigo Uprimny sobre la utilización del término “drogas” como las sustancias psicoactivas sometidas a controles que impiden su producción y distribución para fines recreativos. De acuerdo con Uprimny, las expresiones “estupefaciente” y “psicotrópico”, utilizadas también en los Convenios Internacionales de 1961 y 1971 respectivamente, son equívocos pues contradicen el uso natural de esas expresiones en la ciencia farmacológica y responden más al control de ciertas sustancias como cannabis, coca y amapola. Ver: **Uprimny Rodrigo, Guzmán Diana et. al.**, *Política frente al Consumo de Drogas de Uso Ilícito en Colombia*, Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, p. 81.

² Véase, por ejemplo: **Ley 11 de 1920**, sobre importación y venta de drogas que formen hábito pernicioso; **Ley 30 de 1936** que creó el actual **Código Penal** y se tipificó la elaboración, distribución, venta y suministro de drogas narcóticas; **Decreto 1188 de 1970**, que penalizó el cultivo, elaboración, distribución, almacenaje y suministro de cualquier tipo de sustancia estupefaciente o alucinógena; **Ley 17 de 1973**, primer estatuto contra las drogas; **Acto Legislativo 02 de 2009** que modificó el artículo 49, prohibiendo el porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas salvo prescripción médica.

³ **Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Bienestar Social y Observatorio de Drogas de Colombia**, *Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013*, Bogotá, Colombia, 2013.

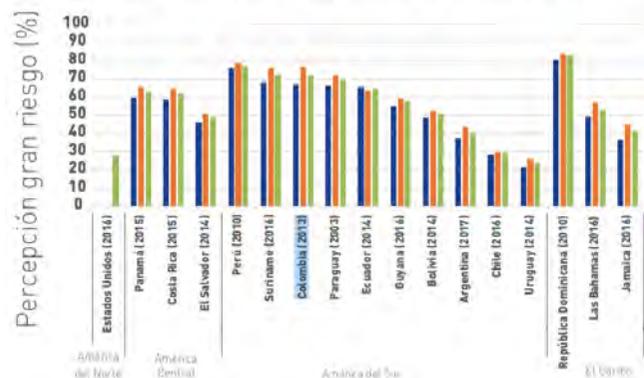
⁴ *Ibíd.*, 15-19.

⁵ *Ibíd.*, 15 y 66.

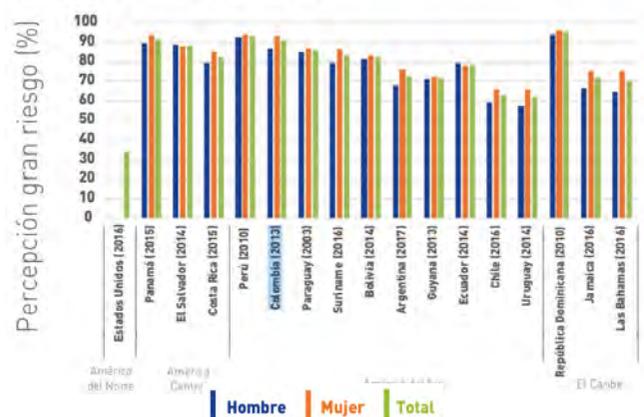
⁶ *Ibíd.*, 19.

⁷

Percepción de gran riesgo del consumo ocasional (alguna vez/una o dos veces) de marihuana en la población general, según el sexo y total, por país, ordenado por subregión



Percepción de gran riesgo del consumo frecuente de marihuana en la población general, según el sexo y total, por país, ordenado por subregión



b. Substancias tipo cocaína

De acuerdo con datos del informe, la mitad de los países de las Américas muestran aumentos en el consumo de cocaína. En la población general la prevalencia del último año varía de 0,03% a casi 2,0%.

La prevalencia de consumo de cocaína entre los estudiantes de enseñanza secundaria en el último año varió del 0,17% a más del 4,0%. Los tres países con una prevalencia superior al 2,5 % en el último año fueron Chile, Colombia y Canadá. Colombia es el país andino con una de las tasas más altas de consumo de cocaína entre estudiantes universitarios. La prevalencia aumentó de 2,4% en 2009 a 2,7% en 2016. Los hombres continúan teniendo un consumo prevalente.

Respecto a la percepción de facilidad de acceso a la cocaína, si bien Colombia tiene una prevalencia de consumo del 1%, hay una percepción de facilidad de acceso superior al 25%, que es mayor a la de países con mayor prevalencia de consumo, como EE. UU. (1,8%).

c. Opioides

En Canadá y los EE. UU. el uso de analgésicos opioides con fines médicos, combinados con benzodiacepinas con fines no médicos, se han asociado con más muertes por sobredosis que cualquier droga ilícita. En Colombia el consumo de opioides aún no es significativo.

d. Éxtasis

El uso temprano de esta sustancia entre los estudiantes de octavo grado es mayor en Antigua y Barbuda, Belice y Colombia.

1.3. Tipología del consumo

De acuerdo con el Ministerio de Salud, en el diseño e implementación de la política de drogas es importante diferenciar los niveles y tipos de consumo, ya que no todos los consumidores son iguales, se encuentran en contextos distintos y tienen motivaciones diversas para consumir. En este sentido, no puede existir una respuesta

homogénea por parte del Estado hacia el consumo de SPA.¹³A continuación se expondrán distintos tipos de consumo:

Experimental: El individuo prueba la sustancia una o dos veces y decide no volverlo a hacer por diversas razones como, por ejemplo, los efectos no fueron placenteros, no va de acuerdo con su estilo de vida o forma de pensar, o simplemente ha saciado una curiosidad.¹⁴

Recreativo: El consumo se da con cierta regularidad. Entre sus principales objetivos está la búsqueda de experiencias agradables, placenteras y de disfrute. Es un consumo pasajero, asociado a situaciones concretas y en algunos casos a épocas o etapas de la vida sin dejar consecuencias evidentes. Generalmente consume en contextos grupales.¹⁵

Habitual: La frecuencia y la cantidad de consumo aumentan. La droga juega un papel importante en la vida y cumple funciones cada vez que la consume.¹⁶

Compulsivo: El usuario desarrolla un estilo de vida en torno a cierta droga que incluye el círculo de amigos y el reconocimiento, aunque también puede desarrollar un consumo solitario, aislado y sin mayores actividades. El uso de la sustancia se da por necesidad y muchas veces para evitar sentirse mal física o psicológicamente.¹⁷

Problemático: Hace referencia a los patrones de uso de sustancias que derivan en claros inconvenientes que impiden el normal desarrollo del funcionamiento del individuo (a nivel de salud, estabilidad psicológica, social y económica) así como de su entorno.¹⁸ Puede darse independientemente de si el consumo es ocasional o frecuente. Existen factores del contexto del individuo que contribuyen al desarrollo de usos problemáticos de sustancias.

Dependiente: Puede darse abrupta o progresivamente. Al intentar dejar de consumir, el usuario experimenta síntomas físicos y/o psicológicos desagradables. Siente que es imposible resistir el deseo de consumir, que ha perdido el control y sufre una fuerte ansiedad que solo se alivia al consumir de nuevo. Hay dos tipos de dependencia: física y psicológica, que puede darse independientemente de si el consumo es ocasional o frecuente.

En la **dependencia física** al dejar de consumir, el cuerpo reacciona con síndromes de abstinencia o retirada. Con la **dependencia psicológica** la privación de la sustancia produce síntomas como malestar, angustia, irritabilidad y depresión.²⁰

2. VIOLENCIA Y FORTALECIMIENTO DE LAS MAFIAS DEL NARCOTRÁFICO

En Colombia existe desde muy temprano una lista de normas que han prohibido el consumo y penalizan el narcotráfico. De hecho, este es uno de los países con una de las legislaciones penales más estrictas en materia de tráfico de drogas ilícitas.²¹ Sin embargo, esto ha resultado insuficiente para erradicar el consumo de SPA.

A pesar de un gran esfuerzo por prohibir el consumo el mercado mundial se encuentra bien abastecido a pesar del aumento de recursos y de estrategias dirigidas al prohibicionismo. De acuerdo con el observatorio de Drogas de Colombia, las incautaciones de cocaína han aumentado con el tiempo: durante los años 90 estas superaban ampliamente las 100 toneladas por año,

¹⁴ Ibíd., 20.
¹⁵ Ibíd.
¹⁶ Ibíd.
¹⁷ Ibíd., 21.
¹⁸ **Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia**, *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*, Informe Final, 2015, pág. 10.
²⁰ **Ministerio de Salud** *La prevención y la mitigación en las manos de los y las jóvenes*, pág. 21.
²¹ **Dejusticia**, “Le pedimos al presidente Duque que no firme el decreto de la dosis mínima, aquí las razones”, *DeJusticia*, 27 de septiembre 2018, acceso el 5 de junio de 2019.

