



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 - Nº 877

Bogotá, D. C., jueves, 12 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 52 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 172 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 49 de la
Constitución Política de Colombia y se regulariza
el uso recreativo del cannabis.*

Bogotá, D. C., 11 septiembre de 2019

Representante

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia positiva Proyecto de Acto Legislativo número 172 de 2019 Cámara.

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara al Proyecto de Acto Legislativo número 172 de 2019, *por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del cannabis.*

El presente Informe está compuesto por ocho (8) apartes:

1. Objeto del Proyecto de Acto Legislativo
2. Problema a resolver
3. Antecedentes
4. Regulación de estupefacientes en Colombia: análisis constitucional y legal.
5. Regularización exclusiva del cannabis

6. Proposición
7. Texto Propuesto
8. Referencias

JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Liberal

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 172 DE 2019

*por medio del cual se modifica el artículo 49 de la
Constitución Política de Colombia y se regulariza
el uso recreativo del cannabis.*

1. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene como objeto permitir la regularización del uso del cannabis con fines recreativos por parte de mayores de edad, así como la unificación de la normativa actual respecto a la utilización del cannabis para uso científico. Lo anterior dirigido a reconocer y garantizar los derechos fundamentales a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad, a alinear las referencias constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre la materia y a coadyuvar a combatir el tráfico ilegal de cannabis, como estrategia para reducir la violencia en el país.

2. PROBLEMA A RESOLVER

En Colombia, de acuerdo al artículo 49 Constitucional, modificado por el Acto Legislativo 02 de 2009¹, está prohibido el porte y consumo de cualquier tipo de sustancia estupefaciente o psicotrópica (*hojas de coca, cocaína, opio, dihidromorfina, heroína, metadona, morfina, cannabis y su resina y los extractos y tinturas de cannabis, amapola, droga sintética, nitrato de amilo popper, ketamina, GHB, entre otras*), salvo prescripción médica. Prohibición que fue incluida con la finalidad de proteger la salud pública de los colombianos.

Este listado incluye el THC CANNABIS, sustancia de reconocidos efectos terapéuticos de tipo anestésico, anticonvulsivante, antiglaucomatoso y antiasmático para uso en el tratamiento del glaucoma, del asma y de la epilepsia². Propiedades que llevaron a que en febrero de este año la Organización Mundial de la Salud (OMS) solicitara su eliminación de la Lista IV^{3,4} de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

La Ley 1787 de 2016, “*Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009*”, regularizó la importación, exportación, cultivo, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis y de sus derivados siempre y cuando su finalidad fuera médica o científica. En este sentido, la ley adicionó dos causales nuevas, en comparación con la redacción del texto constitucional, bajo las cuales está permitido el porte de cannabis. En consecuencia, al día de hoy existe la necesidad de armonizar la disposición constitucional y el desarrollo legal sobre la materia.

De igual forma, es claro que el artículo 49 de la Constitución en su redacción es contrario a lo dispuesto en las garantías constitucionales que dan contenido a los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la igualdad y la salud pública. Lo anterior, en tanto limita, sin fundamento constitucional alguno, el ejercicio de una actividad que repercute de forma exclusiva en la órbita del individuo.

En consecuencia, en nuestro criterio, se requiere de una reforma constitucional que, además del uso medicinal, permita el uso científico y recreativo del cannabis y sus derivados tomando

en consideración las actuales posturas globales en el asunto, propendiendo por la despenalización y regularización del porte y consumo.

3. ANTECEDENTES

3.1 ANTECEDENTES JURÍDICOS Y NORMATIVOS SOBRE LA MATERIA EN COLOMBIA

Colombia inició el camino de la regulación del consumo de estupefacientes hace más de 30 años, cuando se expidió la Ley 30 de 1986, “*Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones*.” Dicha norma, entre otras cosas, en el literal J del artículo 2°, definió las dosis para uso personal de sustancias estupefacientes, así:

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

(...)

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

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

Además, la Ley 30 de 1986 reglamentó en su artículo 32 lo concerniente a la penalización del cultivo, conservación o financiación de plantaciones (*número superior a veinte (20) plantas*) de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia, permitiendo tácitamente los cultivos (*número inferior a veinte (20) plantas*) para uso personal.

Posteriormente, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-221 de 1994, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, despenalizó el porte y el consumo de la dosis personal de estupefacientes, al declarar contrario a la Constitución el artículo 51 de la Ley 30 de 1986 (*Estatuto Nacional de Estupefacientes*), que disponía penas privativas de la libertad para personas que fueran sorprendidas portando menos de veinte gramos de marihuana o uno de cocaína. El argumento esencial de la Corte fue que esas normas violaban la autonomía y el libre desarrollo de la personalidad, pues la conducta del consumidor no afecta, en sí misma, derechos de otras personas.

Mucho ha ocurrido desde entonces, siete periodos presidenciales, cambios regulatorios y legislativos que han hecho que la política de drogas se haya ido alejando del camino que reconocía los derechos de los consumidores como un espacio y manifestación

¹ “*Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política.*”

² Roberto Serpa Flórez, *Psiquiatría Médica y Jurídica*, 2007.

³ (*La categoría más restrictiva de la Convención sobre Drogas de 1961 que reúne las sustancias que se consideran particularmente dañinas y con beneficios médicos limitados*).

⁴ *International Drug Policy Consortium, 2019. La OMS cambia su posición con respecto a la marihuana, recuperado de: <https://idpc.net/es/alerts/2019/02/la-OMS-cambia-su-posicion#.XTS1wX3xB0k.whatsapp>.*

de las libertades individuales dentro de un Estado democrático.

En el año 2009, se realizaron en el país varios esfuerzos por penalizar el consumo recreativo, los cuales culminaron en la expedición del Acto Legislativo 02, a través del cual se reformó el artículo 49 superior, elevando a rango constitucional la prohibición de porte y consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, salvo en los casos de prescripción médica.

Este cambio constitucional, que contrariaba los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia, propició una ambigüedad jurídica que derivó en la restricción del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad de los consumidores de sustancias psicotrópicas o estupefacientes.

En el año 2011, la reforma constitucional fue demandada por sustitución de la Constitución. No obstante, la Corte Constitucional en Sentencia C-574 de 2011, se declaró inhibida por ineptitud de la demanda presentada, omitiendo un pronunciamiento de fondo sobre los cargos.

En aras de desarrollar la prohibición constitucional, en el año 2016 se discutió y aprobó la Ley 1787, *“Por medio de la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009.”*, (desarrollada mediante el Decreto 0613 de 2017). Esta norma reguló la producción, expedición de licencias y despenalización del porte y consumo de sustancias psicotrópicas y estupefacientes de conformidad con la referencia constitucional sobre la materia. No obstante, en su objeto, delimitado en el artículo 1°, la norma dispuso que se pretendía regular *“el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados”*, referencia que de entrada muestra una adición a lo previsto en el artículo 29 constitucional: el uso científico.

Al revisar el resto de la norma se evidencia que se hace referencia a usos medicinales del cannabis, previsión que no necesariamente se enmarca en la referencia del artículo 49 de la Constitución que se refiere exclusivamente a la tenencia de una fórmula médica.

De lo anterior se colige entonces que la Ley 1787 de 2016 introdujo dos excepciones adicionales al porte de cannabis, aumentando el margen de la prohibición dispuesta por el Acto Legislativo 02 de 2009.

En lo que respecta al uso recreativo, la Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”*, dispuso en su artículo 33 la prohibición al consumo de drogas de uso ilícito, en aras de preservar la tranquilidad, y las relaciones respetuosas de las personas y la comunidad.

Esta norma implementó un proceso abreviado encaminado a sancionar a las personas que consumieran dichas sustancias, el cual contraría las garantías o la imparcialidad necesaria para determinar la sanción a imponer con el agravante de que genera una serie de estigmatizaciones en contra de los consumidores.

No obstante, todos los anteriores giros normativos, la jurisprudencia ha mantenido la postura desarrollada desde el año 1994, como se evidenció el 9 de marzo de 2016, cuando la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia SP-2940-2016, reconoció nuevamente la posibilidad de la despenalización del consumo, afirmando que los consumidores, enfermos o adictos, podían portar una cantidad diferente a la fijada por la ley para la dosis personal (20 gramos), siempre que: 1) esta fuera para su consumo personal o aprovisionamiento y 2) no existieran indicios de tráfico de sustancias de uso ilícito.

En el año 2018 se retomó la prohibición constitucional y, en desarrollo de la Ley 1801 de 2016, el Decreto 1844 prohibió el porte y consumo de la dosis mínima y facultó a la Policía Nacional para adelantar el decomiso de las sustancias estupefacientes, así como para la imposición de una sanción.

Finalmente, y de forma reciente, la Corte Constitucional, en comunicado del 6 de junio de 2019, informó que a través de la Sentencia C-253 de 2019, declaró inexecutable las *“normas legales que establecen una prohibición genérica y amplia al consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en el espacio público y en espacios privados abiertos al público o que trascienden a lo público”*⁵. Si bien la sentencia no ha sido publicada, en el comunicado refiere la Corte que *“el texto legal de las reglas acusadas tiene unas amplias prohibiciones que impactan el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad de forma considerable”*, afirmación que se enmarca en la ya enunciada línea jurisprudencial que identifica estos asuntos como propios de la órbita del individuo.

Esto nos lleva a concluir que en Colombia han existido dos claras tendencias: una prohibicionista y otra, reivindicatoria de las libertades individuales. En síntesis, las Cortes han abierto la posibilidad de adoptar una política de drogas más humana, garantista y eficaz al permitir la dosis mínima, la dosis de aprovisionamiento y el derecho al libre consumo, pero las políticas actuales materializadas en el Acto Legislativo 02 de 2009, el Código Nacional de Policía y el Decreto 1844 de 2018, han optado por la aplicación de medidas prohibicionistas que desconocen derechos fundamentales.

Amén de lo anterior, existe una clara incoherencia entre la Ley 1787 de 2016 y el artículo 49 de la Constitución, en tanto la ley aumentó las excepciones a la prohibición del porte de cannabis.

Consecuencia de lo anterior, en la actualidad no existe certeza sobre los límites constitucionales, legales y jurisprudenciales en la materia, por lo cual es pertinente adoptar una única posición estatal. Para el efecto, se procederá a realizar un análisis de derecho comparado sobre la regulación del cannabis en otros países, así como de los efectos que se han

⁵ Corte Constitucional, Comunicado de Prensa del 6 de junio de 2019.

derivado de la prohibición actual. Finalmente, se retomará el estudio constitucional y legal sobre la materia para justificar este proyecto de Acto Legislativo.

3.2 POSTURA ACTUAL FRENTE AL USO DEL CANNABIS A NIVEL INTERNACIONAL

Son muchos los países que, poco a poco, han venido realizando una transición hacia la regularización del cannabis tanto de uso recreativo como de uso medicinal y científico. Países como Uruguay, Argentina, México, Holanda, Canadá, el Estado de Colorado en Estados Unidos y la ciudad

de Copenhague en Dinamarca han enarbolado las banderas de la regularización del cannabis como pioneros, si bien no todos han sido exitosos en modificar la ley, hay casos concretos en que se puede encontrar un mercado legal con controles eficaces y eficientes.

Uruguay, el Estado de Colorado y Canadá han sido ejemplo en la regulación de disposiciones sobre enfoque, objetivos, autoridades de control, producción, distribución, establecimientos para el consumo, edad mínima, registro, publicidad, fiscalidad, prevención y destinación de los recursos producidos por el nuevo mercado legal, como se muestra a continuación⁶:

Tabla 1. Aspectos modificados en Uruguay, Colorado (Estados Unidos) y Canadá

URUGUAY	COLORADO – EE.UU.	CANADÁ
Enfoque		
- Salud pública. - Control estatal. - Desmercantilización del cannabis.	- Salud y seguridad pública. - Eficiencia y libertad individual. - Recaudación. - Libre mercado.	- Enfoque salud pública. - Seguridad en la práctica. - Libre mercado.
Objetivos		
- Proteger a los habitantes del comercio ilegal y el narcotráfico. - Atacar consecuencias sanitarias, sociales y económicas del uso problemático de sustancias psicoactivas. - Reducir la incidencia del narcotráfico y del crimen organizado.	<i>Enmienda 64:</i> - Uso eficiente de los recursos para la aplicación de la ley. - Aumento de ingresos para fines públicos. - Libertad individual. <i>Principio rector gobierno Colorado:</i> crear un entorno normativo y de aplicación de la ley robusto que proteja la seguridad pública y evite el desvío de marihuana de venta al por menor a personas menores de 21 años o de fuera del Estado de Colorado.	- Protección de la salud. - Luchar contra el Crimen Organizado.
Entidad que regula		
Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA). Ministerio de Salud Pública.	- Marijuana Enforcement Division/ División de Aplicación de la Ley sobre Marihuana. - Departamento de Hacienda.	Access to Cannabis for Medical Purposes Regulations (ACMPR) del Ministerio de Salud Canadiense (Health Canada).
Distribución		
- Sector público y privado. - Farmacias. - Clubes de cannabis.	- Sector privado. - Locales comerciales con licencia de dispensación de cannabis medicinal hasta jul. 2014. - Después licencia medicinal y/o comercial.	- Sector privado. - Locales comerciales con licencia. - Experimentos con clubes de cannabis.
Establecimientos de venta		
- Farmacias acreditadas en el registro del IRCCA. - Clubes de cannabis registrados en el IRCCA.	Establecimientos con autorización	- Clubes de Cannabis. - Establecimientos con licencias autorizadas.
Edad permitida		
18 años	21 años	18 años
Registro		
- Registro de Cultivos en el IRCCA (Datos de carácter sensible). - Registro de personas usuarias y de integrantes de clubes (Datos de carácter sensible).	No se permite según la ley pero están obligados a instalar cámaras que registren la identidad de vendedor y comprador.	- Registro de usuarios de clubes de cannabis. - Registro de usuarios de cannabis medicinal.

⁶ Esta comparación se basa en la regulación y normatividad de acuerdo a investigaciones publicadas por la Fundación Renovatio y por la Organización de los Estados Americanos (OEA), en específico por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) que se encarga del análisis de los procesos regulatorios frente al cannabis y al problema de drogas en las Américas.

URUGUAY	COLORADO – EE.UU.	CANADÁ
Publicidad		
Prohibida	Regulada	Prohibida
Fiscalidad		
Precio de licencia + 20% IVA en suspenso (no se traslada al precio final de venta al público).	- Impuestos municipales (variables) - Impuestos indirectos - (<i>Excise taxes</i>): 15% IVA especial - (<i>Sales tax</i>): 10% - IVA estatal: 2,9%	Existen dos tipos de impuestos: - Nacional. Se implementa un impuesto consistente en el pago de 1 dólar canadiense por gramo o del 10% del precio de venta final, dependiendo de cuál sea el más elevado. - Provincial. Se implementa el impuesto de venta de cualquier producto que varía entre el 13 y el 15%.
Destinación de recursos recaudados		
Sistema educativo y Sistema de salud.	Impuestos indirectos. - Primeros 40 millones van a Fondo para la construcción de escuelas. Después de los 40 millones se destinan a Fondo de Efectivo de Marihuana (<i>Marihuana Cash Fund</i>).	No se ha establecido destinación específica.
Prevención		
Disciplina obligatoria en el Sistema Nacional de Educación Pública.	Integrada en los programas de prevención de alcohol, tabaco, drogas ilegales y otras sustancias.	Programas dirigidos por el Ministerio de Salud canadiense en la prevención y uso responsable de las sustancias psicoactivas.

Fuente: UTL-Juan Fernando Reyes Kuri.

Tabla 2. Medidas implementadas

URUGUAY	COLORADO - EE.UU.
Regulación ley.	Regulación de delitos cannabis
Puesta en marcha de Sistemas de monitoreo y evaluación de la implementación de la ley	Regulación de establecimientos
Formación fuerzas seguridad aduanas	Regulación de impuestos
Creación programa de capacitación especializada en política de drogas y carrera especializada en políticas de drogas.	Regulación de penas por conducir bajo efectos cannabis
Ensayo clínico uso cannabis para deshabituación pasta base	Regulación de Estudios sobre efectos cannabis en la salud y sobre acciones y gastos de represión.

Fuente: UTL-Juan Fernando Reyes Kuri.

3.2.1 IMPACTO ECONÓMICO DE LA REGULACIÓN EN EL CASO INTERNACIONAL

Diferentes aspectos económicos muestran que la regulación del uso recreativo del cannabis es un gran incentivo para fortalecer la economía. Si pensamos en impuestos al consumo, estamos mirando una fuente de financiación que puede ser usada para programas sociales de salud y prevención del abuso de sustancias. Además, con la regulación se están generando empleos en el marco de la legalidad e impulsando la economía. Lo cual repercute favorablemente en la lucha para terminar con el mercado negro e ilegal y aliviar el sistema carcelario y judicial y, convertir este flagelo en una política encaminada al desarrollo sostenible del país.

Así como el alcohol y el tabaco están regulados y pagan impuesto, los impuestos al consumo del cannabis pueden ser una fuente de financiación para

Programas Sociales, de Salud y de Prevención de Abuso de Sustancias.

En Estados Unidos, en los Estados de Colorado, Washington, Oregón y Alaska, hoy los ingresos por los impuestos en este tema se encuentran por encima de los valores que habían estimado. Como lo muestra el reporte del Drug Policy Alliance (Alianza para Políticas de Drogas) de 2018⁷, los impuestos recaudados por las ventas de marihuana:

- En Washington generaron ingresos por USD \$315 millones en el año fiscal 2016-2017.
- En Colorado las ventas generaron USD \$600 millones desde 2014.
- En Oregón, se recaudaron en el periodo fiscal 2016-2017 USD \$70 millones, el doble de lo presupuestado inicialmente.

Estos nuevos ingresos han podido ser utilizados para la financiación de programas de educación y política social⁸:

- Colorado distribuyó USD \$230 millones al Departamento de Educación entre 2015 y 2017, para financiar la construcción de escuelas, programas de alfabetización temprana y de prevención del matoneo.
- Oregón destina un 40% de los ingresos por impuestos a la marihuana para financiar el Fondo Estatal para las Escuelas y un 20% al tratamiento de adicciones al alcohol y las drogas.

⁷ Drug Policy Alliance. 2018. *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D. C.* (pp. 2) Recuperado de: http://fileserv.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf

⁸ *Ibidem*.

- Nevada proyecta invertir el 15% de su recaudo en el Fondo Estatal para las Escuelas, lo cual se espera esté alrededor de USD \$56 millones para los próximos dos años.
- Washington destina el 25% de su recaudo para programas de tratamiento de abuso de sustancias, la educación sobre estas y prevención. Otro 55% se destina a financiar planes básicos de salud.
- Se espera que Alaska recoja USD \$12 millones anuales que van a ser usados para financiar programas de tratamiento de adicción a las drogas y centros comunitarios residenciales.
- California y Massachusetts invertirán parte de su recaudo de impuestos en las comunidades más afectadas por arrestos de drogas, encarcelamiento, comunidades de bajos ingresos y para reparar el daño de la aplicación desigual de las políticas de drogas.

Lo anterior es importante verlo a la luz de las cifras de judicialización, el consumo de marihuana y salud en los Estados que han regulado el consumo recreativo, respecto al resto de los Estados en Estados Unidos que no lo han hecho. Por ejemplo:

- En los Estados donde fue regulada la marihuana bajaron significativamente los arrestos por posesión de drogas, ahorrándoles cientos de millones de dólares al Tesoro y antecedentes penales a las personas que los estigmatizarían de por vida⁹.
- El consumo de marihuana entre jóvenes se ha mantenido estable en los Estados que la han regulado. En los Estados de Washington, Colorado y Alaska, la cifra de consumo de marihuana entre estudiantes de secundaria está en línea con el promedio nacional¹⁰.
- La regulación de la marihuana está relacionada con tasas más bajas de sobredosis y muertes relacionadas a otras drogas más peligrosas como los opioides¹¹.
- La regulación de la marihuana no ha incrementado los arrestos por conducir en estado de intoxicación por alcohol o drogas en los Estados de Colorado y Washington¹².
- No hay tampoco correlación entre los accidentes de tránsito y la regulación. En

Colorado y Washington, los accidentes son estadísticamente similares a aquellos sin marihuana legal¹³.

Es importante resaltar que, de acuerdo a la agencia calificadora de riesgo crediticio Moody's, los ingresos por impuestos de la regulación de la marihuana recreativa son positivos para los Estados y ciudades de Estados Unidos que han legalizado su consumo¹⁴.

Entonces, regular es una manera de impulsar la economía y generar empleos dentro del marco legal. En Estados Unidos, el consumo de cannabis recreativo se ha vuelto un motor económico, según Drug Policy Alliance (2018)¹⁵, la industria de la marihuana ha creado entre 165.000 y 230.000 empleos en ese país, cifra que se espera que crezca cuando más Estados legalicen la marihuana y los mercados cuenten con más actores legales.

Además, un reporte del Congresista norteamericano E. Blumenauer, señala cómo la industria de la marihuana se ha convertido en una de las de mayor crecimiento en Estados Unidos¹⁶. Pues las ventas crecieron de USD \$4,6 billones en 2014 a USD 5,5 billones en 2015, y se estiman en USD 7,2 billones en 2017. También, señala el Congresista que la industria de la marihuana podría producir en Estados Unidos alrededor de 300.000 empleos para 2020 y crecer a un monto cercano a los USD \$24 billones.