¹³ **Ministerio de Salud** *La prevención y la mitigación en las manos de los y las jóvenes*, Bogotá: Cometa, 2013.

mientras que en los ochenta escasamente superaban las 10 toneladas. Entre 2006 y 2008 las incautaciones de alcaloides derivados de la coca aumentaron en un 40%. En el año 2015 las incautaciones de cocaína llegaron a 252 toneladas y a más de 300 en el 2016. A pesar de esto las SPA han seguido llegando a las manos de los usuarios y el consumo ha venido en aumento.²²

Adicionalmente, el prohibicionismo ha tenido como consecuencia que las organizaciones del narcotráfico hayan transformado su estructura y modelo de negocio, para sobreponerse a la lucha antinarcóticos.²³ Tal como lo aseguró el entonces Director de Planeación Nacional:

La acción estatal, con el aumento de recursos y de pie de fuerza, llevó a que las organizaciones del narcotráfico cambiaran el modelo de negocio a partir del 2009 e hicieran el tránsito hacia la multicriminalidad y delincuencia organizada para abrir nuevos mercados como el del narcomenudeo, que les generan más rentabilidad así hayan perdido la hegemonía sobre el negocio.²⁴

Es decir, a partir del 2008 se pasó de los grandes carteles a la fragmentación de organizaciones de delincuencia organizada, conocida como **narcomenudeo**²⁵, lo cual ha permitido mayor disponibilidad de sustancias como la cocaína, marihuana y bazuco.²⁶

Por otro lado, a pesar del prohibicionismo, la **tendencia del precio de insumos como la hoja y pasta de coca han sido ascendentes**, sin que esto impida que su consumo aumente.



Fuente: UNODC

Fuente: UNODC, en: Mejía, (2014), “Drogas y política de drogas en Colombia”, Universidad de los Andes, CESED.

Ahora bien, el resultado de un consumo en aumento y unos precios de las drogas elevados, derivados del prohibicionismo, ha tenido como resultado el enriquecimiento exponencial de las organizaciones dedicadas al narcomenudeo y al narcotráfico.

La rentabilidad del narcotráfico para el 2015 estuvo en 260%. Sus ganancias fueron de \$20,5 billones, lo que equivale al 3,8 del PIB de ese año²⁷. Ajustado a las incautaciones, las ganancias fueron de \$12,4 billones, equivalentes al 1,6 del

PIB.²⁸ Para ese mismo año, la rentabilidad del narcomenudeo estuvo en 356%, mientras sus ganancias fueron de 6 billones de pesos, es decir, 0,7% del PIB y ajustado a incautaciones 0,715%. De las ganancias del narcomenudeo en 2015, \$300.000 millones corresponden a la red dedicada al cultivo y producción, \$2,5 billones a la banda delincencial que la distribuye y \$3,2 billones a los expendedores de droga que la ponen en las calles para su consumo.²⁹

Para el 2015, la rentabilidad de transportar cocaína al exterior, ajustada a incautaciones, estuvo por encima del 80%, y en el mercado interno alcanzó incluso más de 1.400%. Entre 2016 y 2017 los ingresos del narcotráfico aumentaron en un 150%. Mientras tanto, para 2017, se estima que el narcotráfico tuvo ganancias por al menos 15.000 millones de dólares, lo que equivaldría al 5% del PIB de ese año.³⁰

Grosso modo, el enfoque prohibicionista no solo no ha logrado cumplir con las metas de reducción de consumo, sino que ha tenido efectos colaterales adversos, como la consolidación de una poderosa economía ilegal internacionalizada que adquiere ganancias extraordinarias. Los precios de la droga se han multiplicado y de ninguna manera son apropiadas por el Estado, sino por un monopolio de las organizaciones criminales, que son además generadoras de violencia, corrupción e inestabilidad institucional.³¹

3. OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS FRENTE A LA POLÍTICA DE DROGAS

El actual régimen de control de drogas de la ONU se basa en tres tratados internacionales de fiscalización de drogas: La Convención Única de 1961 sobre Estupefaciente, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

Sin duda, Colombia ha adquirido obligaciones a partir de estos tratados. No obstante, estos deben interpretarse según las obligaciones en materia de derechos humanos, dada la jerarquía del derecho internacional³² y la prioridad que tienen los convenios de derechos humanos en nuestro orden interno, aun en estados de excepción, como lo consagra el artículo 93 constitucional.³³

Incluso, todas las instituciones de la ONU tienen la obligación de promover los derechos humanos en virtud de su establecimiento en el marco de la Carta de las Naciones Unidas.

No obstante, existe una contradicción en este sentido, toda vez que algunos abusos de los derechos humanos se han realizado en el nombre del sistema internacional de control de drogas, pues la estrategia primordial para abordar los problemas relacionados con las drogas ha sido el prohibicionismo y la represión por parte del Estado.³⁴ Las metas de reducción de consumo de las estrategias direccionadas por las Naciones Unidas, no solo no se han alcanzado, sino que han producido efectos contraproducentes para la garantía de los derechos humanos, la salud pública y la democracia e institucionalidad.

²² **Rodrigo Uprimny**, *Drogas, derecho y democracia*, Mama Coca, s. f., acceso el 20 de mayo de 2019 http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/doc/uprimny_drogas_y_democracia.htm#_ftn1.

²³ **DNP**, *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2016.

²⁴ **DNP**, “Narcomenudeo, un lucrativo negocio que mueve \$6 billones anuales”, *DNP*, 9 noviembre 2016, acceso mayo 1 2019.

²⁵ El narcomenudeo implica una transición de puntos fijos de expendio a redes móviles de distribución, así como llamadas telefónicas, redes sociales e Internet y domicilios a residencias, bares y otros establecimientos. Para las entregas de la droga se utilizan mecanismos como los habitantes de calle o el fototaxismo, que sean difíciles de detectar.

²⁶ **DNP**, *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal*.

²⁷ En el 2015, el narcotráfico produjo más ingresos que el sector cafetero, que participó ese año con el 1% del PIB.

²⁸ **DNP**, “Narcomenudeo, un lucrativo negocio que mueve \$6 billones anuales”.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ *Ibíd.*

³¹ **Rodrigo Uprimny**, *Drogas, derecho y democracia*, Mama Coca.

³² Colectivo de Estudios, *Drogas y Derecho, En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*, CIDE, México: 2014.

³³ **Rodrigo Uprimny**, *Drogas, derecho y democracia*, Mama Coca.

³⁴ Colectivo de Estudios, *Drogas y Derecho, En busca de los derechos*.

Las *Guías Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas*³⁵ de Naciones Unidas resumen las obligaciones jurídicas concretas en derechos humanos que tienen los Estados en el campo de la política de drogas. Cada una de estas directrices está soportada en normas y principios internacionales de derechos humanos contenidos en tratados, pronunciamientos de organismos internacionales de derechos humanos y otros documentos internacionales.³⁶

A continuación, se hará una breve descripción de estas directrices, que funcionan como un marco jurídico de derechos humanos que los Estados deben seguir en sus políticas frente a las drogas y, por tanto, deben ser el eje de la política nacional de drogas:

3.1 Principios fundacionales

a. Dignidad humana

La dignidad humana universal es un principio fundamental de los derechos humanos. De la dignidad inherente se derivan nuestros derechos. Ninguna ley, política o práctica sobre drogas debe resquebrajar o violar la dignidad de cualquier persona o grupo de personas.³⁷

b. Universalidad e interdependencia de derechos

Los derechos humanos son universales, inalienables, indivisibles, interdependientes e interrelacionados, incluyendo los contextos de políticas de drogas, asistencia para el desarrollo, atención médica y justicia penal.³⁸

c. Igualdad y no discriminación

Todas las personas tienen derecho a la igualdad y a no ser discriminadas. Esto significa que todos son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección y beneficio de la ley, incluido el disfrute de todos los derechos humanos sin discriminación por algún motivo (como el estado de salud, que incluye la dependencia de drogas).

De conformidad con este derecho, los Estados deberán:

- i. Tomar todas las medidas convenientes para prevenir, identificar y remediar la discriminación injusta en las leyes, políticas y prácticas de drogas por cualquier motivo, incluida la dependencia de las drogas.
- ii. Proporcionar una protección igual y efectiva contra dicha discriminación, asegurando que los grupos particularmente vulnerables puedan ejercer gozar de sus derechos humanos.

Para facilitar lo anterior, los Estados deberán monitorear el impacto diferenciado de las leyes, y políticas de drogas por motivos de raza, origen étnico, orientación sexual, identidad de género, situación económica y participación en el trabajo sexual.³⁹

d. Participación significativa

Todas las personas tienen derecho a participar en la vida pública. Esto incluye el derecho a participar en el diseño, implementación y evaluación de las leyes, políticas y prácticas de drogas, en particular aquellos directamente afectados.⁴⁰

e. La rendición de cuentas y el derecho a un recurso efectivo.

Los Estados tienen la obligación de respetar y proteger los derechos humanos de todas las personas dentro de su territorio y sujetas a su jurisdicción. Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información sobre cómo los Estados han cumplido con sus obligaciones en derechos humanos en el marco de la política de drogas. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo en caso de acciones u omisiones que afecten o pongan en peligro sus derechos humanos, incluso en el contexto de la política de drogas.

De conformidad con estos derechos, los Estados deberán emprender acciones como:

- “i. Establecer procedimientos legales, administrativos y otros procedimientos apropiados, accesibles y efectivos para garantizar la implementación de cualquier ley, política o práctica relacionada con los medicamentos que cumpla con los derechos humanos.
- ii. Asegurar que mecanismos y procedimientos legales independientes y transparentes estén disponibles, sean accesibles y alcanzables para que las personas y los grupos puedan presentar quejas formales sobre presuntas violaciones de derechos humanos en el contexto de las leyes, políticas y prácticas de control de drogas.
- iii. Asegurar investigaciones independientes, imparciales, rápidas y exhaustivas de las denuncias de violaciones de derechos humanos en el contexto de las leyes y políticas de drogas.
- iv. Asegurar que los recursos y medios de reparación adecuados, apropiados y efectivos estén disponibles, sean accesibles y alcanzables para todas las personas y grupos cuyos derechos se hayan violado como resultado de las leyes, políticas y prácticas de control de drogas.
- v. Tomar medidas efectivas para prevenir la repetición de violaciones a los derechos humanos en el contexto de las leyes, políticas y prácticas de control de drogas.”⁴¹

3.2. Obligaciones en derechos humanos frente la política de drogas y su cumplimiento por parte del Estado colombiano

A continuación, se expondrán las obligaciones en derechos humanos que tienen los Estados para el diseño e implementación de sus políticas de drogas -que competen a este proyecto- de acuerdo con las *Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas* de Naciones Unidas⁴² y otras fuentes. Paralelamente se hará una descripción general del cumplimiento del Estado colombiano frente a estas obligaciones en su política de drogas:

3.2.1. Derecho a la salud

(Constitución de la Organización Mundial de la Salud, artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño)

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) establece que el “goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano”. Este derecho se aplica en el contexto de las leyes, políticas y prácticas de drogas. De conformidad con este derecho, los Estados deberían:

- i. Tomar medidas deliberadas, concretas y específicas para garantizar que los bienes, servicios e instalaciones relacionados con las drogas y otros servicios de atención médica estén disponibles de forma no discriminatoria en cantidad suficiente; accesible financiera y geográficamente; aceptables en tanto sean respetuosas con la ética médica, las normas culturales, la edad, el género y las comunidades que reciben servicios; y de buena calidad (una base de evidencia sólida).
- ii. Abordar los determinantes sociales y económicos que apoyan u obstaculizan los resultados exitosos de salud

³⁵ Naciones Unidas, *Directrices internacionales sobre derechos humanos y política de drogas*, s. f., acceso el 5 de julio de: <https://www.humanrights-drugpolicy.org>.

³⁶ Rodrigo Uprimny, “Derechos humanos y política frente a las drogas”. *El Espectador*, 24 de marzo de 2019, acceso el 5 de mayo de 2019 en <https://www.elespectador.com/opinion/derechos-humanos-y-politica-frente-las-drogas-columna-846505>.

³⁷ Naciones Unidas, *Directrices internacionales sobre derechos humanos y política de drogas*.

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² *Ibíd.*

relacionados con el uso de drogas, incluido el estigma y la discriminación hacia las personas que consumen drogas.

- iii. **Asegurar que las medidas de reducción de la demanda implementadas para prevenir el consumo de drogas se basen en evidencia y cumplan con los derechos humanos.**
- iv. Derogar, enmendar o suspender las leyes, políticas y prácticas que inhiben el acceso a sustancias controladas con fines médicos y a bienes, servicios e instalaciones de salud para la prevención del uso problemático de drogas, la reducción de daños entre quienes consumen drogas y el tratamiento de la dependencia de drogas.

Además, los Estados pueden: **v. Hacer uso de las flexibilidades disponibles en las convenciones internacionales de control de drogas de la ONU, para despenalizar la posesión, compra o cultivo de sustancias controladas para consumo personal.**⁴³

Dentro del derecho a la salud en la política de drogas, es fundamental tener en cuenta estos ejes:

a. Reducción de daños

De conformidad con sus obligaciones de derecho a la salud, los Estados deberían emprender acciones como:

- i. Asegurar la disponibilidad y accesibilidad de los servicios de reducción de daños, según lo recomendado por agencias técnicas de la ONU, como la Organización Mundial de la Salud, ONUSIDA y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Es decir, una adecuada financiación, ser acordes a las necesidades de personas en particular vulnerables y marginadas, cumplir con los derechos fundamentales (privacidad, integridad física, debido proceso y libertad de detención arbitraria) y ser respetuosos con la dignidad humana.
- ii. Considerar el desarrollo de otras intervenciones basadas en la evidencia y dirigidas a minimizar los riesgos y daños adversos para la salud asociados con el uso de drogas y asegurarse de que cualquier ley proteja los servicios de reducción de daños.
- iii. Asegurarse de que las víctimas o los testigos de una sobredosis u otra lesión que se produzca por el consumo de drogas estén legalmente protegidas contra el enjuiciamiento penal y otros castigos en situaciones en las que hayan buscado asistencia médica.⁴⁴

b. Tratamiento de drogodependencia

De conformidad con sus obligaciones de derecho a la salud, los Estados deberían emprender acciones como:

- i. Asegurar la disponibilidad y accesibilidad de servicios de tratamiento de drogas que sean de calidad (basados en la evidencia), adecuadamente financiados y prestados de una manera científicamente sólida y médicamente apropiada. Deben ser acordes a los grupos vulnerables o marginados; cumplir con los derechos fundamentales (como la privacidad, la integridad física, el debido proceso y la libertad de detención arbitraria) y respetar la dignidad humana.
- ii. Asegurarse de que el consentimiento informado voluntario sea una condición previa para cualquier tratamiento médico o intervención preventiva o de diagnóstico.
- iii. Proteger la confidencialidad de toda la información de identificación con respecto a la participación de una persona en la atención médica relacionada con las drogas.⁴⁵

c. Acceso a sustancias controladas como medicinas

El acceso igualitario, efectivo y oportuno a medicamentos controlados (especialmente los incluidos en la Lista modelo de

medicamentos esenciales de la Organización Mundial de la Salud) es un elemento clave del derecho a la salud. Esto incluye su uso como terapia de sustitución de opioides, tratamiento del dolor, cuidados paliativos, anestesia durante procedimientos médicos y el tratamiento y manejo de diversas afecciones de salud.⁴⁶

¿El Estado colombiano está cumpliendo con esta obligación en su política de drogas?

En general, los países latinoamericanos tienen acceso limitado a los sistemas de salud pública e insuficientes capacidades institucionales para dar respuesta al problema de las drogas.

El modelo prohibicionista ha puesto todo el énfasis sobre la reducción de la oferta, esperando que con esto la demanda cayera, teoría que, como se explicó en acápite anteriores, probó no ser cierta. El consumo de sustancias ilícitas ha crecido 2 puntos porcentuales entre 1996 y 2013; incremento que también reporta en último informe de la OEA, citado anteriormente.

En Colombia la inversión en reducción de la demanda es escasa. De acuerdo con datos del Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia, para 2015 la reducción de la demanda recibió un 5% de los recursos, mientras que la reducción de la oferta recibió el 95%.⁴⁷

La principal fuente de financiación para atender los problemas de consumo de drogas es el sistema de aseguramiento y de seguridad social, pero los presupuestos son limitados. Algunas fuentes son de tipo coyuntural como la cooperación, el Fondo Nacional de Estupefacientes y los ministerios de Salud y de Justicia, pero estas no son sostenibles en el largo plazo.