Debemos tener en cuenta que muchos de los recursos generados por la industria de la marihuana en Estados Unidos ahora están ocurriendo en un mercado legal en el cual pagan impuestos y existe una regulación. Lo anterior es de gran importancia, pues permite debilitar estructuras ilegales que se benefician de los mercados generados por la ilegalidad de ciertas sustancias.

Por tanto, es importante pensar la regulación como una herramienta para desfinanciar economías

⁹ Drug Policy Alliance. 2018. *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D. C.* (Pp. 1) Recuperado de: http://file-server.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Drug Policy Alliance. 2018. *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D. C.* (Pp. 2) Recuperado de: http://file-server.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf

¹² *Ibidem*.

¹³ Drug Policy Alliance. 2018. *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D. C.* (Pp. 2) Recuperado de: http://file-server.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf

¹⁴ Moody's. 2018. *Recreational Marijuana Tax Revenues are Marginal Credit Positives.* Recuperado de: https://www.capitaliq.com/CIQDotNet/CreditResearch/RenderArticle.aspx?articleId=2170361&SctArtId=467339&from=CM&nsl_code=LIME&sourceObjectId=10882078&sourceRevId=3&fee_ind=N&exp_date=20290221-02:28:22

¹⁵ Drug Policy Alliance. 2018. *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D.C.* Recuperado de: http://file-server.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf

¹⁶ Blumenauer, E. 2018. *The Path Forward: Rethinking Federal Marijuana Policy.* (Pp. 10). Recuperado de: https://blumenauer.house.gov/sites/blumenauer.house.gov/files/BlumenauerReport_ThePathForward.pdf

ilegales, que en Colombia por más esfuerzos que hemos hecho no se ha podido lograr.

La regulación del consumo de la marihuana puede ser una herramienta para debilitar las organizaciones delictivas que se benefician de las economías ilegales que se desarrollan alrededor de esta actividad. El Primer Ministro de Canadá, Justin Trudeau, mencionó en una conferencia económica en 2016, que entre sus dos principales razones para regular la marihuana en Canadá está evitar que billones de billones de dólares vayan a los bolsillos del crimen organizado como parte del comercio ilegal de marihuana en su país, y así reducir significativamente el crimen.¹⁷

La Comisión Global de Políticas de Drogas¹⁸, en su informe “Regulación: El Control Responsable de las Drogas”¹⁹, menciona que la regulación de las drogas debe ser incremental –*iniciando con drogas de menor potencia*– y que puede ser un camino para desempoderar al crimen organizado. Asimismo, menciona cómo la regulación es una oportunidad para un desarrollo alternativo de poblaciones vulnerables, al generar espacios para negocios legales, a través de canales reglamentados para suplir la demanda que desplazan los canales ilegales.

¹⁷ *Washington Post*. 2016. Justin Trudeau may have made the best case for legal pot ever. Recuperado de: https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/06/10/why-people-who-hate-marijuana-should-legalize-it-anyway-according-to-justin-trudeau/?noredirect=on&utm_term=.75678dd510b9

¹⁸ Establecida en 2011, la Comisión Global de Políticas de Drogas fue fundada por un grupo de líderes políticos del mundo y expresidentes con el fin de “poner fin a la fracasada guerra a las drogas, y pedir reformas fundamentales del régimen mundial de prohibición de las drogas”. “La Comisión es el grupo más distinguido de líderes de alto nivel que ha convocado a realizar tales cambios de gran alcance – incluyendo no sólo alternativas al encarcelamiento y un mayor énfasis en los enfoques de salud pública al uso de drogas sino también descriminalización y experimentación de regulaciones legales”. Algunos de los comisionados son: Louise Arbour (Ex-Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas), Sir Richard Branson (Fundador Virgin Group), Fernando Henrique Cardoso (Expresidente de Brasil), Helen Clark (Ex Primer Ministra de Nueva Zelanda), Ruth Dreifuss (Expresidenta de Suiza), Mohamed ElBaradei (Director General Emérito del Organismo Internacional de Energía Atómica y premio Nobel de Paz), Joyce Banda (Expresidenta de Malawi), César Gaviria (Expresidente de Colombia), Ricardo Lagos (Expresidente de Chile), José Ramos-Horta (Expresidente de Timor-Leste y premio Nobel de Paz), Juan Manuel Santos (Expresidente de Colombia y Premio Nobel de Paz). Recuperado de: http://www.globalcommissiondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_on_Drug_Policy_Press_Release_Spanish.pdf

¹⁹ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Regulación: El Control Responsable de las Drogas. Recuperado de: http://fileservet.idpc.net/library/SPA-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf

Más importante aún, señala el informe, es el hecho de que los impactos que puede tener y ha tenido la lucha contra las drogas, como ha sido planteada hasta ahora, son marginales sobre los índices de consumo y comercialización, pues “*las leyes económicas de la oferta y la demanda no se rompen tan fácilmente*”²⁰. Es decir que, en el caso de que el suministro de cierta droga se vea disminuido por mayor persecución o actividad policiva, esto solamente se va a ver reflejado en costos más altos de los productos ilegales o en productos de menor pureza en el mercado. Igualmente, los mayores precios en el mercado atraen nuevos actores al negocio de las drogas ilegales, pues a partir de la prohibición se generan retornos más altos, si bien existen mayores riesgos.

Al disminuir el retorno y beneficio al que pueden acceder actores ilegales en el mercado de las drogas, se debilita el crimen organizado y se desarticulan canales que sustentan estas economías. Es importante mencionar que la economía ilegal de las drogas trabaja en conexión con otras actividades delictivas, por lo que una disminución en el tráfico de drogas, como lo que se espera sucedería con la regulación del uso recreativo de la marihuana, podría tener repercusiones importantes sobre otras actividades delictivas. De acuerdo con la OEA las actividades conexas al tráfico de drogas son: “*el tráfico internacional de armas, contrabando, falsificación y tráfico de personas, el control y la explotación doméstica del trabajo sexual, el robo y la venta de bienes robados, secuestro, extorsión y victimización de migrantes*”²¹.

Por otro lado, en Latinoamérica la experiencia de Uruguay es destacable pues ha tenido una lucha con el mercado negro a través de precios del mercado. Con la regulación del uso recreativo del cannabis, este país ha dado lecciones de una política de regulación estatal basada en el precio de una sustancia controlada en el mercado ilegal. En Uruguay las farmacias actúan como puntos de venta de la marihuana producida por las compañías que tienen autorización estatal y pueden vender hasta 40g al mes a los compradores. Además, existe la alternativa de formar clubes de marihuana, los cuales tienen permitido cultivar hasta 480g al año por persona.

Dichas opciones de compra y producción legales han representado un fuerte golpe a las economías al margen de la ley. El Instituto de Regulación y Control del Cannabis de Uruguay (IRCCA) ha reportado que alrededor del 55% de los usuarios de marihuana participan en el mercado regulado. Lo anterior es de gran importancia, pues las estructuras ilegales de

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. Regulación: El Control Responsable de las Drogas. (P.p. 33). Recuperado de: http://fileservet.idpc.net/library/SPA-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf

comercio de marihuana se están viendo directamente afectadas a través de la pérdida de clientes que deciden participar en los canales legales. Lo anterior, se ha logrado dado que el Gobierno fija el precio de la marihuana legal y lo fija en línea al del mercado negro, por lo que no existen grandes incentivos para que dicho mercado prospere. Actualmente el precio de 1 gramo de marihuana se encuentra en \$40 pesos uruguayos, es decir alrededor de USD \$1.2²².

Otro punto importante es que la regulación de la marihuana para uso recreativo puede llevar a que los países ahorren importantes recursos en políticas punitivas y sobrepoblación carcelaria²³. Estados Unidos, por ejemplo, lo ha logrado pues cuando se dio la regulación, disminuyeron significativamente los arrestos por posesión de drogas²⁴. Los expedientes judiciales para los Estados de Washington y Colorado entre 2011 y 2015 bajaron respectivamente 98% y 81%. Y los arrestos por posesión de marihuana han disminuido significativamente de la siguiente manera²⁵:

- Colorado: 88% (2012-2015).
- Washington D.C.: 98.6% (2013-2016).
- Oregón: 96% (2013-2016).
- Alaska: 93% (2013-2015).

Emprender la regularización del uso recreativo y científico del cannabis en Colombia, representa una oportunidad para fortalecer la economía del país, reducir el crimen y los mercados ilegales, y además aliviar el sistema carcelario y judicial nacional.

4. REGULACIÓN DE ESTUPEFACIENTES EN COLOMBIA:

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL

4.1. DERECHOS FUNDAMENTALES VS. REGULACIÓN

La Corte Constitucional en Sentencia T-388 de 2013 determinó que la política criminal colombiana se ha caracterizado por ser reactiva, desprovista de una adecuada fundamentación empírica, incoherente, tendiente al endurecimiento punitivo, populista, poco reflexiva frente a los retos del contexto nacional, subordinada a la política de seguridad, volátil y débil. Estas características resultan problemáticas, en tanto, desligan la política

criminal de sus objetivos principales: combatir la criminalidad y lograr la efectiva resocialización de los condenados.

Bajo esta directriz, Colombia ha enfrentado el problema que se deriva del narcotráfico, promoviendo políticas de criminalización que atacan indistintamente a todos los eslabones de la cadena, no solo a su producción y tráfico sino además a su consumo. Estas políticas no han sido eficientes, principalmente porque a la fecha no han logrado reducir de manera contundente la oferta o la demanda de sustancias ilegales, generando efectos secundarios con graves repercusiones sociales, tales como: 1) economías ilícitas (narcotráfico), 2) una discriminación injustificada a grupos poblacionales vulnerables, 3) violencia, 4) inseguridad en los diferentes escenarios ciudadanos y 5) abuso de sustancias tanto legales como ilegales.

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

La penalización del cannabis no impide que las personas accedan a ella, pero las obliga a consumirla en condiciones de ilegalidad y bajo constante amenaza policial²⁶.

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

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

Sobre este particular, vale la pena traer a colación el artículo “Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis”²⁷ publicado en 2010 en el diario médico The Lancet, que evaluó los impactos que las drogas –tanto legales como ilegales– tenían en las personas que las consumían, considerando además el contexto en el cual estas vivían.

Entre las conclusiones a las que llega la investigación, se tiene que la sustancia que más daño causa, tanto al individuo como a la sociedad, es el alcohol, con una valoración de 72/100; el tabaco, por su parte, es el sexto en la lista y solo es un poco menos nocivo que la cocaína.

²² *El Observador*. 2018. *El jueves aumenta el precio de la marihuana a \$200*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-jueves-aumenta-el-precio-de-la-marihuana-a-200--201813019260>.

²³ Referencia a “Sobredosis Carcelaria” tomada del título del informe de Dejusticia de 2017 titulado “Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina”.

²⁴ *Drug Policy Alliance*. 2018. *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D. C. (P.p 1)* Recuperado de: http://file-server.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Rodrigo Uprimny, “Una oportunidad perdida”, *Dejusticia*. 2019.

²⁷ Leslie King and Lawrence Phillips. “Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis”. David Nutt. *The Lancet*, 2010.

Gráfica 1. Drogas por su nivel de daño, mostrando las contribuciones por tipo (daño al consumidor y daño hacia otros) al puntaje total.

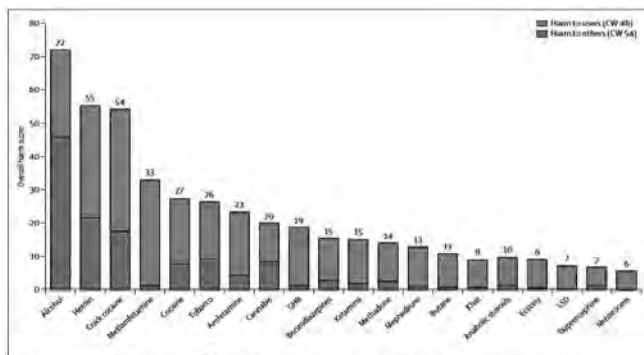


Figure 2: Drugs ordered by their overall harm scores, showing the separate contributions to the overall scores of harms to users and harms to others. The weights after normalisation (0-100) are shown in the key (cumulative in the sense of the sum of all the normalised weights for all the criteria to users, 4th, and for all the criteria to others, 5th). CW=cumulative weight; GHB=γ-hydroxybutyric acid; LSD=lysergic acid diethylamide.

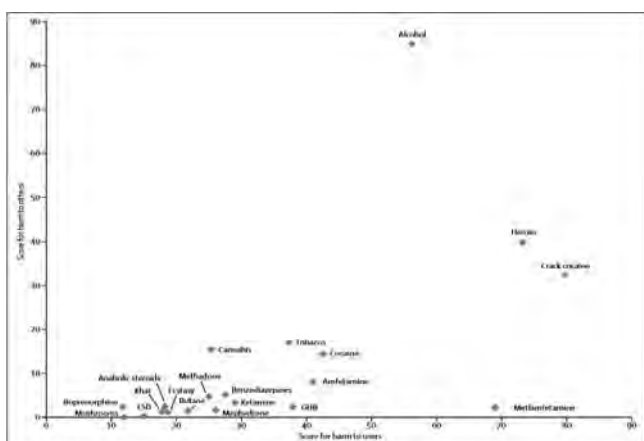
Fuente: Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. 2010.

De lo anterior se desprende que, en la actualidad existen sustancias, incluso más perjudiciales para la salud, cuyo consumo se encuentra permitido y que no han sido objeto de ningún intento de restricción vía legal o constitucional, como se adelantó en el año 2009 frente a todas las sustancias estupefacientes o psicotrópicas.

Se puede concluir entonces que es necesario que los Estados diseñen respuestas diferenciadas para cada tipo de población y de sustancia, ya que, como ya lo había advertido la Corte Constitucional en el año 1994 “no puede, pues, un Estado respetuoso de la dignidad humana, de la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad, escamotear su obligación irrenunciable de educar, y sustituir a ella la represión como forma de controlar el consumo de sustancias que se juzgan nocivas para la persona individualmente considerada y, eventualmente, para la comunidad a la que necesariamente se halla integrada”²⁸.

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

Gráfica 2. Drogas mostradas por su daño al consumidor y daño hacia otros.



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

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

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

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

En lo que respecta al consumo problemático, más que la prohibición, se debe garantizar una oferta de servicios de salud, con tratamientos que sean voluntarios y basados en evidencia, de acuerdo a: 1) lo detallado en los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS); 2) el documento de resultados de la UNGASS (2016); y 3) la propia legislación colombiana a través de la Ley 1566 de 2012²⁹.

Si lo que se pretendió con el Acto Legislativo 02 de 2009 fue entonces proteger el derecho a la salud, es necesario que el Estado colombiano adopte las medidas correspondientes para aplicar los principios de la salud pública, en vez de promover una política de naturaleza prohibitiva y penal³⁰.

Asimismo, y de acuerdo a lo planteado por Medina-Mora, definir el fenómeno de las drogas desde una perspectiva de salud pública permite reconocer diferencias entre las drogas y sus riesgos. Además, se aleja de conceptualizaciones que ven a las drogas como fin último, con el decomiso y la detención de personas como la meta, en cambio ve a las sustancias en su interacción con las personas que las usan o tienen potencial para hacerlo y que viven en contextos con mayor o menor riesgo y que son más o menos vulnerables a la experimentación³¹.

²⁹ “Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional” entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas”, la cual indica en su artículo 2° que “toda persona que sufra trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas 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”.

³⁰ Dejusticia, “Comentarios borrador de decreto por medio del cual se adiciona el Capítulo 9 del Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas” 2018.

³¹ Medina-Mora, Real, Villatoro, & Natera, “Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?”, 2013; página 68.

En esta medida, se decide adoptar, de manera gradual, la visión de la dependencia como una enfermedad crónica y recurrente que requiere de atención integral. Porque los ciudadanos dependientes de las drogas deben ser tratados como pacientes necesitados de tratamiento y no como delincuentes merecedores de castigo, así como separar el consumo recreativo del consumo problemático, deuda histórica del Estado frente a los consumidores. De este modo, el accionar del Gobierno no se agota en el sistema judicial, por el contrario, entre las estrategias se incluyen la promoción de estilos de vida saludable, la prevención, el tratamiento, la reducción del daño asociado a usos problemáticos y la reinserción social, y protegiendo los derechos humanos de las personas que usan drogas³².

Durante los últimos 25 años luego de que la Honorable Corte Constitucional profiriera la Sentencia C-221 de 1994, se han llevado a cabo múltiples experiencias legislativas y de investigación en distintos países del mundo, que han agregado más argumentos a lo expresado por la Corte en su momento, bajo la misma premisa: *la penalización del consumo de drogas, que se hace en nombre de la salud, es desastrosa para la salud pública y para los propios consumidores*.

Por la razón que aquí ya se ha expresado, la penalización no impide que las personas accedan a las drogas, pero sí las obliga a consumirlas en el mundo de la ilegalidad y en condiciones que amenazan su seguridad y su salud. Esto no solo incrementa los riesgos sanitarios para los consumidores, sino que además evita que aquellos con problemas de dependencia busquen ayuda, pues temen la sanción y es profundamente discriminatorio³³.

4.3. ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA DE CRIMINALIZACIÓN DEL PORTE Y CONSUMO DE DROGAS

La política de drogas en Colombia se ha enfocado en: “1) el uso preferente del derecho penal, 2) el carácter expansivo de la sanción penal a los delitos de drogas (más conductas y mayores penas) y 3) el carácter indiferenciado de esas sanciones, pues a conductas muy disímiles –tanto por el tipo de actividad, como por la escala en que se realizan– se les han aplicado penas similares muy severas”³⁴. Por tanto, Dejusticia para el 2017, en “*Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*”, ha señalado que el sistema carcelario en Colombia ha acarreado un costo muy

alto por el prohibicionismo de las drogas³⁵. Lo anterior ha llevado a un alto encarcelamiento de las personas más vulnerables dentro de la economía de las drogas, con repercusiones y sin llegar a éxitos dentro de la lucha contra las drogas o el desmonte de las estructuras delictivas³⁶.

En otras palabras, en Colombia la política de drogas se ha concentrado en la acción punitiva, generando los siguientes efectos indeseados, de acuerdo a Dejusticia 2017³⁷:

- i. En el balance costo beneficio (desproporcionalidad utilitaria), pues ha implicado enormes costos fiscales, humanos y ha sobrecargado los sistemas judiciales y penitenciarios, sin que se perciban beneficios significativos en términos de reducción de la demanda (consumo) o de la oferta (producción).
- ii. En materia penal, la tipificación de los delitos y la aplicación de las penas para el caso de los delitos de drogas no parece ser proporcional al daño efectivamente causado con la conducta penalizada. Además, los delitos de drogas se han llegado a castigar con penas superiores o similares a las que se aplicaron para delitos tan graves como el homicidio o los delitos en contra de la libertad y formación sexual.
- iii. En materia constitucional, la judicialización excesiva de los delitos de drogas limita derechos fundamentales (con el ánimo de proteger con eficacia dudosa la salud pública), generando una grave afectación de los derechos que juegan en sentido contrario (autonomía personal, libre desarrollo de la personalidad y dignidad humana), y sin tener en cuenta criterio alguno de adecuación, necesidad o proporcionalidad.

Es importante ver estas políticas punitivas a la luz de las actuales cifras de las prisiones en Colombia. Siguiendo la línea del informe de Dejusticia (2017) y actualizando las cifras para 2019, según los datos

³⁵ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (PP. 20) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

³⁶ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (PP. 10) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

³⁷ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

³² Ministerio de Salud, Dirección de Promoción y Prevención, “El consumo de SPA en Colombia” 2015.

³³ Rodrigo Uprimny, “Una oportunidad perdida”, Dejusticia. 2019.

³⁴ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (PP. 10) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

del International Center for Prison Studies (Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones)³⁸:

- Colombia ocupa el puesto número 14 en términos de población privada de la libertad, con 119.896 personas en sus cárceles a 2018, población que en Latinoamérica solamente es superada por Brasil (719.998).
- Ha habido un crecimiento acelerado de dicha población, creciendo un 133% desde el año 2000, superando el crecimiento porcentual de la población en Colombia para el mismo periodo 5.3 veces según las cifras del DANE³⁹.
- Colombia ocupa el puesto 48 en términos de países con mayores tasas de encarcelamiento, con 241 por cada 100.000 habitantes privados de la libertad.
- Esta cifra está muy por encima del promedio mundial reportado por el Centro Internacional de Estudios sobre Prisiones para 2018, que fue de 145 por cada 100.000 habitantes.
- También, resulta preocupante el crecimiento de esta cifra que aumentó en un 17% desde el año 2000 (128 por cada 100.000 habitantes).
- Colombia ocupa el puesto 51 en términos de países con mayor tasa de encarcelamiento femenino. Las mujeres representan el 6.9% de la población privada de la libertad en Colombia.
- La población femenina privada de la libertad ha crecido de una manera más acelerada que el promedio nacional, 163% desde el año 2000 superando el crecimiento porcentual de la población femenina en Colombia para el mismo periodo 6.5 veces según las cifras del DANE.
- Colombia ocupa el puesto 53 en términos de países con mayor hacinamiento carcelario, 149.4%.

En este sentido, es importante ver estas cifras de privación de la libertad en Colombia a la luz de las capturas por delitos por drogas, pues estas representan una gran parte de las capturas que se dan en el país. De las 2.479.630 capturas realizadas por la Policía Nacional por presunta conducta delictiva en el periodo 2005-2014, “727.091 (el 29,3%) han sido por presunto porte, tráfico o fabricación de drogas” (Dejusticia, 2017, p. 30). Para el 2014, 1 de cada 3 capturas de la policía estuvo relacionada con

drogas, capturas que son principalmente de jóvenes y menores de edad⁴⁰.