Por otro lado, el sistema de salud tiene problemas estructurales, como la cantidad de trámites burocráticos. Incluso, existen prácticas violatorias de derechos fundamentales, métodos sin evidencia que demuestre si son terapéuticos y que, de hecho, pueden profundizar los problemas.⁴⁸

Si bien existe un marco jurídico para materializar este derecho, compuesto por el artículo 49 constitucional, la Ley 1566 de 2012, la jurisprudencia de las altas cortes⁴⁹, entre otros, la oferta de políticas en materia de reducción del riesgo y mitigación del daño son muy limitadas, especialmente a nivel departamental y municipal. La oferta de servicios especializados de tratamiento al consumidor es casi inexistente en el 95% de los municipios del país.⁵⁰

En cuanto a las políticas de reducción del consumo, las políticas se han centrado principalmente en sustancias como la heroína y la cocaína, dejando de lado otras como el bazuco, lo cual deja en desventaja a personas en situación de vulnerabilidad como habitantes de calle que son las principales usuarias de esta droga. Así mismo, las políticas para personas privadas de la libertad o las mujeres -y embarazadas- son prácticamente inexistentes.⁵¹

Por otro lado, aproximadamente 9 de los 32 departamentos del país no cuentan con instituciones que presten servicios de atención a la drogadicción. De los 23 en los que hay, 12 cuentan con menos de 5 instituciones prestadoras de salud que presten estos servicios, la mayoría en las capitales. El 66% de las instituciones que prestan servicios especializados de tratamiento

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ **Scoppetta**, *El enfoque de salud pública en la política de drogas.*

⁴⁸ **Carolina Mila**, “La prohibición no reduce el consumo de drogas pero sí aumenta los riesgos de salud”, *Pacifista*, mayo 25 2018, acceso mayo 30 2019, <https://pacifista.tv/notas/la-prohibicion-no-reduce-el-consumo-de-drogas-pero-si-aumenta-los-riesgos-de-salud/>.

⁴⁹ Ver sentencias Corte Constitucional: C-221 de 1994; C-101 de 2004, C-574 de 2011, C-491 de 2012 y Corte Suprema de Justicia. Sala Penal: SP3605-2017, 15 de marzo de 2017.

⁵⁰ **Acciones para el Cambio**, *La experiencia de Colombia en materia de política de drogas en la última década.*

⁵¹ *Ibíd.*

⁴³ Naciones Unidas, Directrices internacionales sobre derechos humanos y política de droga.

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ *Ibíd.*

están en Bogotá y cinco departamentos más (Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Quindío y Cundinamarca). Solo el 8% de los centros de atención a la drogadicción tienen vocación pública; los restantes tienen una mensualidad promedio de 1.000 dólares, lo que los hace inaccesibles para la mayoría. A estas variables se suma que solo el 20% de las instituciones evaluadas atienden urgencias por intoxicación o por sobredosis.⁵²

Finalmente, la prohibición impide cualquier control de calidad de estas SPA y permite que los consumidores deban recurrir a las redes de distribución ilegal.⁵³

Todos estos factores afectan la concreción del derecho a la salud, y de manera desproporcionada afecta a grupos poblacionales vulnerables como habitantes de calle, mujeres, personas privadas de la libertad y grupos étnicos.

3.2.2. Derecho a la vida

(Artículo 3° de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)

El derecho a la vida se reconoce en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 3 establece que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.⁵⁴ A pesar de su reconocimiento, en muchos países, entre ellos Colombia, este derecho se ha vulnerado en el nombre de la guerra contra las drogas.

¿El Estado colombiano está cumpliendo con esta obligación en su política de drogas?

Según la Defensoría del Pueblo, desde la firma del Acuerdo de Paz, de los líderes sociales asesinados, aquellos vinculados al programa de sustitución de cultivos -PNIS- han sufrido un impacto diferenciado.⁵⁵ De acuerdo con un informe del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entre 1 enero de 2018 y el 30 de abril de 2019, han asesinado 317 líderes sociales, principalmente en el Cauca (uno de los departamentos con más cultivos ilícitos).⁵⁶ Por otro lado, el Ministerio de Justicia reportó 6.992 miembros de la fuerza pública muertos y 31.572 lesionados en acciones de interdicción del narcotráfico entre 2003 y 2018.⁵⁷

3.2.3. Derecho a no ser objeto de discriminación

(Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1960, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966)

Frente a este derecho, los estados tienen la obligación de crear mecanismos para que los usuarios de drogas son objeto de discriminación en sus comunidades. Sin embargo, en Colombia no existen políticas concretas para disminuir este fenómeno. Adicionalmente, las políticas existentes en ocasiones refuerzan el estigma hacia los usuarios, al no tener políticas claramente

diferenciadas para los distintos tipos de consumo, encasillando a todos como un consumo problemático o abordándolos bajo un enfoque de política criminal.

3.2.4. Derechos del niño

El Artículo 33 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias.

¿El Estado colombiano está cumpliendo con esta obligación en su política de drogas?

La política de drogas en Colombia no está protegiendo a los niños y las niñas de la forma que se cumpla lo establecido en la convención. El prohibicionismo ha tenido efectos colaterales como la fragmentación de las organizaciones criminales y del narcomenudeo en las calles, lo cual ha puesto en riesgo la seguridad de los menores.

Por otro lado, las políticas de prevención no cuentan con el presupuesto suficiente ni están disponibles en todo el territorio nacional. Lo mismo sucede con los servicios de tratamiento y de reducción de drogas que se adapten a sus necesidades. Adicionalmente, “los hijos y las hijas de personas que usan drogas son estigmatizados y, si los padres son enviados a la cárcel o a centros de detención, los hijos corren un alto riesgo de cometer delitos y acabar consumiendo drogas”.⁵⁸

3.2.5. Derecho a la libertad personal

Tradicionalmente, el derecho a la libertad personal se ha entendido en el sentido de la libertad física -de movimiento-. Sin embargo, la Corte IDH le ha dado un contenido más amplio, asociándolo también a la posibilidad de autodeterminación.⁵⁹ También se ha interpretado como “la ausencia de perturbaciones que restrinjan o limiten la libertad más allá de lo razonable. La libertad, definida así, es un derecho humano básico, propio de los atributos de la persona, que se proyecta en toda la Convención Americana”⁶⁰.

¿El Estado colombiano está cumpliendo con esta obligación en su política de drogas?

Si bien en Colombia el consumo y porte -dosis mínima- no está penalizado, para 31 de julio de 2018 en las prisiones colombianas había 24.954 personas reclusas por el delito de tráfico de estupefacientes. De estas, 14.536 estaban judicializadas por la comisión de un solo delito y 6.864 condenadas por otros delitos relacionados con drogas. De las personas condenadas por algún delito de drogas, solo 3.753 lo fueron por otras modalidades delictivas, como el hurto. Es decir, de 16.484 condenados por delitos de droga, el 22,7% lo estaban junto con otros delitos.⁶¹

En el caso de las mujeres, para el 31 de julio había 1.272 sindicadas y 2.508 condenadas, para un total de 3.780. De este total, 45% están privadas de la libertad por delitos relacionados con drogas, lo que evidencia un impacto diferenciado.⁶² En cuanto a los cultivadores, para este mismo corte de fecha había 255 personas detenidas por conservación de cultivos declarados

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Rodrigo Uprimny, Reformular la política frente a las drogas: desafío ineludible para Colombia, *Razón Pública*, 8 enero de 2012, acceso el 30 de mayo de 2019 de <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2646-reformular-la-politica-frente-a-las-drogas-desafio-ineludible-para-colombia.html>.

⁵⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

⁵⁵ Caracol Radio, “Líderes de sustitución de cultivos ilícitos los más asesinados: Defensoría”, *Caracol*, 1 de marzo de 2018, acceso el 15 de junio de 2019, https://caracol.com.co/radio/2018/03/01/nacional/1519927766_762895.html.

⁵⁶ Agencia EFE. “En los últimos 15 meses han asesinado a 317 líderes sociales en Colombia”. *El Heraldo*, mayo 15 de 2019, acceso el 30 de mayo de 2019 de: <https://www.elheraldo.co/colombia/en-los-ultimos-15-meses-han-asesinado-317-lideres-sociales-en-colombia-632429>.

⁵⁷ Ministerio de Defensa, “Derecho de petición”, N° E31091 MDN-DMSG.GAL-22, 2019.

⁵⁸ Jensema, “Derechos humanos y políticas de Drogas”.

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, No 8: Libertad personal, s. f., <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/libertadpersonal5.pdf>.

⁶⁰ Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007.

⁶¹ Acciones para el Cambio, *La experiencia de Colombia en materia de política de drogas en la última década*.

⁶² Ver: <http://www.inpec.gov.co/estadisticas-tableros-estadisticos>.

ilícitos, de los cuales el 55% están condenadas.⁶³ El tratamiento penal diferenciado, concebido en el Acuerdo de Paz, aún no ha sido aprobado en el Congreso.

En este sentido, el enfoque punitivo, derivado del prohibicionismo, va en contravía con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad en muchos casos.⁶⁴ Además, esta estrategia no ha derivado en una disminución del consumo ni de la oferta de drogas ilícitas.

3.2.6. Derecho a la intimidad

(Art. 12 Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)

Si bien el derecho a la intimidad no es absoluto y la injerencia en la vida privada puede justificarse por motivos de salud pública y, con ciertas limitaciones, de carácter moral, las normas internacionales de derechos humanos demandan que esa injerencia no sea arbitraria ni ilegal. La jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos de la ONU ha establecido que el derecho a una determinada conducta podría estar protegido incluso en caso de que esta se considere nociva desde el punto de vista físico o moral.⁶⁵

¿El Estado colombiano está cumpliendo con esta obligación en su política de drogas?

Algunas decisiones tomadas por Colombia, como la prohibición del porte y consumo de la dosis personal o la prohibición del artículo 49 de la Carta, van en contravía de la protección del derecho de las personas a la intimidad o “el libre desarrollo de la personalidad”.

El artículo 16 de la Constitución Política de la República de Colombia (1991) establece que: “Todas las personas tienen el derecho al libre desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.” Así mismo, la jurisprudencia de las altas cortes se ha pronunciado frente a este derecho, en relación con el consumo de drogas, a través de Sentencias como la C-221 de 1994, la cual afirma que “las normas que hacen del consumo de droga un delito son claramente inconstitucionales”.

3.2.7. Derecho a la paz

De acuerdo con la UNESCO, la paz es un derecho humano del que todas las personas, los grupos y los pueblos somos titulares.⁶⁶ En el mismo sentido, el artículo 22 de la Constitución Política colombiana establece que “la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”, el cual se refuerza teniendo en cuenta que Colombia ratificó las cuatro convenciones de Derecho Internacional Humanitario de 1949 y sus dos protocolos adicionales sobre conflictos armados internacionales y no internacionales o internos.⁶⁷

¿El Estado colombiano está cumpliendo con esta obligación en su política de drogas?

Al respecto es importante mencionar que en Colombia el narcotráfico ha sido transversal al conflicto armado. Por un lado, el 78% (con más de 100 ha) presentan una alta incidencia del conflicto armado.⁶⁸ Por otro, como lo expone el Centro Memoria

de la Policía, el narcotráfico fue una fuente de financiación para distintos grupos armados en el marco de la guerra.⁶⁹ Hoy en día es también un mecanismo de financiación de bandas criminales.

De este modo, el modelo prohibicionista en la política de drogas, tiene como consecuencia inevitable el fortalecimiento de las organizaciones dedicadas al narcotráfico, las cuales operan en un marco de violencia y no respeto por los derechos humanos.

3.3. Sobre determinantes sociales

La Organización Mundial de la Salud (OMS)⁷⁰, define los determinantes sociales de la salud como el conjunto de circunstancias que rodean, durante todo el ciclo de vida, a todas las personas, incluido el sistema de salud. Las determinantes son resultado de la distribución de la riqueza, el poder y los recursos en el ámbito mundial, nacional y local, lo que explica un conjunto de inequidades sanitarias, en todo caso, evitables e injustas. El enfoque de determinantes sociales permite ampliar el concepto de salud, más allá de la ausencia de enfermedad, a una acción inter y transectorial de los Estados, incluyendo la participación social, para afectar dichas inequidades, y construir un bienestar que produzca sociedades y territorios saludables. Este enfoque es importante en el asunto que aquí nos atañe, pues supera los enfoques tradicionales de la epidemiología clásica o de la terapéutica tradicional para el caso del consumo y del consumo problemático. Implica afectar las condiciones económicas, culturales, ambientales, territoriales, de seguridad, entre otras, que crean las circunstancias para que un individuo llegue a un consumo problemático. Actualizar el enfoque hacia los determinantes sociales implica poner a tono internacional la Constitución, así como abrir un camino hacia una comprensión mucho más amplia de la política pública, de los planes y programas que se establezcan al respecto.

III. MARCO NORMATIVO VIGENTE

1. ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2009

Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política

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

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

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

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

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas están prohibidos, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias.

⁶⁹ **Policía Nacional** *Policía, narcotráfico y crimen*, Bogotá: Policía Nacional, 2016.

⁷⁰ 62ª. Asamblea Mundial de la Salud, Reducir las inequidades sanitarias actuando sobre los determinantes sociales de la salud. 29 de mayo de 2009. Consultado: 18/07/2019. En: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A62/A62_R14-sp.pdf?ua=1.

⁶³ **Acciones por el Cambio**, *La experiencia de Colombia en materia de política de drogas en la última década*.

⁶⁴ *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 200048, párr. 139.

⁶⁵ **Jensema**, “Derechos humanos y políticas de Drogas”.

⁶⁶ **UNESCO**, “La paz es un derecho”, 2011, <http://www.unesco.org/archives/multimedia/document-2800>.

⁶⁷ **Comité Internacional de la Cruz Roja**, “Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales”, *CICR*, enero 1 2014, <https://www.icrc.org/es/document/los-convenios-de-ginebra-de-1949-y-sus-protocolos-adicionales>.

⁶⁸ **DNP**, “Narcomenudeo, un lucrativo negocio que mueve \$6 billones anuales”.

El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Respecto a la expresión subrayada, la Corte Constitucional se declara INHIBIDA en Sentencia C-574 de 2011.

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

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA: ARTÍCULO 93

Artículo 93: Los “tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

3. ACUERDO DE PAZ

2.2. Acto Legislativo 02 de 2017

Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así: Artículo transitorio xx. En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

2.3. Decreto 896 de 2017

Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNIS-

2.4. Decreto 249 de 2017

Por el cual se regula la contratación para la erradicación manual de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

4. LEY 30 DE 1986

Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones

En materia de sustancia psicoactivas, Colombia se rige por la Ley 30 de 1986 denominada Estatuto de Estupefacientes, que define lo que se entiende por droga, estupefacientes, medicamento psicotrópico y la cantidad considerada dosis personal.

5. LEY 1566 DE 2012

Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias” psicoactivas.

Artículo 1°. Reconocimientos. Reconózcase que 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. Por lo tanto, el abuso y la adicción deberán ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado, conforme a la normatividad vigente y las Políticas Públicas Nacionales en Salud Mental y para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto, adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 2°. Atención integral. Toda persona que sufra trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas, tendrá derecho a ser atendida en forma integral por las

Entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y las instituciones públicas o privadas especializadas para el tratamiento de dichos trastornos.

Artículo 6°. Promoción de la salud y prevención del consumo. El Gobierno Nacional en el marco de la Política Pública Nacional de Prevención y Atención a la adicción de sustancias psicoactivas formulará líneas de política, estrategias, programas, acciones y procedimientos integrales para prevenir el consumo, abuso y adicción a las sustancias mencionadas en el artículo 1° de la presente ley, que asegure un ambiente y un estilo de vida saludable, impulsando y fomentando el desarrollo de programas de prevención, tratamiento y control del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas al interior del lugar de trabajo, las cuales serán implementadas por las Administradoras de Riesgos Profesionales.

IV. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

El bloque de constitucionalidad relativo a este proyecto está compuesto por:

1. EL RÉGIMEN DE CONTROL DE DROGAS DE LA ONU:

- a) “Convención Única sobre Estupefacientes” –1961– Colombia firmó el 3 de marzo de 1975. Fue aprobada por la Ley 13 de 1974 y Decreto de Promulgación número 1019 de 1990; entró en vigor el 2 de abril de 1975.
- b) “Convención Única sobre Sustancias Psicotrópicas” – 1971– Ratificada por el Estado Colombiano el 12 de mayo de 1981. Esta convención fue aprobada por la Ley 43 de 1980 y entró en vigor el 10 de agosto de 1981.
- c) “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988). Suscrita el 20 de diciembre de 1988, aprobada mediante la Ley 67 de 1993, y ratificada el 10 de junio de 1994. La Sentencia que declara la constitucionalidad de la Convención es la C-176 de 1994, y el Decreto de Promulgación es el 671 de 1995.

Los tres grandes tratados de fiscalización internacional de drogas se sustentan entre sí y son complementarios. Las convenciones de 1961 y 1971 incorporan disposiciones generales sobre el tráfico y el uso de drogas. La Convención de 1961 se centra en las drogas de origen vegetal, como la coca, el cannabis, el opio y la heroína. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 reforzó el uso de sanciones penales para combatir la producción, posesión y tráfico ilícito de drogas.

Como ya se sustentó, estos tratados deben interpretarse acorde a las obligaciones concurrentes en materia de derechos humanos⁷¹

2. LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO COLOMBIANO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos se intersectan con una gran variedad de medidas en la política de drogas; desde la producción hasta el consumo. En este sentido, los Estados están obligados a cumplir con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos al momento de diseñar e implementar sus políticas de drogas.

Al ratificar los tratados internacionales, los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos.⁷² Por tanto, Colombia, al haber ratificado los tratados internacionales enunciados, en función del principio Pact Sunt Servanda, debe adoptar medidas y leyes internas compatibles con las obligaciones y deberes allí consagrados, de manera prevalente.

⁷¹ Jensema, “Derechos humanos y políticas de Drogas”.