Así como la población privada de la libertad en Colombia por delitos asociados a drogas pasó de 11% en 2000 a 22% en 2015. De la cual, la población de mujeres pasó de 40% en 2000 a 46% en 2015, mientras que la población masculina por este mismo tipo de conducta pasó de 10% en 2000 a 18% en 2015. Aunado al hecho de que de cada 200 capturas solo 48 (24%) terminan en condena⁴¹.

El 52% de las personas capturadas por delitos de tráfico, porte o fabricación de estupefacientes, son menores de 25 años⁴². Pero es preocupante que, de los 160.047 casos registrados de menores de edad que han ingresado al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, el 30% de los casos eran relacionados con tráfico, fabricación o porte de estupefacientes⁴³, porcentaje que solamente es superado por los casos de hurto, que representan el 39%.

Con las políticas punitivas en Colombia no solamente se están persiguiendo a los jóvenes, sino también a las personas más pobres, a las personas con menos nivel educativo y que menos oportunidades han tenido a lo largo de la historia de nuestro país. Ello se evidencia en las cifras arrojadas por un estudio realizado por Dejusticia sobre personas condenadas por tráfico, porte o fabricación de estupefacientes para el periodo 2010-2014⁴⁴,

⁴⁰ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37*. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

⁴¹ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37*. (Pp. 46) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

⁴² Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37*. (Pp. 32) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

⁴³ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37*. (Pp. 58) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

⁴⁴ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina. Documentos Dejusticia 37*. (Pp. 50) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

³⁸ World Prison Brief, Institute for Criminal Policy Research. Recuperado de: <http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total> y <http://www.prisonstudies.org/country/colombia>

³⁹ DANE. *Estimaciones de Población 1985-2005 y Proyecciones de Población 2005-2020 Nacional y Departamental Desagregado por Área, Sexo y Grupos Quinquenales de Edad*. Recuperado de: <https://sitios.dane.gov.co/cnpv-presentacion/src/#cuantos00>

en donde el 19.4% de las personas condenadas se encontraban desempleadas o se ocupaban en la economía informal, y solamente 4.41% se dedicaba a un oficio profesional.

La situación de hacinamiento es crítica en las cárceles colombianas, debido en parte, al gran número de personas privadas de libertad por delitos en conexión con drogas y el acelerado crecimiento de estas cifras. Al punto que, de acuerdo a Dejusticia, si se hubieran implementado alternativas que permitieran la salida de la cárcel de las personas recluidas por delitos de drogas, el hacinamiento se reduciría en un promedio del 33.38% al 9.48% para el periodo⁴⁵.

La regulación del consumo de marihuana si bien no solucionaría completamente los problemas expuestos anteriormente, sí sería un primer paso para enmendar muchas de las injusticias contra los grupos más vulnerables y eslabones más débiles. No solamente ayudaría a ahorrar recursos al Estado, sino también permitiría a las autoridades judiciales concentrar sus esfuerzos en conductas que realmente pongan en riesgo a la sociedad.

Finalmente, debemos resaltar que la Comisión Global de Políticas de Drogas recomienda que la lucha contra las drogas de la manera como ha sido planteada (prohibición y persecución del consumidor), ha marginado a personas vulnerables y causado “daños graves en los sectores de la sociedad, la educación y la economía”⁴⁶. Además, señala que “los países deben considerar la política de drogas como parte de una deliberación más amplia sobre el tipo de sociedades que desean lograr para 2030 y cuán inclusivas deberían ser esas sociedades. Como respuesta a cuestiones tan trascendentales, los países deberían avanzar hacia la regulación de las drogas actualmente ilegales, con miras a sacar el mercado ilegal de las manos de la delincuencia organizada y garantizar la salud, la seguridad, la dignidad y el desarrollo equitativo de sus poblaciones”⁴⁷.

5. REGULARIZACIÓN EXCLUSIVA DEL CANNABIS

Las sustancias estupefacientes y psicotrópicas, en general, tienen un potencial de adicción, entendido como la capacidad de desarrollar hábitos de consumo ligadas a una dependencia psicológica o fisiológica. También pueden generar un síndrome de

abstinencia, entendido como las alteraciones físicas y psíquicas que aparecen en una persona cuando deja bruscamente de tomar una sustancia a la cual está habituada o es adicta.

De acuerdo al estudio realizado por el profesor de psicofarmacología de la Universidad de Bristol, David Nutt, sustancias prohibidas y no prohibidas como la heroína (peligrosa por su alta mortalidad)⁴⁸, la cocaína (que cuando decanta en muerte por sobredosis muestra edema cerebral y pulmonar)⁴⁹, la metanfetamina, el crack o el alcohol (el cual es uno de los causantes de la cirrosis) son las que más afectaciones a la salud del consumidor pueden generar⁵⁰.

El alcohol, como primer ejemplo, genera tolerancia, acostumbramiento y dependencia. El abuso de dicha sustancia presenta como consecuencia efectos negativos acentuados que tienen tendencia a decantar en una embriaguez patológica⁵¹. Para 2014 se estimaba que en Colombia ocho millones trescientas treinta y nueve mil seiscientos cincuenta y nueve (8'339.659) personas entre los 12 y los 65 años consumían alcohol regularmente, de las cuales cerca de los dos millones seiscientos (2'600.000) presentaban un uso riesgoso o perjudicial⁵².

La nicotina, por su parte, es una sustancia que genera dependencia, tolerancia y síndrome de abstinencia ante su interrupción. Mientras que los opiáceos presentan facilidad para inducir farmacodependencia, lo que obliga a que los médicos que los recetan, sean extremadamente cuidadosos, y no generosos en su prescripción⁵³.

En lo que respecta al Cannabis, varios autores como Roberto Solórzano Niño o César Augusto Giraldo, han afirmado que su uso no conlleva síndrome de abstinencia⁵⁴, no suele inducir tolerancia⁵⁵, no decanta en muerte por sobredosis y no es un factor de enfermedades degenerativas, en contraposición con los ejemplos tanto lícitos como ilícitos ya citados. Lo anterior aunado a sus

⁴⁸ British Broadcasting Corporation BBC Cuáles son las sustancias más adictivas del mundo y qué le hacen a nuestro cerebro, recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46877409>.

⁴⁹ César Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.

⁵⁰ Leslie King and Lawrence Phillips. “Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis”. David Nutt. *The Lancet*, 2010.

⁵¹ César Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.

⁵² UNODC, *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013 – Informe Final*, 2013, recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf

⁵³ César Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.

⁵⁴ Roberto Solórzano Niño, *Medicina Legal, Criminalística y Toxicología para Abogados*, 1996.

⁵⁵ César Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.

⁴⁵ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, *Dejusticia*. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos Dejusticia 37. (Pp. 73) Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

⁴⁶ Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible*. (Pp. 17) Recuperado de: http://www.globalcommissiondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDG_Paper_WEB.pdf

⁴⁷ *Ibidem*.

aplicaciones en temas de salud y calidad de vida (cuidados paliativos) que hoy son una realidad.

En el mismo sentido, Dejusticia trae a colación las cifras reportadas por la DEA que demuestran la cantidad de muertes directas por el consumo de drogas en Estados Unidos⁵⁶. Como principales conclusiones se tiene que: 1) la droga más mortal, es el tabaco. Y 2) no se reporta ninguna muerte por el consumo de cannabis.

Se evidencia entonces que, los efectos del cannabis no son más nocivos que los efectos del alcohol o del cigarrillo. Por el contrario, el cannabis genera un daño mínimo al consumidor y hacia otros, de acuerdo a las Gráficas 1 y 2 relacionadas en el Título 4.2.1.

De acuerdo a lo expuesto, el presente Proyecto de Acto Legislativo busca exclusivamente la regularización del uso recreativo del cannabis, como sustancia que no genera afectaciones reales a la salud y que, en consecuencia, no debería estar limitada por vía constitucional. Sustancias como la cocaína, el hachís, los derivados de la amapola y la droga sintética deben continuar bajo la normativa actual.

Considerando, además, que:

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

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

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

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


Lo anterior no implica que no vayan a ser penalizadas las conductas delictivas cometidas por los consumidores de cannabis, como conducir bajo los efectos de la marihuana o del alcohol, se les penalizará por las conductas que realicen que

atenten contra bienes jurídicos, y no por el hecho de ser consumidores.

6. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el Proyecto de Acto Legislativo número 172 de 2019, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del cannabis.

De los honorables Congressistas,


JUAN FERNANDO REYES KURI
 Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
 Partido Liberal

7. TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO _____ DE 2019

por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del Cannabis.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁶ Germán López. *The three deadliest drugs in America*. Vox 2017.

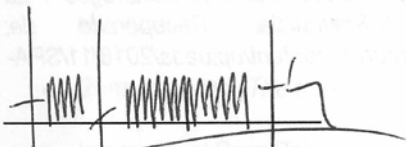
El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

La prohibición prevista en el inciso anterior no aplicará frente al cannabis y sus derivados para el uso recreativo por parte de mayores de edad y dentro de los establecimientos que disponga la ley. Tampoco aplicará para su destinación científica, siempre y cuando se cuente con las licencias otorgadas por la autoridad competente.

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

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

De los honorables Congresistas,



JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Partido Liberal

8. Referencias

- Blumenauer, E. 2018. *The Path Forward: Rethinking Federal Marijuana Policy*. (P.p. 10). Recuperado de: https://blumenauer.house.gov/sites/blumenauer.house.gov/files/BlumenauerReport_ThePathForward.pdf
- César Augusto Giraldo Giraldo, *Medicina Forense*, 2009.
- Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, *Dejusticia*. 2017. *Sobredosis Carcelaria y Política de Drogas en América Latina*. Documentos *Dejusticia* 37. Recuperado de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>
- Comisión Global de Políticas de Drogas. 2018. *Políticas de Drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/11/SPA-2018_SDG_Paper_WEB.pdf
- *Constitución Política de Colombia*
- Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 1994. M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional, Sentencia T-516 de 1998 M. P. Antonio Barrera.
- Corte Constitucional, Sentencia C-336 de 2008. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional, Sentencia C-574 de 2011. M. P. Juan Carlos Henao Pérez.
- Corte Constitucional, Sentencia T-388 de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional, Comunicado de Prensa del 6 de junio de 2019.
- British Broadcasting Corporation BBC, *Cuáles son las sustancias más adictivas del mundo y qué le hacen a nuestro cerebro*, recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46877409>
- DANE. *Estimaciones de Población 1985-2005 y Proyecciones de Población 2005-2020 Nacional y Departamental Desagregado por Área, Sexo y Grupos Quinquenales de Edad*. Recuperado de: <https://sitios.dane.gov.co/cnpv-presentacion/src/#cuantos00>
- *Dejusticia*, “Comentarios borrador de decreto por medio del cual se adiciona el Capítulo 9 del Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015, “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas” 2018.
- Drug Policy Alliance. 2018. *From Prohibition to Progress: A Status Report on Marijuana Legalization. What We Know About Marijuana Legalization in Eight States and Washington, D. C.* Recuperado de: http://fileservr.idpc.net/library/dpa_marijuana_legalization_report_v8_0.pdf
- *El Observador*. 2018. *El jueves aumenta el precio de la marihuana a \$200*. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-jueves-aumenta-el-precio-de-la-marihuana-a-200--201813019260>.
- Germán López. *The three deadliest drugs in America*. *Vox* 2017.
- International Drug Policy Consortium, 2019. *La OMS cambia su posición con respecto a la marihuana*, recuperado de: <https://idpc.net/es/alerts/2019/02/la-OMS-cambia-su-posicion#.XTS1wX3xB0k.whatsapp>.
- Leslie King and Lawrence Phillips. “Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis”. David Nutt. *The Lancet*, 2010.
- Medina-Mora, Real, Villatoro, & Natera, “Las drogas y la salud pública: ¿hacia dónde vamos?”, 2013; página 68.
- Ministerio de Salud, Dirección de Promoción y Prevención, “El consumo de SPA en Colombia” 2015.

- *Moody's. 2018. Recreational Marijuana Tax Revenues are Marginal Credit Positives. Recuperado de: https://www.capitaliq.com/CIQDotNet/CreditResearch/RenderArticle.aspx?articleId=2170361&SctArtId=467339&from=CM&nsl_code=LIME&sourceObjectId=10882078&sourceRevId=3&fee_ind=N&exp_date=20290221-02:28:22*
- *Roberto Serpa Flórez, Psiquiatría médica y jurídica, 2007.*
- *Roberto Solórzano Niño, Medicina Legal, Criminalística y Toxicología para Abogados, 1996.*
- *Rodrigo Uprimny, “Una oportunidad perdida”, Dejusticia. 2019*
- *UNODC, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013 – Informe Final, 2013, recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf*
- *Washington Post. 2016. Justin Trudeau may have made the best case for legal pot ever. Recuperado de: https://www.washingtonpost.com/news/work/wp/2016/06/10/why-people-who-hate-marijuana-should-legalize-it-anyway-according-to-justin-trudeau/?noredirect=on&utm_term=.75678dd510b9*
- *World Prison Brief, Institute for Criminal Policy Research. Recuperado de: <http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total> y <http://www.prisonstudies.org/country/colombia>*

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se garantiza un salario mínimo justo.

Bogotá, D. C. 10 de septiembre de 2019

Honorable Representante

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 019 de 2019 Cámara, por medio del cual se garantiza un salario mínimo justo.

Respetado Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate en Cámara al Proyecto de ley

número 019 de 2019 Cámara, *por medio del cual se garantiza un salario mínimo justo.*

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes y trámite legislativo.
2. Objeto.
3. Justificación del proyecto.
4. Contenido de la iniciativa.
5. Pliego de modificaciones.
6. Proposición.

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

La “Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales” está regulada por la Ley 278 de 1996, en la cual se establece como una de sus funciones fijar anualmente el salario mínimo que garantizará la calidad de vida de los colombianos.

Esta ley establece que las decisiones serán adoptadas por consenso y de no lograr tal objetivo, el Gobierno determinará el ajuste del salario mínimo por vía decreto considerando la meta de inflación (cumpliendo la Sentencia C-815 de 1999 de la Corte Constitucional) y la productividad.

Al respecto de la productividad siempre ha habido diferencia entre los integrantes de la Comisión debido a que no refleja realmente el trabajo de la población trabajadora colombiana.

Al respecto del proyecto, este fue presentado por el Honorable Representante David Ricardo Racero Mayorca el 23 de julio de 2019.

La ponencia fue asignada el 5 de agosto para la cual se solicitaron diferentes conceptos a entidades como la Central Unitaria de Trabajadores y al Ministerio del Trabajo.

2. OBJETO

El propósito del proyecto es establecer un cálculo de la productividad más cercano a la realidad de la población colombiana trabajadora, el cual se utilice como un insumo importante en la negociación del salario mínimo.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Actualmente, el cálculo de la productividad que se utiliza como modelo para el cálculo del aumento del salario mínimo está compuesto por la agregación de diferentes factores, que además según Ossa (2008), son una identidad contable.

Al respecto de lo anterior, Fisher (2005) establece que las características del método de la agregación son muy rigurosas y no existen en la realidad.

De esta manera este cálculo muestra distorsionada la realidad económica e ilustra de manera inconveniente la definición de asuntos como el salario mínimo porque su cálculo se aleja de la realidad laboral de los trabajadores.

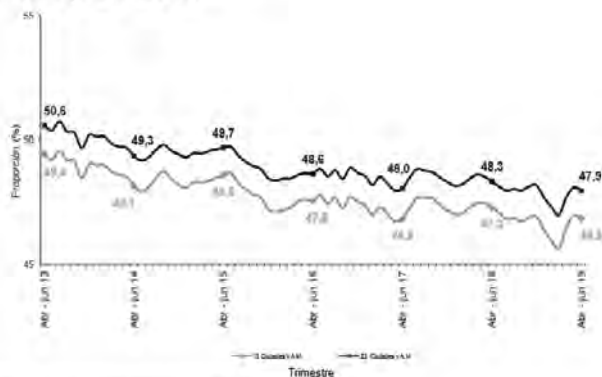
En consecuencia, lo que sugiere Ossa (2018) es dejar atrás la productividad multifactorial y determinar una productividad laboral, la cual está

relacionada directamente con el trabajador, mas no con otras variables que no dependen del trabajador y por lo tanto no es procedente juzgar su salario con las mismas.

Como mecanismo de corrección de esta fórmula se sugiere en un primer lugar establecer la fórmula establecida por la OCDE según la cual se mide la productividad laboral a partir de la producción dividida por el número de personas ocupadas, lo cual es un poco más cercano a la realidad y ha funcionado en otros países.

Sin embargo, se considera que esta fórmula es insuficiente en tanto el concepto de personas ocupadas en Colombia es muy amplio y sobre todo se conciben allí personas ocupadas a nivel informal, que tal como lo informa el DANE son 1 de cada 2 personas ocupadas (Gráfico 1), de las cuales son mayoritariamente mujeres (Gráfico 2) y habitantes de Norte de Santander y la Costa Caribe (Gráfico 3) tal como se muestra en las siguientes gráficas.

Total 13 y 23 ciudades y áreas metropolitanas
Trimestre abril - junio (2013 - 2019)

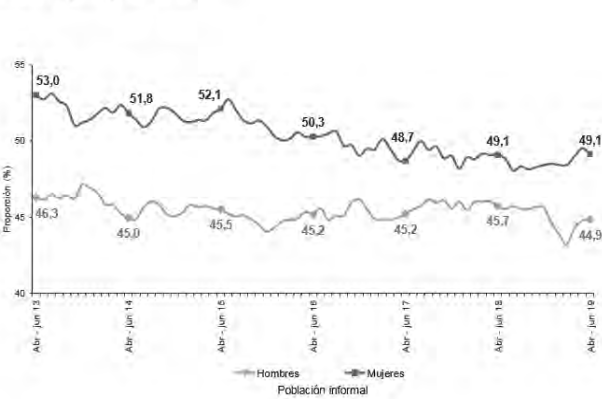


Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Gráfico 1. Proporción de población ocupada informal

La información de la GEIH en los gráficos 1, 2 y 3, muestra que es bastante significativa la ocupación informal en Colombia para la cual las condiciones laborales y económicas son totalmente diferentes a las del empleo formal y por tanto no se pueden mezclar estos dos tipos de ocupación.

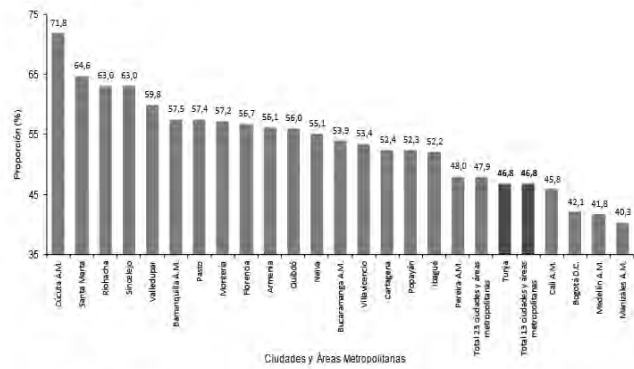
Total 13 ciudades y áreas metropolitanas
Trimestre abril - junio (2013 - 2019)



Fuente: DANE, GEIH.

Gráfico 2. Proporción de población ocupada informal según sexo. Fuente: DANE GEIH.

Trimestre abril - junio 2019



Fuente: DANE, GEIH.

Gráfico 3. Proporción de la población ocupada informal según la ciudad y área metropolitana.

Fuente: DANE, GEIH.

Si bien la OCDE y sus integrantes consideran la productividad con las personas ocupadas, en Colombia distorsiona la realidad de cada sector y por tanto lo más cercano a la realidad es calcular la productividad con base en las personas con empleo formal.

De otro lado, existe también una producción sectorial que se mide en Colombia y que muestra la heterogeneidad de cada una de las áreas de producción tanto de bienes como de servicios (Gráfico 4). Por ende, en justicia de un valor más cercano a la realidad de la productividad, se hace necesario hacer un ejercicio de diferenciación y de ponderación sectorial que permita evaluar de manera más rigurosa las cifras de productividad.

COLOMBIA: CRECIMIENTO ECONOMICO

	Part. %	2017		2018			
		Ene-sept	Año	Trim I	Trim II	Trim III	Ene-sept
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	6.2	7.1	5.6	2.4	5.8	0.1	2.7
Explotación de minas y canteras	5.3	-5.0	-4.3	-3.0	-2.6	1.0	-1.8
Industrias manufactureras	12.0	-2.0	-2.0	-2.1	3.6	2.9	1.5
Electricidad, gas, agua, saneamiento ambiental	3.0	0.5	0.8	1.0	2.3	3.0	2.1
Construcción	7.0	-2.9	-2.0	-3.5	-6.0	1.8	-2.5
Comercio, transporte, almacenamiento, hoteles	16.7	1.6	1.2	2.9	3.7	2.6	3.1
Información y comunicaciones	2.8	-1.1	-0.1	2.0	2.5	3.7	2.7
Actividades financieras y de seguros	4.7	7.4	6.9	4.8	2.7	1.7	3.1
Actividades inmobiliarias	8.9	2.9	2.8	2.3	2.1	2.1	2.2
Actividades prof., científicas y técnicas, s. administrativos	6.9	2.7	3.5	5.1	5.6	3.6	4.8
Admon. pública y defensa; seg. social, educación, salud y s. sociales	14.4	3.9	3.8	5.9	5.3	4.5	5.2
Actividades artísticas, entretenimiento y recreación	2.5	4.7	3.9	2.4	3.4	1.0	2.3
Producto interno bruto	100.0	1.8	1.8	2.2	2.8	2.7	2.5

Gráfico 4. Participación de sectores en el crecimiento económico de Colombia.

Fuente: Colombia: Balance 2018 y Perspectivas 2019 (ANDI).

Siendo clara la heterogeneidad de los sectores del PIB y la necesidad de considerar solamente el empleo formal que tiene una relación clara y visible con la productividad, se propone una fórmula en la cual se determine la productividad con el PIB sectorial dividido por la cantidad de trabajadores formales del sector; posteriormente estas productividades sectoriales se ponderan según su participación en el PIB para determinar una productividad general, de la cual se determina el crecimiento porcentual y con este un valor mucho más real del aumento del salario mínimo.

Fundamentos constitucionales

Teniendo en cuenta la Sentencia C-815 de 1999 de la Corte Constitucional, según la cual se establece que se debe tener en cuenta la inflación causada; esto

significa que el salario mínimo no puede disminuir en términos reales de un año a otro y por tanto esta propuesta determina que si algún crecimiento sectorial es menor a cero, deberá considerarse como cero.

Referencias

[1] Fisher, F. (2005). Aggregate production functions - a pervasive, but unpersuasive, fairytale. Eastern Economic Journal, 489-49.

[2] OECD (2011). Measuring productivity: OECD Manual: Measurement of aggregate and industry level productivity growth. París: OECD.

[3] Ossa, D. (2018). Productividad y distribución del ingreso: implicaciones sobre el salario mínimo colombiano, 2001-2016. Revista de Economía Institucional, 231-255.

4. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

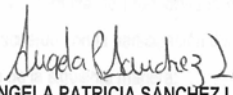
5. PLIEGO DE MODIFICACIONES	
TEXTO RADICADO EL 23 DE JULIO DE 2019 POR SU AUTOR HONORABLE REPRESENTANTE DAVID RACERO MAYORCA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY 345 DE 2019 CÁMARA “Por medio del cual se garantiza un salario mínimo justo”.	PROYECTO DE LEY 345 DE 2019 CÁMARA “Por medio de la cual se <u>modifica la Ley 278 de 1996 frente al cálculo de la productividad para la determinación de un salario mínimo justo</u> ”
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar el cálculo de la productividad para la negociación del salario mínimo legal vigente.	Sin modificaciones.
Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 8° quedando de la siguiente manera: Parágrafo. El comité tripartito de la productividad deberá tomar la productividad laboral sugerida en el manual de productividad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En caso de que esta variable sea negativa se tomará como cero para la negociación del salario mínimo.	Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 8° de la Ley 278 de 1996 quedando de la siguiente manera: Parágrafo 2°. El comité tripartito de la productividad deberá <u>calcular la productividad laboral de manera sectorizada, utilizando como denominador solamente la población vinculada al trabajo formal y después deberá determinar la productividad general ponderando cada productividad sectorial de acuerdo con la participación del sector correspondiente en el Producto Interno Bruto de la siguiente manera:</u> $Productividad\ sectorial_{s1} = \frac{PIB\ sectorial_{s1}}{Trabajadores\ formales_{s1}}$ $Productividad\ general = \sum_1^n \left[Productividad\ sectorial_{sn} \cdot \frac{PIB\ sectorial_{sn}}{PIB\ nacional} \right]$ Donde n es el número de sectores de la economía del país. tomar la productividad laboral sugerida en el manual de productividad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En caso de que esta variable <u>de productividad sectorial</u> sea negativa se tomará como cero para la negociación del salario mínimo.
Artículo 3°. Vigencias y derogatorias. La presente ley regirá desde su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.	Artículo 3°. Vigencias y derogatorias. La presente ley regirá desde su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones anteriores, solicitamos a los honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representante dar primer debate al **Proyecto de ley número 019 de 2019 Cámara**, por medio del cual se garantiza un salario mínimo justo con el pliego de modificaciones y el texto propuesto a continuación.

Cordialmente,


JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia


ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Representante a la Cámara
Bogotá

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 019 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 278 de 1996 frente al cálculo de la productividad para la determinación de un salario mínimo justo.

El Congreso de la República

DECRETA:

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar el cálculo de la productividad para la negociación del salario mínimo legal vigente.

Artículo 2°. Adiciónese un párrafo al artículo 8° de la Ley 278 de 1996 quedando de la siguiente manera:

Parágrafo 2°. El comité tripartito de la productividad deberá calcular la productividad laboral de manera sectorizada, utilizando como denominador solamente la población vinculada al trabajo formal y después deberá determinar la productividad general ponderando cada productividad sectorial de acuerdo con la participación del sector correspondiente en el Producto Interno Bruto de la siguiente manera:

$$Productividad\ sectorial_{s_1} = \frac{PIB\ sectorial_{s_1}}{Trabajadores\ formales_{s_1}}$$

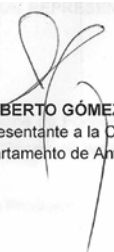
$$Productividad\ general = \sum_1^n \left[Productividad\ sectorial_{s_n} * \frac{PIB\ sectorial_{s_n}}{PIB\ nacional} \right]$$

Donde n es el número de sectores de la economía del país.

En caso de que esta variable de productividad sectorial sea negativa se tomará como cero para la negociación del salario mínimo.

Artículo 3°. *Vigencias y derogatorias.* La presente ley regirá desde su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,


JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia


ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Representante a la Cámara
Bogotá

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 055 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se fortalece e incentiva la formación profesional y de posgrados de los atletas de altos logros.

Introducción

Este documento desarrolla la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 055 de Cámara y se encuentra dividido en siete partes: antecedentes, fundamentos jurídicos, exposición de motivos (e.i. objetivo, problemática a tratar y su justificación), razones de conveniencia (e.i. medida propuesta y su justificación), pliego de modificaciones, proposición y texto propuesto.

1. Antecedentes

El día 13 de agosto del año 2019, fue presentado el Proyecto de ley número 055 de Cámara por el honorable Congresista José Luis Correa López. Para primer debate, la ponencia fue asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente a Rodrigo Rojas.

2. Justificación jurídica del proyecto

a. Fundamento constitucional

Este proyecto tiene su fundamento principal en el artículo 52 de la Constitución Política, según el cual:

“El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como

función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

“El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

“Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

“El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas”.

El alcance de este derecho ha sido definido en múltiples oportunidades por la Corte Constitucional. Específicamente, en la Sentencia T-033 de 2017. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte advirtió:

“El artículo 52 de la Constitución de 1991 reconoce explícitamente el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre y, en concordancia, impone al Estado el deber de fomentar esas actividades y de inspeccionar las organizaciones deportivas. Por esa razón, esta Corporación ha reconocido en múltiples oportunidades que las actividades deportivas, recreativas y de aprovechamiento del tiempo libre, son una expresión del Estado Social de Derecho.

“En desarrollo de la premisa anterior, la Corte Constitucional ha entendido que, si bien el derecho a la recreación y al deporte es uno de los denominados “derechos económicos, sociales y culturales”, adquiere el carácter de fundamental en los casos en los cuales su ejercicio representa una herramienta idónea para lograr la garantía de otros derechos (tales como el derecho a la salud o al libre desarrollo de la personalidad, por ejemplo) o cuando es indispensable para el desarrollo psicofísico y la integración social de sujetos de especial protección constitucional, como son las personas en situación de discapacidad o los niños en edad escolar”¹.

Por su parte, en la Sentencia C-449 de 2003, la Corte afirmó:

“(…) la inclinación por una práctica deportiva determinada (a escala aficionada o profesional) y la importancia que ello reviste en el proceso de formación integral del individuo, permite que el deporte se vincule con los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la educación e incluso al trabajo cuando su práctica habitual se asume como una actividad profesional de la cual se deriva el sustento diario”².

En otra oportunidad, el Alto Tribunal señaló:

“(…) el fomento de la recreación y la práctica del deporte es uno de los deberes que corresponden al Estado dentro del marco del Estado Social

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-033 de 2017. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

² Corte Constitucional. Sentencia C-449 de 2003. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

de Derecho, en virtud de la función que dichas actividades cumplen en la formación integral de las personas, la preservación y el desarrollo de una mejor salud en el ser humano. De igual manera, es inherente a este derecho constitucional, el carácter polifacético que comprende, pues no solo queda relegado a su carácter formativo y educativo, sino también a la posibilidad de convertirse en el medio para obtener los ingresos económicos necesarios para llevar una vida en condiciones dignas”³.

Por lo tanto, con base en lo anteriormente señalado, es posible advertir que la práctica del deporte en Colombia se encuentra constitucionalmente protegida y, en tal sentido, la creación de estrategias con el fin de incentivar su práctica y apoyar a los deportistas está cabalmente justificada en el ordenamiento jurídico.

b. Normatividad vigente sobre créditos para deportistas

En la actualidad, la Ley 181 de 1995, “por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte” regula, entre otras cosas, la concesión de incentivos para deportistas y el otorgamiento de créditos educativos. En particular, el artículo 38 de esta ley establece que las instituciones públicas que tengan a su cargo el otorgamiento de créditos educativos, deberán desarrollar programas especiales para dar créditos a los deportistas colombianos con reconocimientos previamente avalados por Coldeportes.

A su vez, la misma ley contempla, en el artículo 39, que las instituciones públicas de educación secundaria y superior deberán exonerar del pago a los deportistas colombianos. Los deportistas colombianos que reciban reconocimiento en campeonatos nacionales, internacionales, olímpicos o mundiales reconocidos por Coldeportes en categorías de oro, plata o bronce, individualmente o por equipos, durante el término que se mantengan como titulares del reconocimiento deportivo siempre y cuando demuestren ingresos laborales propios inferiores a dos (2) salarios mínimos legales vigentes o ingresos familiares inferiores a cinco (5) salarios mínimos legales vigentes.

Por su parte, el artículo 43 de la ley dispone que las universidades públicas o privadas establecerán mecanismos de estímulo que faciliten el ingreso de los deportistas colombianos con reconocimientos deportivos oficiales a sus programas académicos.

Por último, en el artículo 44 la ley establece que el Ministerio del Deporte (antes Coldeportes) en coordinación con los entes deportivos departamentales y municipales, en su caso, adoptará las medidas necesarias para facilitar la preparación técnica, la incorporación al sistema educativo y la plena integración social y profesional de los

deportistas de alto rendimiento durante su carrera deportiva y al final de la misma, y establece unas medidas que podrán adoptarse para ello.

El proyecto de ley que se propone en esta oportunidad, busca ampliar los estímulos en los créditos educativos que la ley contempla en favor de los deportistas. Lo anterior con el fin de que estos puedan contar con el apoyo suficiente para cursar cualquier carrera profesional (no necesariamente asociada al deporte), que le sirva de sustento una vez culmine su práctica como deportista de alto rendimiento. Por lo demás, el proyecto busca abrir la posibilidad de que los estímulos otorgados a los deportistas no solamente contemplen la cobertura de la matrícula, sino subsidios que les faciliten el acceso al estudio, tales como el transporte y la alimentación.

3. Exposición de motivos

a. Objetivo del proyecto de ley

- Crear un programa de ayudas financieras enfocadas hacia la educación terciaria para atletas de alto rendimiento, para fomentar el deporte y la educación profesional.

b. Problemáticas a tratar por el proyecto de ley

Los atletas de alto rendimiento, quienes cumplen un rol social relevante en el imaginario social, se encuentran en una posición de vulnerabilidad respecto de su derecho a la educación:

Las posibilidades técnicas brindadas por el mundo moderno incentivan el sedentarismo y actividades de entretenimiento pasivo, con efectos negativos sobre la salud humana.

c. Justificación de los problemas

- Atletas de alto rendimiento, quienes cumplen un rol social relevante en el imaginario social, se encuentran en una posición de vulnerabilidad respecto de su derecho a la educación:

Desde tiempos antiguos, el deporte ha sido parte de la vida civilizada, como forma de entrenar para el desarrollo de actividades vitales. De hecho:

“Los deportes tradicionales, aquellos que se desarrollan en un lugar o región en particular, usualmente tienen orígenes distantes que alcanzan muy lejos en el pasado. La alegría innata del movimiento puede haber tenido algo que ver con sus comienzos, pero la supervivencia también fue importante. Los que podían cazar y luchar mejor eran las personas que vivían. Las competiciones basadas en habilidades de combate o caza, por lo tanto, eran comunes, y lanzar lanzas podría haber sido una de las primeras competiciones. Además, en un momento en que los sacerdotes eran poderosos y se usaban fuerzas sobrenaturales para explicar los misteriosos cambios de la naturaleza, la religión a menudo se entremezclaba con los deportes. Los juegos y concursos se convirtieron en parte de la adoración de dioses o diosas. El medio ambiente

³ Corte Constitucional. Sentencia T-560 de 2015. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

también podría ser una influencia, como el desarrollo de regatas en lugares con mucha agua”⁴.

En tiempos modernos, el deporte de alto rendimiento tiene un rol importante en varios aspectos sociales. Primero, desde inicios del siglo XX, los estados han usado sus intervenciones en competencias deportivas internacionales como una forma de adquirir prestigio, así que países poderosos invierten cantidades importantes de recursos en formar sus atletas y construir infraestructura para las competencias. Por ejemplo, durante los cuatro primeros Olímpicos de este siglo, los tres punteros de medallería fueron poderes económicos y militares prominentes del sistema internacional, siempre: EEUU, China y Rusia⁵. Los mundiales de fútbol y los olímpicos son la muestra más representativa de esto, son eventos de grandes donde las ganancias económicas no son claras pero las de reconocimiento sí. Segundo, los imaginarios que hacen posibles los estados contemporáneos usan símbolos como puntos de referencia que engendran la materialización de las naciones, por esto no solo los miembros más prominentes del sistema internacional han tratado de empoderarse mediante su participación. De hecho, aunque la mayoría de personas es ajena al día a día del deporte de alto rendimiento, las celebraciones derivadas de un compatriota o un equipo de ellos ganado una competencia deportiva internacional suelen ser difíciles de equiparar por cualquier otro evento de orgullo nacional. Incluso, generaciones posteriores a los hechos pueden saber de algún memorable de la historia deportiva, que le genere poco interés, de su país⁶.

De hecho, las dificultades en este campo son amplias. Para ser deportista de alto rendimiento se requiere una alimentación específica y un entrenamiento exhaustivo que suele superar las dos horas diarias, también hay que tener en cuenta los viajes para las competencias y los fondos necesarios para costear la indumentaria. En conclusión, esta actividad demanda importantes recursos y esfuerzo, algo que puede disuadir a muchas personas con potencial, que se ven obligadas a elegir entre una carrera deportiva y una universitaria. Dicha elección es problemática, porque la vida profesional de un atleta es corta comparada con la de profesiones liberales, así que su edad de empleabilidad resulta ser más conveniente fuera que dentro del deporte como profesión⁷. A las dificultades económicas, se le

suman las del tiempo, en cuanto importantes fechas del mundo laboral de un atleta pueden chocar con las de sus estudios universitarios, porque las edades donde la actividad del deporte es la más fructífera se solapan con las de los estudios terciarios. Algunos casos han llegado a tener notoriedad, por ejemplo, en los medios españoles se difundió ampliamente la historia de un deportista que pidió una modificación temporal de sus prácticas universitarias para poder competir y se le dijo que debía elegir entre sus estudios y las competencias⁸.

- Las posibilidades técnicas brindadas por el mundo moderno incentivan el sedentarismo y actividades de entretenimiento pasivo, con efectos negativos sobre la salud humana:

Los seres humanos anatómicamente modernos habitan la tierra desde hace, por lo menos, 200 mil años. Durante la mayor parte de ese tiempo, los humanos han sido cazadores y recolectores, seres que merodean un territorio en busca de plantas y/o animales para alimentarse, que dependen de la abundancia de un territorio particular y de su capacidad física para la recolección de alimentos. La Revolución Neolítica transformó para siempre el ambiente que explotaban los humanos, pero el rol de la actividad física en el día a día siguió siendo similar; rol también claro en las primeras fases de la Revolución Industrial. Mejor dicho, durante, por lo menos, 99% del tiempo que los humanos han existido, la actividad física intensiva diaria ha sido, más bien, lo común⁹.

La consolidación de la Revolución Industrial ha construido un mundo muy distinto. La llegada de la maquinaria y, ahora, la robótica, han hecho perder a la fuerza física animal mucha de su utilidad. Así inventos con menos de 200 años, como el automóvil (bien) o el fordismo (ideología), han producido un mundo donde quedarse encerrado en casa, sin necesidad de actividad física intensiva para comer, defenderse o entretenerse, está a la mano de una cantidad cada vez más importantes de personas. Sin embargo, la biología de los humanos todavía no está preparada para soportar estos estilos de vida; los homínidos han evolucionado por millones de años en contextos donde la actividad física constante era central para alimentarse, defenderse y reproducirse¹⁰. Como lo menciona González-Gross y Meléndez (2013):

Nacional de Colombia (2008). Deporte universitario: Factor de desarrollo atlético, humano e intelectual. *Claves para el Debate Público*, número 20. (pp. 15-16).

⁴ McComb, D. G. (1998). *Sports: An Illustrated History*. Nueva York, EEUU: Oxford University Press. (pp. 13-15).

⁵ Kikulis, L. M. (2013). Contemporary Policy Issues in High Performance Sport. En Thibault, L. & Harvey, J. (Eds.). *Sport policy in Canada*. Ottawa, Canadá: University of Ottawa Press. (pp. 100-101).

⁶ McComb, D. G. (1998). *Sports: An Illustrated History*. Nueva York, EEUU: Oxford University Press. (pp. 113-127).

⁷ Redondo, S. A. & Contreras, J. D. (2015). *Necesidades académicas de los deportistas de alto nivel en el Instituto Distrital para la Recreación y Deporte*. Bogotá, Colombia: Universidad Santo Tomás. (pp. 5-6); Universidad

⁸ Millán, V. (2019, febrero 2). “Elige entre deporte o universidad”: la denuncia en Twitter de una promesa del atletismo español. *AS*.

⁹ Clark, G. (2007). *A Farewell to Alms: A Brief Economic History of the World*. Princeton, EEUU: Princeton University Press. (pp. 1-12); Diamond, J. (2011). *Armas, gérmenes y acero: breve historia de la humanidad en los últimos 13 000 años*. Barcelona, España: DeBolsillo. (pp. 41-61, 97-105).

¹⁰ Diamond, J. (2011). *Armas, gérmenes y acero: breve historia de la humanidad en los últimos 13 000 años*.

“La tecnología moderna y el desarrollo de sistemas de transporte motorizado, de máquinas que se hacen cargo de actividades que antes eran demandantes de mucha energía, tanto en el hogar como en el lugar de trabajo, así como en los desplazamientos, han reducido la intensidad y el tiempo dedicado a la actividad física en nuestra vida diaria, convirtiéndonos en un “*Homo sedentarius*”¹¹.

Aquellos que son sedentarios, término que hace referencia a prolongados períodos sentado, adquieren contraindicaciones médicas tan extensas como algunos de los peores vicios. De hecho, la probabilidad de muerte por todas las causas es más de un tercio menor a cualquier edad para quienes hacen actividad física recurrente comparados con quienes no¹². Los sedentarios, también, son más propensos a trastornos alimenticios, problemas de sistema circulatorio, cáncer, entre muchos otros. Además los efectos cognitivos del sedentarismo son relevantes, tampoco sin baladís. Un humano saludable, cuya vida sea de cuello blanco o azul, debe hacer varias horas de ejercicio a la semana para mantenerse saludable y la política pública debe fomentar el ejercicio como método, uno de los métodos más eficientes de prevención de afecciones físicas y psicológicas¹³.

4. Razones de conveniencia

a. Medidas propuestas

- Incentiva programas de crédito educativo focalizado en deportistas de alto rendimiento.
- Ampliación de los beneficios respecto a aspectos pecuniarios de los derechos de estudio de atletas en instituciones de educación pública secundaria y superior.
- Conmina a las instituciones de educación superior a facilitar el ingreso y permanencia de deportistas de alto rendimiento.
- Conmina al Gobierno nacional a ampliar los incentivos para los deportistas de alto rendimiento.

b. Justificaciones de la medida

- La medida planteada puede repercutir positivamente en la calidad de vida de quienes se dedican al deporte profesional, al facilitar que adquieran profesiones liberales y, así, alargar su periodo de productividad

laboral al tiempo que les permitiría ejecutar su entrenamiento. De manera que les permita ejercer sus derechos a la educación y el trabajo.

Desde la fundación de los deportes de alto rendimiento modernos, más que todo en reemplazo de los tradicionales deportes de sangre, a finales del siglo XIX, el proceso hacia la profesionalización del deporte inició. Aunque en principio las estrategias de entrenamiento intensivo no eran la norma y solo deportistas *amateur* se les permitía participar en las Olimpiadas; las ventajas de la práctica repetida de las disciplinas hizo del entrenamiento intensivo algo cada vez más común, hasta que los atletas de alto rendimiento fueron considerados como profesionales, en una tendencia consolidada a través del siglo XX, dependiendo del certamen y la disciplina¹⁴.