⁷² Naciones Unidas Derechos Humanos, “El derecho internacional de los derechos humanos, (s.f), acceso el 30 de mayo de 2019, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>

Ahora bien, existen normas que integran el bloque de constitucionalidad, en sentido estricto o en sentido lato. De acuerdo con la jurisprudencia⁷³, los artículos de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, reconocidos por la Carta, hacen parte del bloque en sentido estricto. Incluso, la propia Constitución remite a esa doctrina y jurisprudencia en su artículo 93-2, al señalar que los derechos constitucionales deben ser interpretados de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia.⁷⁴

2.1. Derecho internacional de los derechos humanos de Naciones Unidas

TRATADOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS APROBADOS EN EL MARCO DEL SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN			
TRATADO	APROBACIÓN	RATIFICACIÓN	ENTRADA EN VIGOR
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Mediante la Ley 74 de 1968	29 de octubre de 1969	23 de marzo de 1976
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Mediante la Ley 74 de 1968	29 de octubre de 1969	3 de enero de 1976
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Mediante la Ley 22 de 1981	2 de septiembre de 1981	Para Colombia: 2 de octubre de 1981
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Mediante la Ley 51 de 1981	19 de enero de 1982	Para Colombia: 19 de febrero de 1982.
Convención sobre los Derechos del Niño	Mediante la Ley 12 de 1991	28 de enero de 1991	Para Colombia: 27 de febrero de 1991.
Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Mediante la Ley 70 de 1986	8 de diciembre de 1987	Para Colombia: 8 de enero de 1988.

2.1. Tratados del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

TRATADOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS			
TRATADO	APROBACIÓN	RATIFICACIÓN	ENTRADA EN VIGOR
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Mediante la Ley 16 de 1972	31 de julio de 1973	18 de julio de 1978
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"	Mediante la Ley 319 de 1996. Declarada exequible mediante Sentencia C-251 de 1997.	23 de diciembre de 1997	Para Colombia: 16 de noviembre de 1999

TRATADOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS			
TRATADO	APROBACIÓN	RATIFICACIÓN	ENTRADA EN VIGOR
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Convención de Belém do Pará	Mediante la Ley 248 de 1995, declarada exequible mediante Sentencia C-408 de 1996.	15 de noviembre de 1996	Para Colombia: 15 de diciembre de 1996.

V. MARCO JURISPRUDENCIAL

A través de la **Sentencia C-221 de 1994** la Corte Constitucional despenalizó el consumo de la dosis personal, argumentando que la penalización del consumo va en contravía de la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad. Al respecto, la Corte Constitucional estableció:

Que las personas sean libres y autónomas para elegir su forma de vida mientras esta no interfiera con la autonomía de las otras, es parte vital del interés común en una sociedad personalista, como la que ha pretendido configurar la Carta Política que hoy nos rige. Si el derecho al libre desarrollo de la personalidad tiene algún sentido dentro de nuestro sistema, es preciso concluir que, por las razones anotadas, las normas que hacen del consumo de droga un delito son claramente inconstitucionales.

No obstante, en el marco de esta sentencia, la Corte Constitucional señala una paradoja entre la despenalización de la dosis personal y el fenómeno del narcotráfico, toda vez que:

Por un lado, se autoriza el consumo de la dosis personal, pero por otro se mantiene la penalización del narcotráfico. Es decir, que se permite a los individuos consumir droga, pero se prohíbe su producción, distribución y venta. Carece de toda lógica que la ley ampare al consumidor de un producto y, en cambio sancione a quien se lo suministre.

Por otro lado, la **Sentencia C-574 de 2011** aclaró que, por lo menos desde el punto de vista constitucional, en el país no es posible penalizar el porte de la dosis mínima exclusiva para el consumo. Adicionalmente, en esta Sentencia, a partir de una interpretación sistemática de los nuevos incisos introducidos por el Acto Legislativo 02 de 2009 en el artículo 49, con el resto de este precepto superior, y con otros principios del texto fundamental que inciden en su alcance, la Corte llegó a la siguiente conclusión:

[...] En cuanto a la interpretación del inciso sexto del artículo 49, con el resto de la Constitución, se tiene que tener en cuenta que dicho apartado, que está inserto en el derecho a la salud, se debería corresponder con un concepto amplio de dignidad que implique la autodeterminación (artículo 1º), con el derecho a la vida y con el deber del Estado de protegerla (art. 11 e inciso segundo del artículo 2º), con la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás (inciso tercero del artículo 44), con la protección y la formación integral del adolescente (artículo 45), con la obligación de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos a quienes se les prestará la atención especializada que requieran (art. 47); con el mismo derecho a la salud y saneamiento ambiental (art. 49) y con el numeral primero de los deberes del artículo 95 que establece que toda persona tiene el deber de "Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios".

Posteriormente, a través de la **Sentencia C-882 de 2011**, la Corte Constitucional declaró que el Acto Legislativo número 02 de 2009 no limita las prácticas culturales y ancestrales de las comunidades indígenas y por ende no requería consulta previa. Al respecto:

La Sala observa con fundamento en los antecedentes legislativos y en la ubicación de la reforma en el texto constitucional, que el Acto Legislativo número 02 de 2009 prohíbe el porte y consumo de sustancias estupefacientes –incluida la hoja de coca– y psicoactivas con el propósito exclusivo de atacar la drogadicción como un problema de salud pública.

⁷³ Ver, por ejemplo, la Sentencia C-582 de 1999.

⁷⁴ **Rodrigo Uprimny**, "Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal", *DeJusticia*, (s.f), https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_47.pdf

Por tanto, esta prohibición, desde el punto de vista teleológico y sistemático, no es aplicable a las comunidades indígenas, pues el uso, consumo y cultivo de la hoja de coca en estas comunidades no está asociado a la drogadicción ni conlleva problemas de salud para sus miembros. Como se explicó en apartes previos, el uso, consumo y cultivo de la hoja de coca en las comunidades indígenas hace parte de sus costumbres ancestrales, es decir, es una práctica protegida por los derechos a la identidad cultural y a la autonomía de los pueblos indígenas y, por tanto, amparada por el principio de respeto y protección de la diversidad étnica y cultural. En consecuencia, afirmar que los indígenas “son adictos o contribuyen al tráfico ilícito de sustancias estupefacientes como causa de la drogadicción” sería desconocer el valor cultural de la práctica y constituiría un atentado directo contra sus derechos a la identidad étnica y cultural y a la autonomía. Por estas razones, debe concluirse que el Acto Legislativo no es aplicable a las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas ligadas a la hoja de coca.

Respecto a los tratamientos de salud, la Corte señaló, en la Sentencia **T-859 de 2003**, que el derecho a la salud es un derecho fundamental, considerando que “son fundamentales (i) aquellos derechos respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental y (ii) todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo”.

Respecto a la prevalencia de los tratados internacionales que integran el Bloque de Constitucionalidad, la Sentencia **C-225 de 1995** establece que:

Como vemos, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reformas diversas al de las normas del articulado constitucional stricto sensu.

En tales circunstancias, la Corte Constitucional coincide con la Vista Fiscal en que el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario (C. P., arts. 93 y 214 numeral 2) es que estos forman con el resto del texto constitucional un “bloque de constitucionalidad”, cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas (C. P., art. 4º), con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción (C. P. art. 93).

Respecto a la relación entre el derecho interno y el derecho internacional, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a través de la Sentencia **C-269 de 2014**, estableció que:

[...] es posible que algunas de las fuentes del derecho internacional gocen de un predominio respecto de fuentes exclusivamente nacionales. Conforme a ello, (i) las disposiciones del ius cogens en tanto normas imperativas del derecho internacional tienen una jerarquía especial y, en esa medida, la Constitución se encuentra a ellas sometida. La Corte también ha reconocido: (ii) la especial posición, en la jerarquía de fuentes, de los tratados de derechos humanos y los tratados de límites, al punto que pueden condicionar la validez de otras normas jurídicas; (iii) la posibilidad de que normas dictadas por órganos comunitarios de organizaciones internacionales con vocación subregional, en desarrollo de la cesión parcial de algunas competencias por parte del Estado, prevalezcan y produzcan efectos inmediatos en el ordenamiento jurídico.

VI. CONTENIDO ESPECÍFICO Y JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

Con el objetivo de que este proyecto incluya distintas posturas, presentamos a continuación una propuesta normativa que cuenta con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil y

grupos académicos con una alta precisión técnica en el tema y organizaciones de base de territorios que se han visto afectados por los cultivos ilícitos y la guerra contra las drogas, que se emprendió en el país desde hace más de 40 años.