En la actualidad, entrenarse para participar como atleta en, por ejemplo, unas Olimpiadas o un mundial de fútbol, es una condición obligatoria y puede demandar más de una centena de horas al mes solo en actividad de entrenamiento, sin tener en cuenta tiempos de desplazamiento ni el costo de oportunidad¹⁵. Por ejemplo, en la víspera de las olimpiadas de Beijing, Michael Phelps, ganador de más de dos decenas de medallas olímpicas de natación, entrenaba cinco horas diarias durante 6 días a la semana¹⁶. De esta manera, la posibilidad de estudiar, entrenar y trabajar, teniendo en cuenta la carga energética y temporal, resulta extraordinariamente gravosa y poco plausible. De manera similar, por las condiciones socioeconómicas del país, donde 3/5 de la población poseen un ingreso combinado ligeramente superior a 1/5 del total¹⁷, para la mayor parte de la población costear estudios universitarios de calidad y un entrenamiento intensivo no está a la mano. Incluso, con la opción de entrenar, estudiar y trabajar al mismo tiempo, es dudosa que este camino sea idóneo, en cuanto la presión para ejecutar estas tareas puede llevar a problemas de salud física y mental¹⁸.

De esta manera, teniendo en cuenta todos estos factores, las medidas planteadas por este proyecto de ley tendrían, por lo menos, efectos positivos desde las perspectivas del desarrollo profesional sobre los individuos que pretende apoyar. Así se

Barcelona, España: DeBolsillo. (pp. 23-25, 41-61); Tattersall, I. (2008). *The World From Beginnings to 4000 BCE*. Oxford, RU: Oxford University Press. (pp. vii-ix, 46, 55-69).

¹¹ González-Gross, M. & Meléndez, A. (2013). Sedentarism, active lifestyle and sport: impact on health and obesity prevention. *Nutrición Hospitalaria*, 28 supl. 5, 89-98. (pp. 90).

¹² U.S. Department of Health and Human Services (2018). *Physical Activity Guidelines for Americans*. (pp. 34).

¹³ U.S. Department of Health and Human Services (2018). *Physical Activity Guidelines for Americans*. (pp. 2, 19-21, 28).

¹⁴ McComb, D. G. (1998). *Sports: An Illustrated History*. Nueva York, EEUU: Oxford University Press. (pp. 113-127).

¹⁵ Universidad Nacional de Colombia (2008). Deporte universitario: Factor de desarrollo atlético, humano e intelectual. *Claves para el Debate Público*, número 20. (pp. 15-16).

¹⁶ Flaherty, B. (2016, mayo 22). Michael Phelps, man of the 12,000-calorie diet, says he doesn't eat much anymore. *The Washington Post*.

¹⁷ Banco Mundial (2019). *LAC Equity Lab: Desigualdad - Distribución de Ingresos*.

¹⁸ Matey, P. (2011, marzo 4). Los efectos ‘colaterales’ de estudiar y trabajar a la vez. *El Mundo*.

facilitará el desarrollo y participación de atletas profesionales en distintos certámenes al tiempo que aminorar las cargas sobre ellos conlleva mejorar su calidad de vida, reduciendo la incidencia de enfermedades físicas y mentales, al tiempo que les permitirá profundizar más en su entrenamiento, cualidades que repercutirán positivamente en sus logros deportivos, además de asegurarles su derecho a la educación.

- Las medidas planteadas puede incentivar el interés de la población por el deporte y la actividad física, lo cual es una forma de prevenir enfermedades físicas y mentales:

La actividad física intensiva recurrente es esencial para una vida saludable; sin embargo, en la actualidad, el mundo laboral y del entretenimiento, además de la alimentación, suelen fomentar actividades contraproducentes. El ejercicio, como “una forma de actividad física que es planificada, estructurada, repetitiva y realizada con el objetivo de mejorar la salud o el estado físico”¹⁹, y, específicamente, el deporte son parte de la cura no farmacológica de la actual epidemia de sedentarismo. En general:

“El ejercicio se ha entendido durante siglos como proveedor de beneficios al cuerpo humano. La dieta y el ejercicio se han prescrito durante mucho tiempo como las primeras líneas de terapia para enfermedades metabólicas como la obesidad y la diabetes tipo 2. Sin embargo, quizás no se aprecie completamente que el ejercicio también es efectivo para mejorar la función del hígado, los músculos y (lo más importante) el cerebro”²⁰.

“Hay muchas buenas razones para estar físicamente activo. Las grandes incluyen reducir las probabilidades de desarrollar enfermedades cardíacas, derrames cerebrales y diabetes. Tal vez desee perder peso, bajar la presión arterial, prevenir la depresión o simplemente verse mejor. Aquí hay otro, que se aplica especialmente a aquellos de nosotros (incluyéndome a mí) que experimentamos la neblina cerebral que viene con la edad: el ejercicio cambia el cerebro de manera que mejora la memoria y las habilidades de pensamiento”²¹.

Las medidas planteadas por el proyecto de ley, al mejorar la calidad de vida de los deportistas de alto rendimiento y facilitar medios de subsistencia para un grupo de estos al tiempo que permita mejorar su desempeño, podría servir como un incentivo positivo a favor de las actividades deportivas entre las personas más jóvenes.

¹⁹ U.S. Department of Health and Human Services (2018). *Physical Activity Guidelines for Americans*. (pp. 29).

²⁰ Spiegelman, B. (2017). Preface. En Spiegelman, B. (Ed.). *Hormones, Metabolism and the Benefits of Exercise*. Cham, Suiza: Springer Nature. (pp. v).

²¹ Godman, H. (2014, abril 9). Regular exercise changes the brain to improve memory, thinking skills. *Harvard Health Publishing*.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

No. de artículo	Texto del Proyecto de ley número 055 de 2019	Texto propuesto para primer debate
1	Objeto. Créase el Programa Educativo de Becas para atletas de altos logros que obtengan medallas internacionales en representación del país, cuyo objeto es financiar, estimular, promover e incentivar la práctica deportiva en combinación con la educación en niveles profesionales y de posgrado, el cual será administrado y financiado por el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), en coordinación con el Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez”, Icetex. Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones y requisitos de acceso al programa en un término no superior a 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.	Objeto. Esta ley tiene por objeto garantizar el acceso real de los deportistas de alto rendimiento a la educación superior, a partir de estímulos que favorezcan las condiciones para que estos puedan cursar programas universitarios profesionales que les garanticen su sustento una vez culminado su ejercicio profesional como deportistas de alto rendimiento.
2	Los atletas de altos logros tendrán acceso preferente a la educación superior. Un porcentaje de los cupos de las instituciones de educación superior pública deberán estar destinados a los atletas de altos logros.	Modifíquese el artículo 38 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así: “Artículo 38. Las instituciones públicas cuyo objeto sea el otorgamiento de créditos educativos, desarrollarán programas especiales para el otorgamiento de créditos a deportistas colombianos con reconocimientos previamente avalados por el Ministerio del Deporte en campeonatos nacionales, internacionales o mundiales de carácter oficial, en las modalidades de oro, plata y bronce. Los créditos podrán contemplar, además de la cobertura de la matrícula, gastos propios del estudio, tales como el transporte, vivienda o la alimentación”.
3	Artículo nuevo.	Modifíquese el artículo 39 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así: “Artículo 39. Las instituciones públicas de educación secundaria y superior exonerarán del pago de todos los derechos de estudio a los deportistas colombianos a que se refiere el artículo 36 de esta ley, durante el término que se mantengan como titulares

No. de artículo	Texto del Proyecto de ley número 055 de 2019	Texto propuesto para primer debate
		del reconocimiento deportivo y hasta dos años después de dicho reconocimiento, siempre y cuando demuestren ingresos laborales propios inferiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes o ingresos familiares inferiores a seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes”.
4	Artículo nuevo.	Inclúyase un párrafo al artículo 43 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así: Artículo 43. Las universidades públicas o privadas establecerán mecanismos de estímulo que faciliten el ingreso de los deportistas colombianos con reconocimientos deportivos oficiales a sus programas académicos. Parágrafo. En el marco de la autonomía universitaria, los estímulos a los que se refiere este artículo no sólo incluirán los gastos propios de la matrícula, sino también aquellos gastos asociados al estudio, tales como transporte o alimentación.
5	Artículo 3° del proyecto original.	El Gobierno nacional podrá establecer un régimen de estímulos para atletas de altos logros, los cuales en ningún caso constituirán salario. También podrá establecer estímulos de educación continua, crédito para instalación, equipos, vivienda y transporte. Igualmente, las Federaciones Deportivas promoverán la práctica deportiva en las instituciones de educación superior.
6	Artículo nuevo.	Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

6. Proposición

PROPOSICIÓN

Bajo las consideraciones expuestas, se rinde ponencia positiva al Proyecto de ley número 055 de 2019 Cámara, *por medio del cual se fortalece e incentiva la formación profesional y de posgrados de los atletas de altos logros* y se solicita a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, dar primer debate a la mencionada iniciativa junto a su pliego de modificaciones.

Del Representante:



Rodrigo Arturo Rojas Lara
Representante a la Cámara

7. ARTICULADO PROPUESTO

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 055 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se fortalece e incentiva la formación profesional y de posgrados de los atletas de altos logros.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Esta ley tiene por objeto garantizar el acceso real de los deportistas de alto rendimiento a la educación superior, a partir de estímulos que favorezcan las condiciones para que estos puedan cursar programas universitarios profesionales que les garanticen su sustento una vez culminado su ejercicio profesional como deportistas de alto rendimiento.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 38 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:

“Artículo 38. Las instituciones públicas cuyo objeto sea el otorgamiento de créditos educativos, desarrollarán programas especiales para el otorgamiento de créditos a deportistas colombianos con reconocimientos previamente avalados por el Ministerio del Deporte en campeonatos nacionales, internacionales o mundiales de carácter oficial, en las modalidades de oro, plata y bronce.

Los créditos podrán contemplar, además de la cobertura de la matrícula, gastos propios del estudio, tales como el transporte, vivienda o la alimentación”.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:

“Artículo 39. Las instituciones públicas de educación secundaria y superior exonerarán del pago de todos los derechos de estudio a los deportistas colombianos a que se refiere el artículo 36 de esta ley, durante el término que se mantengan como titulares del reconocimiento deportivo y hasta dos años después de dicho reconocimiento, siempre y cuando demuestren ingresos laborales propios inferiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes o ingresos familiares inferiores a seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes”.

Artículo 4°. Inclúyase un párrafo al artículo 43 de la Ley 181 de 1995, el cual quedará así:

Artículo 43. Las universidades públicas o privadas establecerán mecanismos de estímulo que faciliten el ingreso de los deportistas colombianos con reconocimientos deportivos oficiales a sus programas académicos.

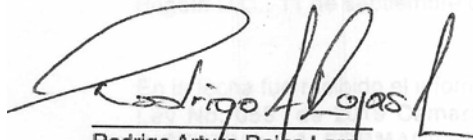
Parágrafo. En el marco de la autonomía universitaria, los estímulos a los que se refiere este artículo no sólo incluirán los gastos propios de la matrícula, sino también aquellos gastos asociados al estudio, tales como transporte o alimentación.

Artículo 5°. El Gobierno nacional podrá establecer un régimen de estímulos para atletas de altos logros, los cuales en ningún caso constituirán salario. También podrá establecer estímulos de educación continua, crédito para instalación,

equipos, vivienda y transporte. Igualmente, las Federaciones Deportivas promoverán la práctica deportiva en las instituciones de educación superior.

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

Del Representante:



Rodrigo Arturo Rojas Lara
Representante a la Cámara

COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2019

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 055 de 2019 Cámara, *por medio del cual se fortalece e incentiva la formación profesional y de posgrados de los atletas de altos logros.*

Dicha ponencia fue firmada por el honorable Representante Rodrigo Rojas Lara.

Mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 - 446 / del 11 de septiembre de 2019, se solicita la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.



DIANA MARCELA MORALES ROJAS
Secretaria General

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE
REPRESENTANTES AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 057 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se regula el uso de sistemas electrónicos de administración de nicotina, sin nicotina y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 10 de septiembre 2019

Honorable Representante

NORMA HURTADO SÁNCHEZ

Presidenta Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate en Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 057 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se regula el uso de sistemas electrónicos de*

administración de nicotina, sin nicotina y se dictan otras disposiciones.

Respetada Presidenta:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate en Cámara al **Proyecto de ley número 057 de 2019 Cámara**, *por medio de la cual se regula el uso de sistemas electrónicos de administración de nicotina, sin nicotina y se dictan otras disposiciones.*

CONTENIDO

- I) Trámite Legislativo
- II) Objeto y contenido del proyecto
- III) Marco Legal
- IV) Antecedentes
- V) Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, Sistemas Electrónicos sin nicotina y Productos de Tabaco Calentado
- VI) Experiencia Internacional
- VII) Pliego de modificaciones
- VIII) Proposición

I. Trámite legislativo

El proyecto de ley fue radicado el 23 de julio ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por la Congresista Neyla Ruiz Correa. La iniciativa en consideración fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 690 del 2019. Para dar inicio al primer debate del proyecto en Comisión Séptima de la Cámara de Representantes fue designado como coordinador ponente el Representante Henry Fernando Correal y en condición de ponentes los Representantes Mauricio Toro Orjuela y Faber Alberto Muñoz.

II. Objeto y contenido del proyecto

La iniciativa tiene como propósito regular el uso de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina y Sistemas Similares Sin Nicotina -SEAN/SSSN- en concordancia con las recomendaciones emitidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Para cumplir con este objetivo, el articulado vincula a instituciones como el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) para que coadyuven en la reglamentación de estos productos de manera que sean un instrumento para evitar el consumo de nicotina y aerosoles contaminantes que tienen efectos adversos para la salud del ser humano.

III. Marco legal

El proyecto presentado a consideración del Congreso de la República encuentra sustento jurídico en la normatividad que se relaciona a continuación:

Constitución política de Colombia

- **Artículo 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión (...) Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.
- **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.
- **Artículo 78.** La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. **Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios** (negrilla subrayada fuera de texto).
- **Artículo 79.** *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. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica.

Legislación colombiana

- **Ley 1335 de 2009:** El objeto de esta ley es contribuir a garantizar los derechos a la salud de los habitantes del territorio nacional, especialmente la de los menores de 18 años de edad y la población no fumadora, regulando el consumo, venta, publicidad y promoción de los cigarrillos, tabaco y sus derivados, así como la creación de programas de salud y educación tendientes a contribuir a la disminución de su consumo, abandono de la dependencia del tabaco del fumador y

se establecen las sanciones correspondientes a quienes contravengan las disposiciones de esta ley.

- **Ley 1751 de 2015:** El artículo 2° de la ley reitera el **carácter fundamental del derecho a la salud** indicando que es autónomo e irrenunciable en lo individual y colectivo.

Jurisprudencia

- La Corte Constitucional en Sentencia T-184 de 2011, manifestó: *“Esta Corporación ha establecido en su jurisprudencia que **la salud es un derecho fundamental**. Por tanto, es obligación del Estado y de los particulares comprometidos con la prestación del servicio público de salud, desarrollar un conjunto de tareas, actividades o actuaciones encaminadas a garantizar el debido amparo de este derecho. El derecho fundamental a la salud, ha sido definido como “la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser.” Esta concepción responde a la necesidad de abarcar las esferas mentales y corporales de las personas, en consecuencia, garantizar al individuo una vida en condiciones dignas, teniendo en cuenta que la salud es un derecho indispensable para el ejercicio de las demás garantías fundamentales”.*

Normatividad relacionada

- **Resolución 1841 de 2013:** Por la cual se adopta el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021, documento en el cual se plantean las metas y estrategias para atender los problemas y necesidades de salud relacionadas con las enfermedades no transmisibles y sus factores de riesgo, como el tabaquismo. Entre las metas, asociadas se encuentran el disminuir la prevalencia y la oferta del consumo de tabaco e incrementar los servicios cesación del tabaquismo en el territorio nacional.
- **Resolución 3202 de 2016:** Por la cual se adopta el Manual Metodológico para la elaboración e implementación de las Rutas Integrales de Atención (RIA) en salud. En este documento se define como obligatoria, la Ruta de trastornos asociados al consumo de sustancias psicoactivas, en la cual se encuentran incluidas las intervenciones para la cesación del consumo de tabaco.

Instrumentos internacionales

- **El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT OMS)** El CMCT OMS es el primer tratado negociado bajo los auspicios de la Organización Mundial de la Salud basado en pruebas que reafirma el derecho de todas las personas

al máximo nivel de salud posible. Este convenio surge como respuesta a la epidemia de tabaquismo en el mundo que se ha visto favorecida por diversos factores complejos con efectos transfronterizos, entre ellos la liberalización del comercio y las inversiones extranjeras directas. Otros factores tales como la comercialización a nivel mundial, la publicidad transnacional del tabaco, la promoción y el patrocinio, así como el tráfico internacional de cigarrillos de contrabando y falsificados también han contribuido al aumento del tabaquismo.

En el preámbulo, se declara que las Partes que participan en dicho Convenio deben estar determinadas a dar prioridad a la protección a la salud pública y en ese sentido, establecen la importancia de las estrategias de reducción de la demanda, además de cuestiones relacionadas con el suministro. De hecho, en la última Conferencia de las Partes en el marco del Convenio de la OMS para el Control del Tabaco que se llevó a cabo en Ginebra, Suiza, se instó a los Estados a regular el mercado de los SEAN/SESN¹, librando distintas acciones, tales como la adopción de decisiones sobre la clasificación de los productos, la identificación de los ámbitos normativos conexos y la elección de los mecanismos de reglamentación más adecuados.

Y a pesar de los debates que se han mantenido en los 10 últimos años sobre los posibles enfoques para reglamentar los SEAN, sigue concurriendo un elevado número de países que aún no regulan esos productos, lo que conlleva posibles consecuencias para el aumento del consumo del tabaco, los efectos en las medidas actuales de control del tabaco, declaraciones equívocas sobre salud y estrategias engañosas de mercado, y en última instancia la ausencia de información adecuada para los consumidores.

IV. Antecedentes

En la actualidad, la legislación existente, específicamente la sanitaria, resulta ser insuficiente para controlar de manera eficaz todo el ciclo económico del producto (producción, comercialización, venta, consumo, publicidad y promoción), lo que ha restringido las actuaciones de diferentes instancias para proceder con base en la protección de los derechos de los consumidores. Razón por la cual, el proyecto a consideración no es ajeno a las preocupaciones del legislador, de hecho, se han presentado varias iniciativas con respecto al tema a través de los Proyectos de ley números 096 de 2014 Cámara, 130 de 2015 Senado, 124 de 2016

¹ Informe sobre los progresos normativos y de mercado en materia de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Electrónicos Sin Nicotina (SESN). Ginebra: 2018. Disponible en: https://www.who.int/fctc/cop/sessions/cop8/FCTC_COP_8_10_SP.pdf

Cámara, 167 de 2017 Cámara y el actual 174 de 2018 Senado bajo estudio, con lo que se evidencia la necesidad de regulación de dichos productos en el país.

Sin embargo, no ha sido posible consolidar un instrumento normativo que responda a las necesidades en salud, que incluyen, entre otras, restricciones en la publicidad y promoción, ambientes libres de humo, advertencia y vigilancia sanitaria de estos dispositivos. En ese orden de ideas, es necesario incentivar la regulación de estos productos dado que la existencia de estas nuevas formas de consumir nicotina y otras sustancias químicas y, en especial, la desinformación sistemática que en torno a esto se ha venido generando en la población, han hecho que esta iniciativa sea considerada como una intervención urgente en materia de salud pública.

V. Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, Sistemas Electrónicos Sin Nicotina y Productos de Tabaco Calentado

El cigarrillo electrónico es un dispositivo que fue inventado y patentado en China en el 2003. A partir de 2007, entró al mercado con distintas denominaciones, tales como “vaporizador electrónico”, e-Cig y e-Cigar. Según recopilaciones de la Organización Mundial de la Salud-OMS- los sistemas electrónicos con o sin administración de nicotina SEAN/SESN son definidos como dispositivos que liberan un aerosol mediante el calentamiento de una solución líquida que los consumidores inhalan². Usualmente, estos aparatos constan de unas pequeñas baterías recargables, un atomizador y un depósito o cartucho con el líquido que se convertirá en vapor.

Los principales ingredientes de la solución inhalada son el propilenglicol³ con o sin glicerol, aromatizantes y en algunos casos nicotina. Actualmente, existen diferentes prototipos de estos sistemas, siendo los cigarrillos electrónicos los más usados, contando con formas variadas que van desde las convencionales como cigarrillos, hasta otras formas como bolígrafos, lápices USB, y dispositivos cilíndricos o prismáticos más grandes.

² Sistemas electrónicos de administración de nicotina. Informe de la OMS. Sexta reunión Moscú (Federación de Rusia), 13 a 18 de octubre de 2014. Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/147671/FCTC_COP6%289%29-sp.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³ El propilenglicol es la sustancia principal que contiene el líquido con el que se cargan los cigarrillos electrónicos, y al igual que ocurre con la glicerina se consideran sustancias seguras cuando se ingieren oralmente, pero no se tienen datos suficientes sobre sus efectos cuando se administra vía inhalación y durante un tiempo prolongado. Algunos estudios señalan que el propilenglicol inhalado de manera prolongada causa irritación en los ojos, la garganta y las vías áreas (Wieslander, Norback, Lindgren, 2001).

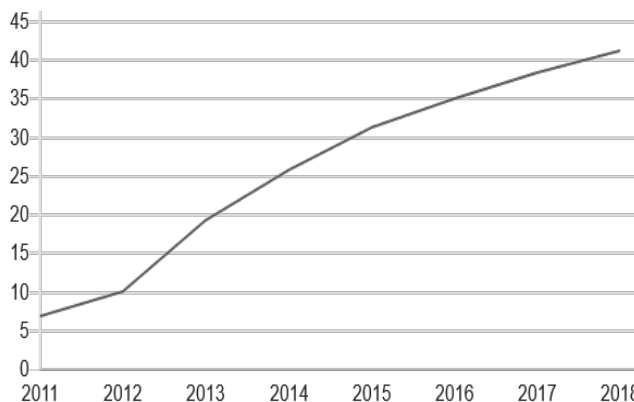
Ahora bien, en esta ponencia, se pretenden regular no solo los SEAN, sino también los SESN (Sistemas Electrónicos Sin Nicotina) que en la práctica comparten las mismas características de los SEAN, con una única diferencia que radica en que sus cartuchos no contienen nicotina, sino otras sustancias químicas y saborizantes. No obstante, ambos sistemas se constituyen como sistemas electrónicos de inhalación de vapor.