CUADRO COMPARATIVO	
Artículo ORIGINAL	Artículo CON MODIFICACIONES
<p>Artículo 49 La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.</p> <p>Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.</p> <p>La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.</p> <p>Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.</p> <p>El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.</p> <p>Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.</p>	<p>Artículo 49 Artículo 1º. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así: La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.</p> <p>Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.</p> <p>La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.</p> <p>Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.</p> <p>El porte y consumo de sustancias estupefacientes, psicoactivas o sicotrópicas estará reglamentado por la ley bajo los enfoques de salud pública, derechos humanos, reducción de riesgos y daños, y determinantes sociales, así como la eliminación del estigma y la discriminación y la no penalización en razón del consumo. Las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos humanos serán prevalentes en la formulación e implementación de la política nacional de drogas.</p> <p>Con fines preventivos y rehabilitadores, la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para la atención integral de las personas que usan estas sustancias. El acceso a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado de la persona usuaria. En las respuestas al uso de sustancias estupefacientes, psicoactivas o sicotrópicas, el Estado implementará un enfoque diferencial que distinga entre los diferentes tipos de consumo y sustancias, así como los impactos diferenciados sobre grupos en situación de vulnerabilidad.</p> <p>Así mismo el Estado dedicará especial atención al consumidor con problemas derivados del uso y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la</p>

CUADRO COMPARATIVO	
Artículo ORIGINAL	Artículo CON MODIFICACIONES
	comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes, en favor de la protección de niños, niñas y adolescentes.
Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.	Artículo 2º. SIN MODIFICACIONES

1. JUSTIFICACIÓN

La justificación para modificar el presente acto legislativo puede dividirse en tres argumentos principales:

1.1. El prohibicionismo no ha sido un paradigma efectivo para combatir el problema de las drogas y ha tenido efectos colaterales negativos

Como se mencionó anteriormente, en 1961, en el marco de la primera convención para el control de las drogas ilícitas de la ONU, de la que Colombia es parte, se estableció como objetivo la eliminación del consumo de coca y marihuana en 25 años y del opio en 15.

Sin embargo, estas metas han demostrado no ser viables. Por un lado, como lo han expresado diversos expertos y lo ha demostrado la evidencia, el consumo de drogas (legales e ilegales) es un fenómeno prácticamente imposible de acabar.⁷⁵

En segundo lugar, tanto en Colombia como en las demás naciones que hacen parte de la Convención, los índices demuestran el fracaso del prohibicionismo como estrategia para combatir con el consumo de estas sustancias. En Estados Unidos (país que dirige e incluso ha financiado la guerra contra las drogas) el volumen de la producción de la marihuana se multiplicó por diez entre 1981 y 2006. En Colombia, entre 1999 y 2010 los departamentos con coca pasaron de 8 a 24. Así mismo, el consumo de drogas se ha expandido en Colombia y el mundo, a la vez que se ha diversificado el portafolio de drogas.⁷⁶

Por otro lado, el costo que ha pagado el país en la guerra contra las drogas ha sido elevado, tanto en vidas humanas como en salud pública. El prohibicionismo ha tenido como consecuencia inevitable el fortalecimiento de las organizaciones delictivas que operan en un marco de violencia y no respeto por los derechos humanos.⁷⁷

Con la prohibición de la producción, el porte y el consumo de drogas, **aun cuando no esté penalizado**, enormes cantidades de dinero han llegado a las manos de los eslabones más altos de las mafias del narcotráfico, lo cual ha nutrido en gran parte el conflicto armado en Colombia y otras partes del mundo, lo cual ha derivado en la vulneración de derechos fundamentales como el derecho a la vida y a la paz.⁷⁸

Al respecto, es importante mencionar que las políticas frente a las sustancias psicoactivas deben respetar las obligaciones del Estado en derechos humanos, las cuales serán prevalentes frente a las convenciones internacionales de drogas, e incluso, en la mayoría de los casos, frente a la legislación interna.

No obstante, el modelo prohibicionista, como el que actualmente está consagrado en el artículo 49 de nuestra Constitución Política, representa una gran contradicción. Por un lado, se apela a la protección de la salud y el bienestar colectivo, pero al mismo tiempo sus estrategias derivan en consecuencias incluso más perjudiciales que las mismas drogas, sin lograr reducir la oferta o la demanda de las sustancias ilícitas.⁷⁹ Esta es la enorme brecha que existe entre el discurso y la práctica frente a los derechos humanos y el control de drogas.

Por tanto, resulta pertinente enfocar la política de drogas en los derechos humanos y la salud pública, en lugar de encausarla dentro del prohibicionismo y el eficientísimo estadístico (ej. número de hectáreas o incautaciones) que no han ofrecido resultados efectivos ni sostenibles.

En este mismo sentido, la Comisión Asesora de Política de Drogas⁸⁰, adscrita al gobierno nacional, ha recomendado que política frente al consumo de drogas debe propender por la atención integral de los consumidores, en el marco de los enfoques de salud pública, derechos humanos, inclusión social y desarrollo humano, a través de la promoción de capacidades, la participación y la reducción de estigma y discriminación. En especial, recomienda tomar en cuenta los posibles impactos sobre grupos históricamente discriminados y en situación de vulnerabilidad, como mujeres, los grupos étnicos o las personas en situaciones de pobreza.

Estas son recomendaciones que los congresistas signatarios de este proyecto también han recogido de múltiples comunidades rurales del país:

En el marco de la audiencia pública *La guerra contra las drogas en el suroccidente del país*, llevada a cabo el 31 de mayo en la ciudad de Popayán, Cauca, congresistas de 6 fuerzas políticas (Decentes, Liberal, Verde, Cambio Radical, Polo Democrático, FARC) escucharon de las voces de distintas organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes un balance de más de 40 años de *la guerra contra las drogas*.

Las organizaciones participantes de este evento entregaron a los congresistas un documento consensuado, donde exponen un diagnóstico de la política antidrogas en Colombia, la implementación del Acuerdo de Paz y una serie de propuestas para reformar la política actual.

En cuanto al diagnóstico de la política antidrogas en Colombia, algunas conclusiones son:

1. “Las diferentes fases de implementación de políticas antidrogas desde los años 1920, no han dado resultados efectivos ya que su tendencia siempre apuntó a incrementar la persecución, penalización y criminalización.”
2. “A pesar de toda la represión, persecución, fumigación, erradicación manual, penalización, extradición, extinción de dominio, implementación de proyectos y planes de sustitución fallidos, las hectáreas de cultivos se han incrementado ya que entre 1999 y 2006 el número de departamentos con coca pasó de 12 a 23, y en el año 2019 hay cerca de 206.000 ha de matas de coca sembradas.
3. La inversión asciende a más de 17.000 mil millones de dólares (72% en gasto militar) y entre 2000 y 2015 se asperjaron 1.699.028 ha con un costo total de US134.536’017.600 de dólares, dinero que habría permitido la construcción de 7.595 hospitales, 7.466 acueductos, 31.365 colegios y la formación de 11.531.659 estudiantes universitarios.
4. Los acuerdos de La Habana fueron una posibilidad de reducir el problema de las drogas ya que generó grandes expectativas en el campesinado, pero el incumplimiento del gobierno generó desconfianza”⁸¹

Frente a las propuestas, puede resaltarse la siguiente:

1. Elaboración de una nueva política pública para el consumo de drogas, que garantice la atención en salud con enfoque de promoción, prevención y mitigación de riesgos y daños, según grupos de edad, sexo, ubicación geográfica y condición socioeconómica.

⁷⁵ Rodrigo Uprimny, Drogas, derecho y democracia.

⁷⁶ Hernando Londoño, *War Against Drugs, Punitive Populism and Criminalization of Personal Dose; Colombia*, Estudios Políticos, 39, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 2011, págs. 141-167

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ Jensema, “Derechos humanos y políticas de Drogas”.

⁸⁰ **Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia**, *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*, Informe Final, 2015.

⁸¹ Documento elaborado por organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes del departamento del Cauca, presentado en el marco de la audiencia *La guerra contra las drogas en el suroccidente del país*, 31 de mayo de 2019.

1.2. El prohibicionismo a nivel constitucional puede tener un impacto jurídico negativo que va en contra de los derechos fundamentales

Si bien es cierto, como se establece en la Sentencia C-574 de 2011, que el Acto Legislativo 02 de 2009 no penaliza el consumo o porte de estupefacientes, sino que busca “medidas de protección coactiva”, esta prohibición puede tener graves consecuencias jurídicas.

Por un lado, “prohibir” con la sola excepción de la existencia de prescripción médica, puede derivar en que el legislador tipifique un delito de “porte” y/o “consumo” de cualquier sustancia estupefaciente o sicotrópica y en cualquier cantidad, aunque en la Constitución no se encuentre la expresión “penalizado”. En este caso, se contradeciría el fallo de la Sentencia C-221 de 1994 referente a la dosis mínima.

Por otro lado, la prohibición constitucional, permite imponer sanciones civiles y administrativas por el porte y consumo de cualquier sustancia psicoactiva o psicotrópica, en cualquier cantidad,⁸² a los consumidores no problemáticos, como ya se pretendió a través del Decreto 1844 de 2018, o como se intentó hacer con el proyecto de Ley 1453 de 2011, sobre “seguridad ciudadana”, que incluyó la criminalización del consumo, amparándose en el Acto Legislativo 02 de 2009.

Por otro lado, la prohibición genérica no permite hacer distinciones entre espacio público y espacio privado, lo que da lugar a que pueda sancionarse (penal o administrativamente) su consumo porte en espacios como los hogares aun cuando no se esté afectando a terceros.

Es decir, la redacción de este artículo, aunque no hable de penalización, puede derivar en una contravención de la Constitución de 1991, la cual protege un ámbito absoluto de autonomía y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que hacen parte de la dignidad humana.

Finalmente, eliminar la prohibición del porte y consumo de sustancias psicoactivas y psicotrópicas, de acuerdo con la dosis personal, no aumentará el consumo de drogas ilícitas en el país. A partir de un análisis de política comparada con países como Holanda y España, se concluye que, pese a la aprobación de la dosis mínima, el consumo se ha reducido. No obstante, se concluye también que esto fue posible gracias a una política contundente de prevención.⁸³

En Colombia, a pesar de que la dosis mínima está despenalizada, esto no ha sido acompañado de una política de prevención. Como se vio anteriormente, muy poco porcentaje del presupuesto de la política de drogas es destinado a este eje, pues la estrategia se ha centrado radicalmente en la reducción de la oferta, sin obtener resultados efectivos.⁸⁴

1.3. No reconoce la existencia ni derechos de otro tipo de consumidores diferentes al de tipo problemático

Para empezar a desglosar este argumento, primero se citará a intervención de la doctora Myriam Roncancio, apoderada del Ministerio de la Protección Social, en el marco de la Sentencia C-574 de 2011. Al respecto Roncancio menciona que la prohibición “*lejos de atentar contra la dignidad humana, como argumentan los demandantes, lo que hace justamente es salvaguardarla, pues esa dignidad es la que se ve gravemente lesionada bajo los efectos de la drogadicción*”.⁸⁵

Este tipo de disertaciones desconocen la existencia de distintos tipos de consumo, toda vez que asume que el único consumo existente es el problemático.

⁸² Rodrigo Uprimny y Luz Sánchez, Intervención ciudadana en el Proceso D-8371. Norma revisada: Acto Legislativo 02 de 2009 “[p]or el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política”. En: https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_469.pdf

⁸³ Sara Sáenz, Consumo de drogas ilícitas, ¿prohibición o regulación? Análisis del caso colombiano en perspectiva de política comparada, Revista Facultad de Derecho a Ciencias Políticas, Vol. 39, Núm. 111, 2009.

⁸⁴ Ibíd.

⁸⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-574 de 2011.

Si bien dentro del artículo 49 se permite el porte y consumo a personas con consumo problemático y/o dependiente, mal llamado drogadicción, se le está restringiendo el libre desarrollo de la personalidad y autonomía a los usuarios con consumo no problemático y no dependientes, quienes no necesariamente afectan a terceros con su decisión de consumir.

Frente a este tema, la Comisión Asesora de Política de Drogas ha recomendado abordar el consumo desde un enfoque diferencial que distinga entre consumos problemáticos y no problemáticos, patrones de uso dependientes y no dependientes, y encontrar alternativas a la pena para los delitos asociados a la dependencia.⁸⁶

Por último, en la redacción de este artículo no se ofrecen garantías suficientes para que a los consumidores no problemáticos y no dependientes tengan acceso al derecho a la salud, en pues solo hace mención a los consumidores problemáticos y dependientes. Al respecto, es importante mencionar que las Guías internacionales sobre derechos humanos y política de drogas, conciben el derecho a la salud de forma más amplia. Es decir, no solo desde la perspectiva de la enfermedad, sino también desde el enfoque de reducción de daños, que es aplicable para consumidores de drogas que no son drogodependientes.

VII. CONCLUSIONES

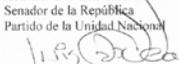
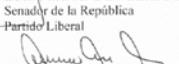
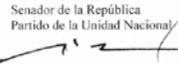
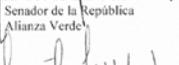
A lo largo de la exposición de motivos se han presentado argumentos de distinto orden, que demuestran que el paradigma prohibicionista en la política de drogas no solo no ha tenido los resultados esperados -disminución de la oferta y la demanda de sustancias psicoactivas y psicotrópicas-, sino que además ha tenido efectos colaterales como el fortalecimiento de las mafias y el aumento de las muertes relacionadas con la *guerra contra las drogas*. Adicionalmente, la premisa de un mundo libre de drogas es utópica en un plano real.

A partir del análisis histórico, académico, normativo y jurisprudencial del presente proyecto de ley, es pertinente concluir la necesidad para Colombia, de avanzar en el debate público sobre formas más efectivas de regular las drogas.

Por tanto, en cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, este proyecto de ley pretende impulsar una política de drogas basada en la evidencia, bajo los enfoques de salud pública, respeto por los derechos humanos, la reducción de riesgos y daños, el desarrollo humano y la promoción de las capacidades. Así mismo, generar importante crear políticas públicas diferenciadas para cada tipo de consumo, pues a todos los usuarios se les debe garantizar derechos como la salud o la paz.

En este sentido, ponemos ante ustedes este proyecto de ley, que consideramos será en beneficio de nuestro país y la consolidación de la anhelada paz.

De los honorables congresistas,

 GUSTAVO BOLÍVAR MORENO Senador de la República Listas de Decencia	 TEMÍSTOCLES ORTEGA Senador de la República Cambio Radical
 IVÁN CÉPEDA Senador de la República Polo Democrático	 JUAN GALLO Senador de la República Partido FARC
 ARMANDO BENEDETTI Senador de la República Partido de la Unidad Nacional	 GUSTAVO PETRO URREGO Senador de la República Colombia Humana
 LUIS FERNANDO VELASCO Senador de la República Partido Liberal	 ROY BARRERAS Senador de la República Partido de la Unidad Nacional
 ALEXANDER LÓPEZ Senador de la República Polo Democrático	 IVÁN MARULANDA Senador de la República Alianza Verde
 ANTONIO SANGUINO Senador de la República Alianza Verde	 PABLO CATATUMBO T. Senador de la República Partido FARC
 Raquel Rodríguez R.	 Piffce

⁸⁶ Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*.

A. Avella
AIDA AVELLA
 Senadora de la República
 Lista de la Decencia

V. Sandino
VICTORIA SANDINO
 Senadora de la República
 Partido FARC

F. Valencia
FELICIANO VALENCIA
 Senador de la República
 MAIS

W. Arias
WILSON ARIAS
 Senador de la República
 Polo Democrático Alternativo

Cris de la Loba
Cris de la Loba

G. García
G. García

A. Castilla
A. Castilla

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
 El día 24 del mes 07 del año 2019
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N°. _____ Acto Legislativo N°. 08, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por los señores Gustavo Bolívar Moreno, Iván Cepeda Castro, Luis Fernando Velasco Chávez, Alexander López Maya, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Temístocles Ortega Narváez, Julián Gallo Cubillos, Gustavo Petro Urrego, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Iván Marulanda Vélez, Pablo Catatumbo Torres, Victoria Sandino Simanca, Aida Avella, Esquivel, Wilson Never Arias Castillo, José Ritter López Peña, Jesús Alberto Castilla Salazar, Guillermo García Realpe, Lidio Arturo García Turbay, Alberto Castilla.
 SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
 El día 24 del mes 07 del año 2019
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N°. _____ Acto Legislativo N°. 08, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por los señores Gustavo Bolívar Moreno, Iván Cepeda Castro, Luis Fernando Velasco Chávez, Alexander López Maya, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Temístocles Ortega Narváez, Julián Gallo Cubillos, Gustavo Petro Urrego, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Iván Marulanda Vélez, Pablo Catatumbo Torres, Victoria Sandino Simanca, Aida Avella, Esquivel, Wilson Never Arias Castillo, José Ritter López Peña, Jesús Alberto Castilla Salazar, Guillermo García Realpe, Lidio Arturo García Turbay, Alberto Castilla.
 SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA
 SECRETARÍA GENERAL
 Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2019 Senado, "por medio del cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores *Gustavo Bolívar Moreno, Iván Cepeda Castro, Luis Fernando Velasco Chávez, Alexander López Maya, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Temístocles Ortega Narváez, Julián Gallo Cubillos, Gustavo Petro Urrego, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Iván Marulanda Vélez, Pablo Catatumbo Torres, Victoria Sandino Simanca, Aida Avella, Esquivel, Wilson Never Arias Castillo, José Ritter López Peña, Jesús Alberto Castilla Salazar, Guillermo García Realpe.* La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo, es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 24 de julio de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso.*

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 681 - Viernes, 2 de agosto de 2019
 SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	Págs.
Proyecto de Acto legislativo número 06 de 2019 Senado, por medio del cual se adopta una reforma política y electoral que permita la apertura democrática para la construcción de una paz, estable y duradera.	1
Proyecto de Acto legislativo número 07 de 2019 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 79 de la constitución política de Colombia.	13
Proyecto de Acto legislativo número 08 de 2019 Senado, por medio del cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.	22