Adicionalmente, la ponencia incluye en su regulación a los Productos de Tabaco Calentado (PTC), refiriéndose a los productos de tabaco que producen aerosoles con nicotina, contienen aditivos no tabáquicos y suelen estar aromatizados. Los PTC permiten imitar el hábito de fumar cigarrillos convencionales, y algunos utilizan cigarrillos diseñados específicamente para contener el tabaco que se calienta. Para producir el vapor nicotinado, los PTC calientan el tabaco hasta 350 °C (menos que los 600 °C de los cigarrillos convencionales) mediante sistemas de calentamiento alimentados por pilas. El sistema de calentamiento incorporado en un dispositivo puede ser una fuente de calor externa para vaporizar la nicotina de un cigarrillo específicamente diseñado (por ejemplo, iQOS y Glo), o una cámara de calentamiento sellada para vaporizar directamente la nicotina de la hoja de tabaco (por ejemplo, Ploom y Pax)⁴. El dispositivo de calentamiento se debe cargar, y el usuario succiona a intervalos a través de la boquilla, para inhalar el aerosol por la boca, que es la vía de entrada en el organismo.

Los SEAN y SESN en el mercado

En el mercado mundial se estimó que durante el 2015 los SEAN/SESN representaron cerca de 10.000 millones de dólares de los Estados Unidos. Aproximadamente el 56% de esta cifra correspondió a los Estados Unidos y el 12%, al Reino Unido. Otro 21% del mercado se dividió entre Alemania, China, Francia, Italia y Polonia (entre el 3% y el 5% cada uno). Pese a distintos estudios, aún no hay claridad frente a las proyecciones de venta de este producto⁵.

Sin embargo, según datos de la BBC de Londres el mercado de los SEAN/SESN ha aumentado vertiginosamente, pasando de seis millones en 2011 a cuarenta millones en 2018 a nivel mundial, tal como consta en la siguiente gráfica:



Fuente: BBC News Mundo⁶

Los SEAN/SESN/PTC y sus riesgos para la salud

La toxicidad de los cigarrillos electrónicos en comparación con los de tabaco ha sido investigada por Vardavas, Anagnostopoulos, Kougias, Evangelopoulou, Connolly y Behrakis (2012). Estos autores estudiaron en fumadores adultos sanos el impacto de los mismos sobre la función pulmonar y el nivel de ácido nítrico exhalado que tenía fumar un cigarrillo electrónico *ad libitum* durante 5 minutos, observando que los efectos fisiológicos adversos a corto plazo de fumar un cigarrillo electrónico son similares a algunos de los efectos encontrados con el tabaco.

Sin embargo, como los investigadores mencionan, se desconocen todavía sus efectos a largo plazo sobre la salud, los cuales podrían ser potencialmente adversos (Vardavas *et al.*, 2012). Cabe señalar que las variaciones en la ingeniería de los cigarrillos electrónicos y la forma en que se usan pueden llevar a diferencias en la cantidad de nicotina que inhala el fumador y en sus riesgos potenciales (Brown y Cheng, 2014).

Según datos de la OMS el uso típico de SEAN/SESN no adulterados produce un aerosol que normalmente contiene glicoles, aldehídos, compuestos orgánicos volátiles (COV), hidrocarburos aromáticos policíclicos, nitrosaminas específicas del tabaco (TSNA, por sus siglas en inglés), metales, partículas de silicato y otros componentes. Los dicarbonilos (glioxal, metilglioxal, diacetilo) e hidroxicarbonilos (acetol) también se consideran compuestos importantes del aerosol. Muchos de estos componentes son sustancias tóxicas, con efectos sobre la salud conocidos, que inducen una variedad de cambios patológicos significativos. Un estudio reciente (2017), realizado por el Médico Rodrigo Córdoba, revela los efectos de cada uno de los componentes que se encuentran presentes en los cigarrillos electrónicos⁷:

⁴ Organización Mundial de la Salud. Nota informativa sobre Productos de Tabaco Calentado. Disponible en: https://www.who.int/tobacco/publications/prod_regulation/heated-tobacco-products/es/

⁵ Sistemas electrónicos de administración de nicotina. Informe de la OMS. Séptima reunión Delhi (India), 7 a 12 de noviembre de 2016. Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Disponible en: https://www.who.int/fctc/cop/cop7/FCTC_COP_7_11_ES.pdf

⁶ BBC News Mundo (4 de junio de 2018). Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-44323500>

⁷ Córdoba, Rodrigo (2014). El desafío de los cigarrillos electrónicos. *Science Direct* (6) pp. 307-312. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.aprim.2014.01.002>

Tabla 1 Componentes habituales de los cigarrillos electrónicos

	Cantidad	Observaciones
<i>Reconocidos por los fabricantes</i>		
Nicotina	0-36 mg por ml. La dosis media es de 20 mg, que equivale a 20 o más cigarrillos. Variabilidad de dosis entre marcas y dentro de la misma marca	Responsable de adicción, efectos cardiovasculares (aumento de la frecuencia cardiaca) y metabolismo
Propilenglicol	Variable	Es un propelente con efectos irritantes en las mucosas y el árbol respiratorio
Glicerina	Variable	Responsable de casos de neumonía lipóidea
<i>No reconocidos por los fabricantes</i>		
N-nitrosaminas	Trazas	Carcinógeno a largo plazo detectado en dosis 500 veces menor que la de los cigarrillos convencionales
Metales pesados (plomo, níquel y cromo) y partículas de silicatos	Trazas	Posibles contaminantes liberados de la microrresistencia eléctrica
Anabasina, miosmina y b-nicotirina	Trazas	Derivados de la nicotina observados en el humo de tabaco

Fuente: Rodrigo Córdoba.

Adicionalmente, y en la actualidad los SEAN/SESN/PTC son ofrecidos como ayuda a la cesación del consumo de tabaco, no obstante, los estudios científicos sobre la eficacia de los SEAN/SESN/PTC para ayudar a dejar de fumar son escasos y dan pie a una certidumbre baja, por lo que es difícil extraer conclusiones convincentes. En el año 2014 se llevó a cabo un estudio⁸, basado en dos ensayos clínicos, en el cual se concluyó que, si bien todos los SEAN analizados demostraron una eficacia similar, aunque baja, para favorecer el abandono del tabaco, la calidad general de las pruebas era escasa. En esa misma línea de investigación, un estudio realizado por la OMS llegó a conclusiones similares respecto a la eficacia y la calidad de las pruebas de los ensayos clínicos aleatorizados⁹.

Vale la pena aclarar que el hecho de que los SESN no contengan nicotina, no significa que no representen un riesgo para la salud. Los ingredientes de un cigarrillo electrónico, como el propilenglicol y los agentes saborizantes, inflaman el sistema respiratorio, que provoca el desarrollo de enfermedades pulmonares obstructivas crónicas. Muchos saborizantes químicos, como diacetil, 2,3-pentanodiona, acetoína y cinamaldehído, utilizados para crear sabores como *Hot Cinnamon Candies*, *Banana Pudding*, sandía, granada y *Cherry Crush*, provocan una serie de enfermedades respiratorias graves, lo que ha planteado preocupaciones acerca de posibles efectos cancerígenos¹⁰. Sin embargo, las pruebas científicas aún son consideradas insuficientes en el mundo

médico, razón por la cual no se han logrado plasmar datos concluyentes. Por consiguiente, se necesitarán otros estudios para fundamentar las afirmaciones de riesgo/daño reducido.

En esa misma línea de investigación, la OMS ha señalado que no existen pruebas científicas que demuestren que los PTC sean menos nocivos que los cigarrillos convencionales. Algunos estudios financiados por la industria tabacalera afirman que hay importantes reducciones en la formación y exposición de elementos nocivos y potencialmente nocivos, con respecto a los cigarrillos comunes. No obstante, hasta el momento no se tiene conocimiento de pruebas científicas que sugieran que la menor exposición a esos productos se traduzca en menor riesgo para las personas.

VI. Experiencia Internacional

Las experiencias comparadas pueden brindar herramientas para fortalecer nuestro ordenamiento jurídico, de ahí surge la necesidad de realizar una revisión a nivel internacional de la legislación con respecto a la regulación de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina y Sistemas Electrónicos Sin Nicotina -SEAN/SESN-. Como resultado, se puede observar que estos productos no disponían de una regulación específica, no obstante, desde algunos años hacia atrás, se han comenzado a tomar las medidas para abordarlos, diversas sociedades científicas e iniciativas gubernamentales se han posicionado sobre la necesidad de su regulación, los potenciales riesgos para la salud y posibilidad de puerta de entrada para el consumo de tabaco en jóvenes.

En 2016, Estados Unidos, en cabeza de la FDA amplió su regulación para todos los productos de tabaco, incluyendo los cigarrillos electrónicos, los puros y el tabaco para pipas tanto normales como de agua (narguiles o hookas), en aras de mejorar la salud pública. En este caso, la nueva regulación, prohíbe su venta a menores de 18 años y su distribución en máquinas expendedoras (excepto en establecimientos exclusivamente para adultos).

⁸ McRobbie H., Bullen C., Hartmann-Boyce J., Hajek P. Electronic cigarettes for smoking cessation and reduction. Cochrane Database of Systematic Reviews. 2014.

⁹ GRADE Working Group. Grading quality of evidence and strength of recommendations. BMJ. 2004; 328(7454):1490-0.

¹⁰ Williams M., Villarreal A., Bozhilov K., Lin S., Talbot P. (2013) Metal and Silicate Particles Including Nanoparticles Are Present in Electronic Cigarette Cartomizer Fluid and Aerosol. PLoS ONE 8(3): e57987. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0057987>

Adicionalmente, los fabricantes deberán demostrar que sus productos cumplen con la norma de salud pública correspondiente para poder otorgarles la autorización de comercialización¹¹.

En América Latina, la legislación con respecto a los cigarrillos electrónicos ha avanzado hacia un enfoque prohibicionista. En Brasil, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa) prohibió no solo su venta, sino también la fabricación de estos productos. Normatividad similar a la que adoptó Uruguay hace aproximadamente 10 años. En Panamá, la importación, distribución y venta del Cigarrillo Electrónico está prohibida desde 2009 sobre la base de las conclusiones de la FDA en su contra.

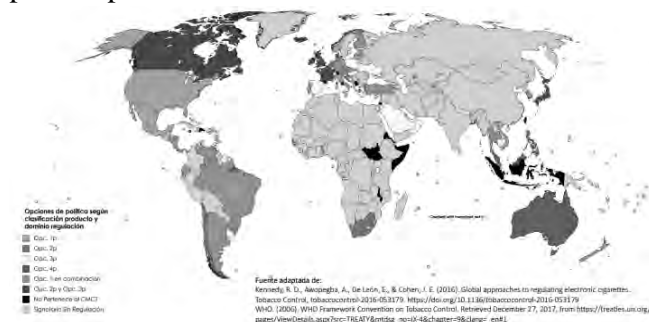
La Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica de Argentina (ANMAT) recomendó no utilizar estos dispositivos, que se ofrecen como sustitutos para dejar de fumar, y aclaró que tampoco ha autorizado su importación. Por su parte, el Ministerio de Salud de Venezuela, en cabeza del Servicio Autónomo de Contraloría Sanitaria prohibió la venta, promoción y comercialización de cigarrillos electrónicos en dicho país.

De otro lado, la Directiva 2014/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 3 de abril de 2014 incluye medidas sobre los cigarrillos electrónicos instando a los Estados miembros a legislar en materia de fabricación, presentación y venta de los SEAN/SESN¹².

Ahora, de lo anterior, se destaca que la regulación implementada en algunos países prohíbe toda la cadena de comercialización, incluyendo los aspectos relacionados con la promoción, publicidad y patrocinio de estos productos en atención al llamado de la OMS de no promover directa o indirectamente un producto de tabaco o el uso de tabaco. Asunto que podría ser tema de discusión durante el respectivo trámite en el Congreso de la República.

Finalmente, y en relación a la revisión de literatura, un estudio realizado por tres instituciones de Salud en el país¹³, se encargó de hacer un análisis integrativo de las regulaciones y tipo de clasificación de estos dispositivos en el ámbito

mundial, identificando cuatro opciones de política pública para intervenir estos sistemas:



Clasificación según tipo de regulación, basados en la clasificación del producto (sucedáneo del tabaco, medicamento, producto de consumo, veneno) y el dominio de regulación (restricciones, empaquetado, entre otros).
 Opción de política (Op1): Regulación de los SEAN y similares como productos sucedáneos del tabaco.
 Opción de política (Op2): Regulación de los SEAN y similares como medicamento para la cesación tabáquica.
 Opción de política (Op3): Regulación específica para SEAN y similares como producto de consumo humano.
 Opción de política (Op4): Prohibición total para la fabricación, exportación, importación, comercialización, uso, consumo, publicidad, promoción o patrocinio de los SEAN y similares.
 Opción (Op) 1 en combinación: Regulación combinada entre opción 1 y opción 2 y/o 3
 p: Cumplimiento parcial de la opción de política.
 No pertenece al CMCT: 14 países no han firmado el Convenio Marco para el Control del Tabaco-CMCT.
 Signatarios sin regulación: A julio de 2017, 119 países que han firmado el CMCT no cuentan con regulación de SEAN y similares.

Fuente: Elaborado por Pulido AC, Pinzón DC, Rodríguez NI, Sandoval C, Pinzón CE, Díaz MH, Mejía A, Santacruz JC, Calderón J.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Hechas las consideraciones anteriores, es necesario realizar modificaciones al articulado en aras de una regulación completa e integral del objeto tratado, de ahí que se hicieran los siguientes cambios:

- Modificación del título en virtud de integrar las tres categorías planteadas por la OMS, adicionalmente, se reemplaza la abreviatura SSSN por SESN en concordancia con la terminología apropiada a nivel internacional.
- Se incluyen más definiciones, en atención a que el proyecto de ley no era específico en la exposición de las categorías, ni abarcaba elementos esenciales para el funcionamiento de estos dispositivos, tales como el Propilenglicol y el glicerol.
- Teniendo en cuenta las explicaciones precedidas con relación a las tres clases de dispositivos (SEAN, SESN, PTC) se reordenan las actividades de publicidad, promoción y publicidad, entendiendo que los SESN no contienen nicotina, por tanto, su regulación es distinta en esos aspectos. Caso similar, ocurre en el etiquetado.
- Se incluye un artículo nuevo, estableciendo labores de investigación en relación al objeto de la ley, considerando que los productos que se pretenden regular no han estado en el mercado un tiempo suficiente para estudiar sus posibles efectos, tanto positivos como nocivos para la salud y el medio ambiente, por lo tanto, merecen especial atención dado que no hacerlo implicaría desconocer el principio de precaución de la salud pública, definido como: “La existencia de indicios fundados de una posible afectación grave de la salud de la población, aun cuando hubiera incertidumbre científica sobre el carácter del riesgo, determinará la cesación, prohibición o limitación de la actividad sobre la que concurren”.

¹¹ US Food And Drug-FDA. How FDA is Regulating E-Cigarettes. Retrieved from: <https://www.fda.gov/news-events/fda-voices-perspectives-fda-leadership-and-experts/how-fda-regulating-e-cigarettes>

¹² Diario oficial de la Unión Europea. Directiva 2014/40/UE. Disponible en: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/dir_201440_es.pdf

¹³ Pulido AC, Pinzón DC, Rodríguez NI, Sandoval C, Pinzón CE, Díaz MH, Mejía A, Santacruz JC, Calderón J. Opciones en Colombia para la regulación del uso de los sistemas electrónicos con o sin dispensación de nicotina y similares: un resumen de evidencias para política (policy brief). Bogotá, D. C.: Cardiecol, Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS) y Fundación Colombiana del Corazón; 2018 Disponible en: http://www.iets.org.co/Archivos/3/Policy_brief_version_completa.pdf

Texto original del Proyecto	Texto Propuesto para Primer Debate
<p>“Por medio del cual se regula el uso de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina, sin nicotina y se dictan otras disposiciones”</p>	<p>“Por medio del cual se regula el uso de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Electrónicos Sin Nicotina (SESN) y Productos de Tabaco Calentado (PTC) y se dictan otras disposiciones”</p>
<p>Artículo 1º. Finalidad: La presente tiene por objeto regular el uso de Sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina para prevenir la iniciación de no fumadores y jóvenes, con especial atención a los grupos vulnerables.</p>	<p>Artículo 1º. Finalidad: La presente <u>ley</u> tiene por objeto regular el uso de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Electrónicos Sin Nicotina (SESN), y <u>Productos de Tabaco Calentado-PTC para prevenir los efectos nocivos en la salud.</u></p>
<p>Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley entiéndanse las siguientes: Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), para prevenir la iniciación de no fumadores y jóvenes. Diacetilo: butanodiona o butano-2,3-diona se trata de un producto químico natural procedente de la fermentación. Se emplea como saborizante químico artificial en ciertos alimentos. Al ser sometido al calor esta sustancia, libera vapores tóxicos que pueden desencadenar en desarrollar la debilitante y potencialmente fatal enfermedad pulmonar denominada bronquiolitis obliterante. Cinamaldehído: El cinamaldehído es el componente mayoritario de la canela, y es responsable de la mayor parte de sus propiedades, la toxicidad del cinamaldehído es prácticamente nula a concentraciones inferiores a 10 µM; sin embargo, a partir de este punto empieza a ser tóxico, llegando a ser letal para el 10% de las células a concentraciones de 50 µM. A partir de dicha concentración, la viabilidad celular se reduce exponencialmente. Benzaldehído: Es un compuesto químico que consiste en un anillo de benceno con un sustituyente aldehído. Es el representante más simple de los aldehídos aromáticos y uno de los miembros industrialmente más usados de esta familia de compuestos. A temperatura ambiente, es un líquido incoloro, está catalogado como una sustancia peligrosa que puede causar alergias respiratorias y cutáneas y en altos niveles provocar mareo o causar convulsiones y desmayos. Soluciones líquidas: Para efectos de la presente ley, entiéndase toda solución usada por un SEAN o SSSN para liberar un aerosol mediante el calentamiento que los consumidores inhalan. Los principales ingredientes de la solución, además de la nicotina en los casos en que está presente, son el propilenglicol, con o sin glicerol y aromatizantes.</p>	<p>Artículo 2º. Definiciones: Para efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN): <u>dispositivos cuyo funcionamiento se basa en una cámara o cartucho que contiene soluciones líquidas en diferentes concentraciones, una resistencia alimentada por una batería recargable y una boquilla en la que se encuentra el cartucho. El líquido puede contener nicotina, propilenglicol o glicerina vegetal y otras sustancias saborizantes y aromatizantes.</u> • Sistemas Electrónicos Sin Nicotina (SESN): <u>dispositivos cuyo funcionamiento se basa en una cámara o cartucho que contiene soluciones líquidas en diferentes concentraciones, una resistencia alimentada por una batería recargable y una boquilla en la que se encuentra el cartucho. El líquido puede contener propilenglicol o glicerina vegetal y otras sustancias saborizantes y aromatizantes.</u> • Productos de Tabaco Calentado PTC: <u>Productos sin humo consumidos mediante el calentamiento de tabaco a temperaturas máximas de 350 (trescientos cincuenta) grados centígrados.</u> • Propilenglicol: <u>compuesto orgánico (un diol alcohol), usualmente insípido, inodoro, e incoloro líquido aceitoso claro, higroscópico y miscible con agua, acetona, y cloroformo. Se manufactura por hidratación del óxido de propileno.</u> • Glicerol: <u>También conocido como glicerina, al líquido incoloro y espeso que forma la base de la composición de los lípidos. Es un compuesto alcohólico con tres grupos –OH (hidróxilos).</u> • Formaldehído: <u>sustancia química incolora, inflamable y de olor fuerte que se usa para fabricar materiales y para producir muchos productos del hogar. Además, el formaldehído se suele usar como fungicida, germicida y desinfectante industrial y como conservante en los depósitos de cadáveres y laboratorios médicos. En condiciones normales de temperatura y presión el formaldehído se presenta como un gas, con un fuerte y penetrante olor, es muy soluble en agua.</u> • Diacetilo: butanodiona o butano-2,3-diona se trata de un producto químico natural procedente de la fermentación. Se emplea como saborizante químico artificial en ciertos alimentos. Al ser sometido al calor esta sustancia, libera vapores tóxicos que pueden desencadenar en desarrollar la debilitante y potencialmente fatal enfermedad pulmonar denominada bronquiolitis obliterante. • Cinamaldehído: El cinamaldehído es el componente mayoritario de la canela, y es responsable de la mayor parte de sus propiedades, la toxicidad del cinamaldehído es prácticamente nula a concentraciones inferiores a 10 µM; sin embargo, a partir de este punto empieza a ser tóxico, llegando a ser letal para el 10% de las células a concentraciones de 50 µM. A partir de dicha concentración, la viabilidad celular se reduce exponencialmente. • Benzaldehído: Es un compuesto químico que consiste en un anillo de benceno con un sustituyente aldehído. Es el representante más simple de los aldehídos aromáticos y uno de los miembros industrialmente más usados de esta familia de compuestos. A temperatura ambiente, es un líquido incoloro, está catalogado como una sustancia peligrosa que puede causar alergias respiratorias y cutáneas y en altos niveles provocar mareo o causar convulsiones y desmayos. • Soluciones líquidas: <u>Para efectos de la presente ley, entiéndase toda solución, contenida en una botella o cartucho, con o sin nicotina y con o sin saborizantes, para uso de un dispositivo.</u> • Reducción de riesgo y daño: <u>Todas las acciones en salud encaminadas a minimizar las consecuencias negativas previas, concomitantes y posteriores al consumo de sustancias psicoactivas dirigidas a personas mayores de edad consumidoras que no pueden o no quieren dejar de consumirlas.</u> • Cápsulas de vapeo: <u>Contienen solución líquida con o sin nicotina y con o sin saborizantes, utilizada por los vaporizadores.</u>

Texto original del Proyecto	Texto Propuesto para Primer Debate
<p>Artículo 3°. Prohibición de vender Sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina. Se prohíbe a toda persona natural o jurídica la venta, directa e indirecta, intermediación o importación de SAEN, SSSN y sus aromatizantes o esencias, en cualquiera de sus presentaciones, a menores de dieciocho (18) años. Obligándose a solicitar la muestra de documento público que demuestre la mayoría de edad respectiva.</p> <p>Parágrafo 1°. Los sujetos susceptibles del artículo anterior deberán indicar por medio de un anuncio visible al público la prohibición de venta de dichos productos a menores de edad.</p> <p>Parágrafo 2°. En caso de que el negocio sea por canales virtuales, la página deberá soportar anuncios claros y visibles que garanticen la información prohibitiva.</p> <p>Parágrafo 3°. Las autoridades competentes regularán el procedimiento de inspección, vigilancia, control y sanciones a los establecimientos de comercio y comercio virtual, para garantizar el cumplimiento de dicha medida.</p>	<p>Artículo 3°. Prohibición de venta y uso a menores de edad. Prohíbese a toda persona natural o jurídica la venta –directa o indirecta– uso, comercialización, o publicidad de SAEN, SESN, y PTC a menores de <u>edad en cualquiera de sus presentaciones, así como las soluciones líquidas, cápsulas de vapeo o cualquier accesorio de estos dispositivos.</u></p> <p>Parágrafo 1°. <u>Todos los establecimientos de comercio, vendedores y/o expendedores deberán indicar por medio de un anuncio visible al público, claro y destacado la prohibición de venta de dichos productos a menores de edad. Este anuncio en ningún caso hará mención a marcas, empresas o fundaciones de empresas; ni empleará logotipos, símbolos, juegos de colores, que permitan identificar alguna de ellas.</u></p> <p>Parágrafo 2°. <u>En caso de comercialización por canales virtuales o a distancia, los comerciantes deberán soportar anuncios claros y visibles que garanticen la información prohibitiva en sus páginas web o aplicaciones digitales, y deberán implementar procedimientos adecuados para la verificación de la mayoría de edad de sus compradores.</u></p> <p>Parágrafo 3°. <u>Las autoridades competentes realizarán procedimientos de inspección, vigilancia y control a los puntos de venta, locales o establecimientos con el fin de garantizar el cumplimiento de esta disposición, así como a los comercios electrónicos, aplicaciones digitales, o ventas a distancia de los mismos.</u></p> <p>Parágrafo 4°. <u>Se prohíbe el uso de máquinas expendedoras o dispensadores mecánicos para SEAN, SESN, PTC, soluciones líquidas, cápsulas de vapeo o cualquiera de sus accesorios, en lugares y puntos de venta en los cuales hay libre acceso de los menores de edad. Se debe garantizar que estos dispositivos y accesorios no sean accesibles desde los estantes al público sin ningún tipo de control.</u></p> <p>Parágrafo 5°. <u>El menor de edad que incurra en la compra, venta, uso, comercialización, intermediación e importación de SAEN, SESN, PTC, soluciones líquidas, cápsulas de vapeo, o cualquier accesorio de estos dispositivos, se le aplicará la medida correctiva establecida en el parágrafo 1° del artículo 39 de la Ley 1801 de 2016.</u></p>
<p>Artículo 4°. Publicidad, promoción y patrocinios de SEAN y SSSN. Las actividades de publicidad, promoción y patrocinio de SEAN y SSSN, con o sin nicotina, deberán, como mínimo:</p> <p>a) Especificar claramente si el producto contiene nicotina o puede ser utilizado con soluciones que la contengan;</p> <p>b) No dirigirse, ni procurar atraer, expresa o implícitamente, a no fumadores o no consumidores de nicotina y, consiguientemente, indicar que los SEAN no son convenientes para personas que no consumen productos de tabaco;</p> <p>c) No dirigirse, ni procurar atraer, expresa o implícitamente, a menores de edad, especialmente mediante la selección de medios de comunicación, lugares o ámbitos que ellos frecuenten, o imágenes que promuevan proezas sexuales o deportivas;</p> <p>d) No promover nunca los SEAN para los no fumadores ni presentar su uso como una actividad conveniente en sí misma;</p> <p>e) No contener nada que razonablemente pudiera suponerse que promovería el consumo de productos de tabaco, por ejemplo:</p> <p>(i) el aspecto y/o el uso de productos de tabaco;</p> <p>(ii) el uso de cualquier nombre comercial, diseño, color, emblema, marca, logotipo o insignia, o cualquier otra característica distintiva que el público pudiera relacionar con un producto de tabaco;</p>	<p>Artículo 4°. Publicidad, promoción y patrocinios de SEAN, SESN y PTC. Las actividades de publicidad, promoción y patrocinio de SEAN, SESN y PTC deberán como mínimo:</p> <p>a) <u>Ningún fabricante, importador, distribuidor, comercializador o establecimiento de comercio de SEAN, SESN, PTC, soluciones líquidas, cápsulas de vapeo o accesorios de estos dispositivos puede dirigir de forma directa o indirecta la publicidad, promoción o comercialización de estos productos a personas menores de 18 años.</u></p> <p>b) No dirigirse, ni procurar atraer, expresa o implícitamente, a no fumadores o no consumidores de nicotina y, consiguientemente, indicar que <u>estos dispositivos</u> no son convenientes para personas que no consumen productos de tabaco;</p> <p>c) No dirigirse, ni procurar atraer, expresa o implícitamente, a menores de edad, especialmente mediante la selección de medios de comunicación, lugares o ámbitos que ellos frecuenten, o imágenes que promuevan proezas sexuales o deportivas;</p> <p>d) No promover estos dispositivos para los no fumadores ni presentar su uso como una actividad conveniente en sí misma;</p> <p>e) No contener nada que razonablemente pudiera suponerse que promovería el consumo de productos de tabaco, por ejemplo:</p> <p>(i) el aspecto y/o el uso de productos de tabaco</p> <p>(ii) el uso de cualquier nombre comercial, diseño, color, emblema, marca, logotipo o insignia, o cualquier otra característica distintiva que el público pudiera relacionar con un producto de tabaco;</p>

Texto original del Proyecto	Texto Propuesto para Primer Debate
<p>(iii) el uso de los conceptos de e-cigarrillo, cigarrillo electrónico o cualquier otra descripción que razonablemente pudiera suponerse que crearía confusión con la promoción de cigarrillos y otros productos de tabaco combustibles;</p> <p>(iv) la presentación de productos de SEAN de forma tal que razonablemente pudiera suponerse que promovería productos de tabaco, incluidas imágenes de productos similares a los productos de tabaco;</p> <p>v). no contener reclamos sanitarios ni medicinales, a menos que el producto haya sido autorizado para tales fines por el organismo de reglamentación competente.</p> <p>f) Los cigarrillos electrónicos y otros productos que contengan nicotina se deberán presentar sólo como una alternativa al tabaco y deberán incluir advertencias de que el doble uso no reducirá sustancialmente los peligros del hábito de fumar;</p> <p>g) No menoscabar ninguna medida de control del tabaco, ni promover el uso de SEAN en lugares en los que esté prohibido fumar;</p> <p>h) Incluir información fidedigna acerca de los ingredientes del producto distintos de la nicotina, y presentar esa información de modo que no tergiversen las pruebas sobre los riesgos;</p> <p>i) No relacionar esos productos con los juegos de azar, el alcohol, las drogas ilícitas u otras actividades o lugares en los que el uso de esos productos sería inseguro o imprudente.</p> <p>j) No realizar declaraciones implícitas o explícitas sobre la eficacia de los SEAN/SSSN como ayuda para dejar de fumar.</p> <p>k) No realizar declaraciones implícitas o explícitas sobre la inocuidad de los SEAN/SSSN o su carácter no adictivo.</p> <p>l) No realizar declaraciones implícitas o explícitas sobre la seguridad o adicción de los SEAN/SSSN en comparación con otros productos.</p> <p>Parágrafo transitorio. Se concede un plazo de un (1) año a partir de la vigencia de esta ley para aplicar el contenido de este artículo.</p>	<p>(iii) el uso de los conceptos de e-cigarrillo, cigarrillo electrónico o cualquier otra descripción que razonablemente pudiera suponerse que crearía confusión con la promoción de cigarrillos y otros productos de tabaco combustibles;</p> <p>(iv) la presentación de productos de SEAN/PTC de forma tal que razonablemente pudiera suponerse que promovería productos de tabaco, incluidas imágenes de productos similares a los productos de tabaco;</p> <p>(v). no contener reclamos sanitarios ni medicinales, a menos que el producto haya sido autorizado para tales fines por el organismo de reglamentación competente.</p> <p>f) No menoscabar ninguna medida de control del tabaco, ni promover el uso de <u>estos dispositivos</u> en lugares en los que esté prohibido fumar;</p> <p>g) No relacionar esos productos con los juegos de azar, el alcohol, las drogas ilícitas u otras actividades o lugares en los que el uso de esos productos sería inseguro o imprudente.</p> <p>h) No realizar declaraciones implícitas o explícitas sobre la eficacia de los SEAN/SESN/PTC como ayuda para dejar de fumar.</p> <p>i) No realizar declaraciones implícitas o explícitas sobre la inocuidad de los SEAN/SESN/PTC o su carácter no adictivo.</p> <p>j) No realizar declaraciones implícitas o explícitas sobre la seguridad o adicción de los SEAN/SESN/PTC en comparación con otros productos.</p> <p>k) <u>Diferenciar en el etiquetado aquellos productos que hacen parte de los SEAN/PTC y aquellos que pertenecen al grupo de los SESN.</u> <u>Además de los requisitos ya consagrados, los SEAN y PTC deberán:</u></p> <p>a) Especificar claramente si el producto contiene nicotina o puede ser utilizado con soluciones que la contengan;</p> <p>b) Presentar sólo como una alternativa al tabaco, incluyendo advertencias de que el doble uso no reducirá sustancialmente los peligros del hábito de fumar;</p> <p>c) Incluir información fidedigna acerca de los ingredientes del producto distintos de la nicotina, y presentar esa información de modo que no tergiversen las pruebas sobre los riesgos;</p> <p>Parágrafo transitorio. <u>El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, contará con un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para para aplicar el contenido de este artículo.</u></p>
<p>Artículo 5°. Prohibición de uso sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina. Prohíbese el consumo de SEAN y SSSN, en los lugares señalados en el presente artículo.</p> <p>En las áreas cerradas de los lugares de trabajo y/o de los lugares públicos, tales como: Bares, restaurantes, centros comerciales, tiendas, ferias, festivales, parques, estadios, cafeterías, discotecas, cibercafés, hoteles, aeropuertos, terminales de transporte, ferias, pubs, casinos, zonas comunales y todas aquellos recintos cerrados o áreas de espera, donde se realicen eventos de manera masiva, entre otras.</p> <p>a) Las entidades de salud.</p> <p>b) Las instituciones de educación formal y no formal, en todos sus niveles.</p> <p>c) Museos y bibliotecas.</p> <p>d) Los establecimientos donde se atienden a menores de edad.</p> <p>e) Los medios de transporte de servicio público, oficial, escolar, mixto y privado.</p>	<p>Artículo 5°. Prohibición de uso. Prohíbese el consumo de SEAN, SESN y PTC, en los lugares señalados en el presente artículo.</p> <p>En las áreas cerradas de los lugares de trabajo y/o de los lugares públicos, tales como: Bares, restaurantes, centros comerciales, tiendas, ferias, festivales, parques, estadios, cafeterías, discotecas, cibercafés, hoteles, aeropuertos, terminales de transporte, ferias, pubs, casinos, zonas comunales y todas aquellos recintos cerrados o áreas de espera, donde se realicen eventos de manera masiva, entre otras.</p> <p>a) Las entidades de salud.</p> <p>b) Las instituciones de educación formal y no formal, en todos sus niveles.</p> <p>c) Museos y bibliotecas.</p> <p>d) Los establecimientos donde se atienden a menores de edad.</p> <p>e) Los medios de transporte de servicio público, oficial, escolar, mixto y privado.</p>

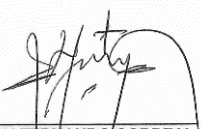
Texto original del Proyecto	Texto Propuesto para Primer Debate
<p>f) Entidades públicas y privadas destinadas para cualquier tipo de actividad industrial, comercial o de servicios, incluidas sus áreas de atención al público y salas de espera.</p> <p>g) Espacios deportivos y culturales, entre otros.</p>	<p>f) Entidades públicas y privadas destinadas para cualquier tipo de actividad industrial, comercial o de servicios, incluidas sus áreas de atención al público y salas de espera.</p> <p><u>g) Áreas en donde el uso de dispositivos electrónicos o de calentamiento genere un alto riesgo de combustión por la presencia de materiales inflamables, tal como estaciones de gasolina, sitios de almacenamiento de combustibles o materiales explosivos o similares.</u></p> <p>h) Espacios deportivos y culturales, entre otros.</p> <p><u>Parágrafo. Los propietarios o administradores de establecimientos al público podrán definir espacios para el uso de estos dispositivos debidamente anunciados y demarcados, con el fin de evitar la afectación a terceros.</u></p>
<p>Artículo 6°. Etiquetado todos los productos se deberá expresar clara e inequívocamente, en la imagen o en el texto, según sea el caso y de manera rotativa y concurrente frases de advertencia y pictogramas, cuya rotación se hará como mínimo anualmente, según la reglamentación que expida el Ministerio de la Protección Social.</p> <p>En los empaques de productos SEAN y SSSN comercializados en el país, dichas frases de advertencia y pictogramas deberán aparecer en las superficies de cada una de las dos (2) caras principales, ocupando el 30% del área de cada cara; el texto será en castellano en un recuadro de fondo blanco y borde negro con tipo de letra Helvética 14 puntos en negro, que será ubicado paralelamente en la parte inferior del empaque.</p> <p>Parágrafo transitorio. Se concede un plazo de un (1) año a partir de la vigencia de esta ley para aplicar el contenido de este artículo.</p>	<p>Artículo 6°. Etiquetado. En todos los <u>SEAN, SESN y PTC</u> se deberá expresar clara e inequívocamente, según sea el caso y de manera rotativa y concurrente frases de advertencia y pictogramas <u>que adviertan sobre sus posibles efectos adversos para la salud,</u> cuya rotación se hará como mínimo anualmente, según la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p><u>Las frases de advertencia y pictogramas de los empaques de SEAN, SESN y PTC comercializados en el país, deberán aparecer en las superficies de cada una de las dos (2) caras principales, ocupando el 30% del área de cada cara; el texto será en castellano en un recuadro de fondo blanco y borde negro con tipo de letra Helvética 14 puntos en negro, que será ubicado paralelamente en la parte inferior del empaque. En los empaques de los SEAN y PTC será obligatorio incluir una advertencia sobre su contenido de nicotina. Y en el caso de los SESN, se deberá reflejar una leyenda en la que se advierte que dicho producto no se configura como un sustituto benéfico del tabaco.</u></p> <p>Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, contará con un <u>plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para aplicar el contenido de este artículo.</u></p>
<p>Artículo 7°. Regulación Sanitaria de sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina. El Invima cuenta con un plazo máximo de 6 meses para que realice la reglamentación sanitaria y registro de los dispositivos SEAN y SSSN, la cual debe tener por lo menos:</p> <p>a). Método para comprobar la seguridad de los aromatizantes calentados e inhalados que se utilizan en los líquidos de los sistemas electrónicos.</p> <p>b). Restringir las cantidades de aquellos que plantean gran preocupación por sus efectos toxicológicos, como el diacetilo, el acetilo propionil, el cinamaldehído o el benzaldehído y demás que considere pertinentes;</p> <p>c). Adoptar normas de seguridad eléctrica y prevención de incendios para los dispositivos de los SEAN/SSSN;</p> <p>d). Establecer certificación juramentada mediante la cual los fabricantes certifiquen el contenido de los productos y su calidad;</p> <p>e). Establecer normas de etiquetado adecuado de los productos y soluciones líquidas de los sistemas electrónicos;</p> <p>f). Exigir a los fabricantes que supervisen y declaren los efectos adversos so pena de prohibición de distribución del producto;</p> <p>g). Disponer la retirada de los productos que no cumplan las normas.</p>	<p>Artículo 7°. Regulación Sanitaria de <u>SEAN, SESN y PTC.</u> El Invima <u>contará con un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley,</u> para realizar la reglamentación sanitaria y el registro de los dispositivos SEAN, SESN y <u>PTC,</u> la cual deberá contener los siguientes aspectos:</p> <p>a) Método para comprobar la seguridad de los aromatizantes calentados e inhalados que se utilizan en los líquidos de los sistemas electrónicos.</p> <p>b) Restringir las cantidades de aquellos que plantean gran preocupación por sus efectos toxicológicos, como el diacetilo, el acetilo propionil, el cinamaldehído o el benzaldehído y demás que considere pertinentes;</p> <p>c) Adoptar normas de seguridad eléctrica y prevención de incendios para los dispositivos de los SEAN/SESN;</p> <p>d) Establecer certificación juramentada mediante la cual los fabricantes certifiquen el contenido de los productos y su calidad;</p> <p>e) Establecer normas de etiquetado adecuado de los productos y soluciones líquidas de los sistemas electrónicos;</p> <p>f) Exigir a los fabricantes que supervisen y declaren los efectos adversos so pena de prohibición de distribución del producto;</p> <p>g) Disponer la retirada de los productos que no cumplan las normas.</p> <p>h) <u>Método para comprobar que los aromatizantes calentados son aptos para el consumo humano.</u></p> <p>i) <u>Los productos de vapeo y de tabaco calentado comercializados en el país deberán cumplir como mínimo con los lineamientos dispuestos por la Guía Internacional PAS54115:2015 o estándares similares aplicables al contexto nacional.</u></p>

Texto original del Proyecto	Texto Propuesto para Primer Debate
<p>Artículo 8°. Reglamentación. para los empaques de soluciones líquidas de sistemas electrónicos el Invima cuenta con 6 meses para reglamentar los sistemas de cierre y empaque, el cual debe contener por lo menos:</p> <p>a) requerir el uso de ingredientes que no representen un riesgo sanitario, ni que en combustión generen plomo, cromo, níquel y formaldehído.</p> <p>b) el empaquetado de los líquidos de los sistemas electrónicos deba precintarse o ser resistente a la manipulación de los niños.</p> <p>c) los envases de los dispositivos y líquidos deben ser herméticos.</p> <p>d) Los contenedores de aromatizantes o aromas no podrán ser reutilizables.</p> <p>e) un límite en la concentración y la cantidad total de nicotina presente en los dispositivos y líquidos inferiores a la permitida en la industria tabacalera.</p>	<p>Parágrafo. El Invima vigilará el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presenta artículo.</p> <p>Artículo 8°. Reglamentación para los empaques de soluciones líquidas de sistemas electrónicos. El Invima contará con seis (6) meses para reglamentar los sistemas de cierre y empaque, la cual deberá contener lo siguiente:</p> <p>a) Requerir el uso de ingredientes que no representen un riesgo sanitario, ni que en combustión generen plomo, cromo, níquel y formaldehído.</p> <p>b) El empaquetado de los líquidos de los sistemas electrónicos deba precintarse o ser resistente a la manipulación de los niños.</p> <p>c) Los envases de los dispositivos y líquidos deben ser herméticos.</p> <p>d) Los contenedores de aromatizantes o aromas no podrán ser reutilizables.</p> <p>e) Un límite en la concentración y la cantidad total de nicotina presente en los dispositivos y líquidos inferiores a la permitida en la industria tabacalera.</p>
<p>Artículo nuevo</p>	<p>Artículo 9°. Monitoreo e investigación científica. <u>Corresponderá al Ministerio de Salud y Protección Social a través del Instituto Nacional de Salud, en acopio con el Invima, Colciencias, instituciones científicas públicas o privadas, nacionales o internacionales, así como las asociaciones de usuarios de estos productos y las organizaciones no gubernamentales relacionadas con salud y consumo de sustancias psicoactivas, realizar el monitoreo e investigación científica constante relacionada con los efectos en la salud para los consumidores de SEAN, SESN y PTC, los riesgos sanitarios para las personas del entorno expuestas al aerosol exhalado por los usuarios de los SEAN, SESN y PTC y la eficacia de los SESN para iniciar o abandonar el uso de la nicotina y el hábito de fumar.</u></p>
<p>Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley empezará a regir a partir de su promulgación, modifica y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 10°. Vigencia y derogatorias. La presente ley empezará a regir a partir de su publicación, modifica y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>

VIII. PROPOSICIÓN

Con base en las consideraciones anteriores, solicito a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 057 de 2019 Cámara, por medio de la cual se regula el uso de sistemas electrónicos de administración de nicotina, sin nicotina y se dictan otras disposiciones, con el pliego de modificaciones y el texto propuesto a continuación.

Cordialmente,


HENRY FERNANDO CORREAL
 Coordinador Ponente
 Representante a la Cámara
 Departamento del Vaupés


FABER ALBERTO MUÑOZ
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Departamento del Cauca


MAURICIO TORO
 Ponente
 Representante a la Cámara
 Distrito capital de Bogotá

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 057 DE 2019

por medio del cual se regula el uso de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Electrónicos Sin Nicotina (SESN) y Productos de Tabaco Calentado (PTC) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Finalidad: La presente Ley tiene por objeto regular el uso de Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Electrónicos Sin Nicotina (SESN), y Productos de Tabaco Calentado (PTC) para prevenir los efectos nocivos en la salud.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

- **Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN):** dispositivos cuyo funcionamiento se basa en una cámara o cartucho que contiene soluciones líquidas en diferentes concentraciones, una resistencia

alimentada por una batería recargable y una boquilla en la que se encuentra el cartucho. El líquido puede contener nicotina, propilenglicol o glicerina vegetal y otras sustancias saborizantes y aromatizantes.

- **Sistemas Electrónicos Sin Nicotina (SESN):** dispositivos cuyo funcionamiento se basa en una cámara o cartucho que contiene soluciones líquidas en diferentes concentraciones, una resistencia alimentada por una batería recargable y una boquilla en la que se encuentra el cartucho. El líquido puede contener propilenglicol o glicerina vegetal y otras sustancias saborizantes y aromatizantes.
- **Productos de Tabaco Calentado (PTC):** Productos sin humo consumidos mediante el calentamiento de tabaco a temperaturas máximas de 350 (trescientos cincuenta) grados centígrados.
- **Propilenglicol:** compuesto orgánico (un diol alcohol), usualmente insípido, inodoro, e incoloro líquido aceitoso claro, higroscópico y miscible con agua, acetona, y cloroformo. Se manufactura por hidratación del óxido de propileno.
- **Glicerol:** También conocido como glicerina, al líquido incoloro y espeso que forma la base de la composición de los lípidos. Es un compuesto alcohólico con tres grupos -OH (hidróxilos).
- **Formaldehído:** sustancia química incolora, inflamable y de olor fuerte que se usa para fabricar materiales y para producir muchos productos del hogar. Además, el formaldehído se suele usar como fungicida, germicida y desinfectante industrial y como conservante en los depósitos de cadáveres y laboratorios médicos. En condiciones normales de temperatura y presión el formaldehído se presenta como un gas, con un fuerte y penetrante olor, es muy soluble en agua.
- **Diacetilo:** butanodiona o butano-2,3-diona se trata de un producto químico natural procedente de la fermentación. Se emplea como saborizante químico artificial en ciertos alimentos. Al ser sometido al calor esta sustancia, libera vapores tóxicos que pueden desencadenar en desarrollar la debilitante y potencialmente fatal enfermedad pulmonar denominada bronquiolitis obliterante.
- **Cinamaldehído:** El cinamaldehído es el componente mayoritario de la canela, y es responsable de la mayor parte de sus propiedades, la toxicidad del cinamaldehído es prácticamente nula a concentraciones inferiores a 10 μM ; sin embargo, a partir de este punto empieza a ser tóxico, llegando a ser letal para el 10% de las células a concentraciones de 50 μM . A partir de dicha

concentración, la viabilidad celular se reduce exponencialmente.

- **Benzaldehído:** Es un compuesto químico que consiste en un anillo de benceno con un sustituyente aldehído. Es el representante más simple de los aldehídos aromáticos y uno de los miembros industrialmente más usados de esta familia de compuestos. A temperatura ambiente, es un líquido incoloro, está catalogado como una sustancia peligrosa que puede causar alergias respiratorias y cutáneas y en altos niveles provocar mareo o causar convulsiones y desmayos.
- **Soluciones líquidas:** Para efectos de la presente ley, entiéndase toda solución, contenida en una botella o cartucho, con o sin nicotina y con o sin saborizantes, para uso de un dispositivo.
- **Reducción de riesgo y daño:** Todas las acciones en salud encaminadas a minimizar las consecuencias negativas previas, concomitantes y posteriores al consumo de sustancias psicoactivas dirigidas a personas mayores de edad consumidoras que no pueden o no quieren dejar de consumirlas.
- **Cápsulas de vapeo:** Contienen solución líquida con o sin nicotina y con o sin saborizantes, utilizada por los vaporizadores.

Artículo 3°. Prohibición de venta y uso a menores de edad. Prohíbese a toda persona natural o jurídica la venta –directa o indirecta– uso, comercialización, o publicidad de SAEN, SESN, y PTC a menores de edad en cualquiera de sus presentaciones, así como las soluciones líquidas, cápsulas de vapeo o cualquier accesorio de estos dispositivos.

Parágrafo 1°. Todos los establecimientos de comercio, vendedores y/o expendedores deberán indicar por medio de un anuncio visible al público, claro y destacado la prohibición de venta de dichos productos a menores de edad. Este anuncio en ningún caso hará mención a marcas, empresas o fundaciones de empresas; ni empleará logotipos, símbolos, juegos de colores, que permitan identificar alguna de ellas.

Parágrafo 2°. En caso de comercialización por canales virtuales o a distancia, los comerciantes deberán soportar anuncios claros y visibles que garanticen la información prohibitiva en sus páginas web o aplicaciones digitales, y deberán implementar procedimientos adecuados para la verificación de la mayoría de edad de sus compradores.

Parágrafo 3°. Las autoridades competentes realizarán procedimientos de inspección, vigilancia y control a los puntos de venta, locales o establecimientos con el fin de garantizar el cumplimiento de esta disposición, así como a los comercios electrónicos, aplicaciones digitales, o ventas a distancia de los mismos.

Parágrafo 4°. Se prohíbe el uso de máquinas expendedoras o dispensadores mecánicos para

SEAN, SESN, PTC, soluciones líquidas, cápsulas de vapeo o cualquiera de sus accesorios, en lugares y puntos de venta en los cuales hay libre acceso de los menores de edad. Se debe garantizar que estos dispositivos y accesorios no sean accesibles desde los estantes al público sin ningún tipo de control.

Parágrafo 5°. El menor de edad que incurra en la compra, venta, uso, comercialización, intermediación e importación de SEAN, SESN, PTC, soluciones líquidas, cápsulas de Vapeo, o cualquier accesorio de estos dispositivos, se le aplicará la medida correctiva establecida en el parágrafo 1° del artículo 39 de la Ley 1801 de 2016.

Artículo 4°. Publicidad, promoción y patrocinios de SEAN, SESN y PTC. Las actividades de publicidad, promoción y patrocinio de SEAN, SESN y PTC deberán como mínimo:

- a) Ningún fabricante, importador, distribuidor, comercializador o establecimiento de comercio de SEAN, SESN, PTC, soluciones líquidas, cápsulas de vapeo o accesorios de estos dispositivos puede dirigir de forma directa o indirecta la publicidad, promoción o comercialización de estos productos a personas menores de 18 años;
- b) No dirigirse, ni procurar atraer, expresa o implícitamente, a no fumadores o no consumidores de nicotina y, consiguientemente, indicar que estos dispositivos no son convenientes para personas que no consumen productos de tabaco;
- c) No dirigirse, ni procurar atraer, expresa o implícitamente, a menores de edad, especialmente mediante la selección de medios de comunicación, lugares o ámbitos que ellos frecuenten, o imágenes que promuevan proezas sexuales o deportivas;
- d) No promover estos dispositivos para los no fumadores ni presentar su uso como una actividad conveniente en sí misma;
- e) No contener nada que razonablemente pudiera suponerse que promovería el consumo de productos de tabaco, por ejemplo:
 - (i) el aspecto y/o el uso de productos de tabaco;
 - (ii) el uso de cualquier nombre comercial, diseño, color, emblema, marca, logotipo o insignia, o cualquier otra característica distintiva que el público pudiera relacionar con un producto de tabaco;
 - (iii) el uso de los conceptos de e-cigarrillo, cigarrillo electrónico o cualquier otra descripción que razonablemente pudiera suponerse que crearía confusión con la promoción de cigarrillos y otros productos de tabaco combustibles;
 - (iv) la presentación de productos de SEAN/PTC de forma tal que razonablemente pudiera suponerse que promovería productos de tabaco, incluidas imágenes de productos similares a los productos de tabaco;
- (v) no contener reclamos sanitarios ni medicinales, a menos que el producto haya sido autorizado para tales fines por el organismo de reglamentación competente;
- f) No menoscabar ninguna medida de control del tabaco, ni promover el uso de estos dispositivos en lugares en los que esté prohibido fumar;
- g) No relacionar esos productos con los juegos de azar, el alcohol, las drogas ilícitas u otras actividades o lugares en los que el uso de esos productos sería inseguro o imprudente;
- h) No realizar declaraciones implícitas o explícitas sobre la eficacia de los SEAN/SESN/PTC como ayuda para dejar de fumar;
- i) No realizar declaraciones implícitas o explícitas sobre la inocuidad de los SEAN/SESN/PTC o su carácter no adictivo;
- j) No realizar declaraciones implícitas o explícitas sobre la seguridad o adicción de los SEAN/SESN/PTC en comparación con otros productos;
- k) Diferenciar en el etiquetado aquellos productos que hacen parte de los SEAN/PTC y aquellos que pertenecen al grupo de los SESN.

Además de los requisitos ya consagrados, los SEAN y PTC deberán:

- a) Especificar claramente si el producto contiene nicotina o puede ser utilizado con soluciones que la contengan;
- b) Presentar sólo como una alternativa al tabaco, incluyendo advertencias de que el doble uso no reducirá sustancialmente los peligros del hábito de fumar;
- c) Incluir información fidedigna acerca de los ingredientes del producto distintos de la nicotina, y presentar esa información de modo que no tergiversen las pruebas sobre los riesgos;

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, contará con un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para para aplicar el contenido de este artículo.

Artículo 5°. Prohibición de uso. Prohíbese el consumo de SEAN, SESN y PTC, en los lugares señalados en el presente artículo.

En las áreas cerradas de los lugares de trabajo y/o de los lugares públicos, tales como: Bares, restaurantes, centros comerciales, tiendas, ferias, festivales, parques, estadios, cafeterías, discotecas, cibercafés, hoteles, aeropuertos, terminales de transporte, ferias, pubs, casinos, zonas comunales y todos aquellos recintos cerrados o áreas de espera, donde se realicen eventos de manera masiva, entre otras.

- a) Las entidades de salud;
- b) Las instituciones de educación formal y no formal, en todos sus niveles;
- c) Museos y bibliotecas;
- d) Los establecimientos donde se atienden a menores de edad;
- e) Los medios de transporte de servicio público, oficial, escolar, mixto y privado;
- f) Entidades públicas y privadas destinadas para cualquier tipo de actividad industrial, comercial o de servicios, incluidas sus áreas de atención al público y salas de espera;
- g) Áreas en donde el uso de dispositivos electrónicos o de calentamiento genere un alto riesgo de combustión por la presencia de materiales inflamables, tal como estaciones de gasolina, sitios de almacenamiento de combustibles o materiales explosivos o similares;
- h) Espacios deportivos y culturales, entre otros.

Parágrafo. Los propietarios o administradores de establecimientos al público podrán definir espacios para el uso de estos dispositivos debidamente anunciados y demarcados, con el fin de evitar la afectación a terceros.

Artículo 6°. Etiquetado. En todos los SEAN, SESN y PTC se deberá expresar clara e inequívocamente, según sea el caso y de manera rotativa y concurrente frases de advertencia y pictogramas que adviertan sobre sus posibles efectos adversos para la salud, cuya rotación se hará como mínimo anualmente, según la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

Las frases de advertencia y pictogramas de los empaques de SEAN, SESN y PTC comercializados en el país, deberán aparecer en las superficies de cada una de las dos (2) caras principales, ocupando el 30% del área de cada cara; el texto será en castellano en un recuadro de fondo blanco y borde negro con tipo de letra Helvética 14 puntos en negro, que será ubicado paralelamente en la parte inferior del empaque.

En los empaques de los SEAN y PTC será obligatorio incluir una advertencia sobre su contenido de nicotina. Y en el caso de los SESN, se deberá reflejar una leyenda en la que se advierta que dicho producto no se configura como un sustituto benéfico del tabaco.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, contará con un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para aplicar el contenido de este artículo.

Artículo 7°. Regulación Sanitaria de SEAN, SESN y PTC. El Invima contará con un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para realizar la reglamentación sanitaria y el registro de los

dispositivos SEAN, SESN y PTC, la cual deberá contener los siguientes aspectos:

- a) Método para comprobar la seguridad de los aromatizantes calentados e inhalados que se utilizan en los líquidos de los sistemas electrónicos;
- b) Restringir las cantidades de aquellos que plantean gran preocupación por sus efectos toxicológicos, como el diacetilo, el acetilo propionil, el cinamaldehído o el benzaldehído y demás que considere pertinentes;
- c) Adoptar normas de seguridad eléctrica y prevención de incendios para los dispositivos de los SEAN/SESN;
- d) Establecer certificación juramentada mediante la cual los fabricantes certifiquen el contenido de los productos y su calidad;
- e) Establecer normas de etiquetado adecuado de los productos y soluciones líquidas de los sistemas electrónicos;
- f) Exigir a los fabricantes que supervisen y declaren los efectos adversos so pena de prohibición de distribución del producto;
- g) Disponer la retirada de los productos que no cumplan las normas;
- h) Método para comprobar que los aromatizantes calentados son aptos para el consumo humano;
- i) Los productos de vapeo y de tabaco calentado comercializados en el país deberán cumplir como mínimo con los lineamientos dispuestos por la Guía Internacional PAS54115:2015 o estándares similares aplicables al contexto nacional.

Parágrafo. El Invima vigilará el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente artículo.

Artículo 8°. Reglamentación para los empaques de soluciones líquidas de sistemas electrónicos. El Invima contará con seis (6) meses para reglamentar los sistemas de cierre y empaque, la cual deberá contener lo siguiente:

- a) Requerir el uso de ingredientes que no representen un riesgo sanitario, ni que en combustión generen plomo, cromo, níquel y formaldehído;
- b) El empaquetado de los líquidos de los sistemas electrónicos deba precintarse o ser resistente a la manipulación de los niños;
- c) Los envases de los dispositivos y líquidos deben ser herméticos;
- d) Los contenedores de aromatizantes o aromas no podrán ser reutilizables;
- e) Un límite en la concentración y la cantidad total de nicotina presente en los dispositivos y líquidos inferiores a la permitida en la industria tabacalera.

Artículo 9°. Monitoreo e investigación científica.

Corresponderá al Ministerio de Salud y Protección Social a través del Instituto Nacional de Salud, en acopio con el Invima, Colciencias, instituciones científicas públicas o privadas, nacionales o internacionales, así como las asociaciones de usuarios de estos productos y las organizaciones no gubernamentales relacionadas con salud y consumo de sustancias psicoactivas, realizar el monitoreo e investigación científica constante relacionada con los efectos en la salud para los consumidores de SEAN, SESN y PTC, los riesgos sanitarios para las personas del entorno expuestas al aerosol exhalado por los usuarios de los SEAN, SESN y PTC y la eficacia de los SESN para iniciar o abandonar el uso de la nicotina y el hábito de fumar.

Artículo 10. Vigencia y derogatorias. La presente ley empezará a regir a partir de su publicación, modifica y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



HENRY FERNANDO CORREAL
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Departamento del Vaupés



FABER ALBERTO MUÑOZ
Ponente
Representante a la Cámara
Departamento del Cauca



MAURICIO TORO
Ponente
Representante a la Cámara
Distrito capital de Bogotá

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 403 DE 2019 CÁMARA, 237 DE 2018 SENADO

por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el Departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.

Bogotá, D. C., 2 de septiembre de 2019

Honorable Representante

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 403 de 2019 Cámara, 237 de 2018 Senado, por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el Departamento de Santander, por

su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo que me realizara la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, me permito presentar informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 403 de 2019 Cámara, 237 de 2018 Senado.

En escrito separado acompañó el texto propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 403 de 2019 Cámara, 237 de 2018 Senado, *por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el Departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.*

Atentamente,



MAURICIO PARODI DÍAZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 403 DE 2019 CÁMARA, 237 DE 2018 SENADO

por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el Departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.

En atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, me permito presentar informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 403 de 2019 Cámara, 237 de 2018 Senado, *por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el Departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.*

I. TRÁMITE Y ANTECEDENTE LEGISLATIVO

El día 17 de mayo de 2018, el honorable Senador Carlos Fernando Galán Pachón y el honorable Representante a la Cámara José Luis Pérez Oyuela radicaron ante la Secretaría General del Senado el proyecto de ley que se identificó con el número 237 de 2018, dentro de la Legislatura 2017-2018. Su publicación se dio en la *Gaceta del Congreso* número 295 de 2018.

El día 5 de junio de 2018 se aprueba el informe de ponencia para primer debate que fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 333 de 2018.

El día 18 de junio de 2019 se aprueba el informe de ponencia para segundo debate en sesión plenaria del Senado.

El 20 de agosto de 2019, la iniciativa legislativa fue aprobada sin modificaciones en primer debate por la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 774 de 2019.

Siguiendo con el trámite legislativo, la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes me designó como ponente para rendir informe de ponencia en segundo debate al referido proyecto en la Plenaria de la Corporación.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley busca hacer un reconocimiento a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, conmemorando el bicentenario de su participación activa en la independencia de Colombia y reconociendo sus actuaciones pioneras de la libertad y democracia nacional ocurridas entre los años 1781 y 1821.

El contenido del articulado aprobado en segundo debate en la Plenaria del Honorable Senado de la República es el siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:

Artículo 1°. La Nación, al conmemorarse el bicentenario de los hechos ocurridos entre los años 1781 y 1821, los cuales marcaron el destino de Colombia como Nación independiente, exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por sus pioneros aportes a la libertad y a la democracia de Colombia, como lo fueron el Movimiento Comunero, la Constitución del Socorro de 1810, la participación de sus Diputados en la elaboración de la Constitución de Cúcuta de 1821 y la Batalla de Pienta.

Artículo 2°. Extiéndanse los beneficios señalados en el artículo 2° y demás disposiciones contenidas en la Ley 1916 de 2018 a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el Departamento de Santander, como protagonistas de la Batalla de Pienta, definitiva en la contención de los ejércitos realistas, situación que significó su derrota en la batalla de Boyacá, dando lugar a la independencia de Colombia.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*.

III. JUSTIFICACIÓN

En primer lugar, sostienen los autores que “el presente proyecto de ley toma como fundamento elementos históricos determinantes de la acción política de los socórranos en pro de la libertad y de la democracia”.

Y anotan que “En la Nueva Granada, actual Colombia, los efectos de las reformas borbónicas se hicieron visibles en el sistema productivo colombiano, porque en algunos territorios

como Cundinamarca, Tunja, Cauca, en general, mantuvieron un sistema económico muy medieval, inundado de explotación esclavista y concentración de riqueza feudal¹; mientras que al nororiente del Virreinato, cerca de la capitanía de Venezuela, las reformas borbónicas tuvieron mejores efectos en el tránsito de métodos productivos feudales, a más propios de la Ilustración, que finalmente alimentaron ideales burgueses e individualistas. Lo cierto es que nada de estos cambios se hubiera logrado al parecer, si no hubiese sido por la gestión de los Virreyes”.

Se menciona en la exposición de motivos que “Sin embargo, el Rey Carlos III fomentó el aumento de los impuestos en las colonias desmedidamente, además de impartir órdenes a los Virreinos para que no produjesen determinados cultivos que dificultaran el monopolio comercial de España en las colonias. Los efectos de estas medidas no se hicieron esperar; y en las zonas del Virreinato en donde hoy se encuentran los departamentos de Santander y Norte de Santander estallaron las protestas de la población en contra de las medidas tributarias de la Corona, que en particular iniciaron con la imposición del pago del impuesto de Barlovento. Esta sublevación tomó rápidamente dimensiones incontenibles que incluso se esparcieron rápidamente en los demás territorios del Virreinato. A estas protestas se integraron todas las clases sociales de la población”.

Lo anterior, tal y como se señala en la ponencia para primer debate “debido a que en el municipio del Socorro, el Visitador Regente² Francisco Gutiérrez de Piñeres³ publicó un edicto que obligaba a la población a pagar impuestos para la armada de Barlovento, situación que desató el rechazo de la comunidad; y en un acto que quedó marcado para toda la historia Nacional, Manuela Beltrán despegó el edicto y lo rompió. Además, continuaron ininterrumpidamente las manifestaciones de inconformidad a la que se le unían más y más personas. En consecuencia, los socórranos decidieron armarse e incluso organizarse

¹ Arciniegas, Germán; *20.000 Comuneros hacia Santa Fe*; páginas 44 a 47.

² Era un funcionario muy cercano y de extrema confianza de la corona española. Operaron como una figura experta en tributación y se les encargó implementar la reforma fiscal en las colonias de Suramérica, para que fueran similares a las del Virreinato de Nueva España, actual México. Ver: **Instituto Colombiano de Cultura**; *Manual de Historia de Colombia*; Segunda Edición; 1982; página 51.

³ Francisco Gutiérrez de Piñeres fue el Visitador Regente designado directamente por el Rey de España para implementar en el Virreinato de la Nueva Granada reformas en la tributación colonial. La materialización de esta orden fue a través del establecimiento del Impuesto de la Armada de Barlovento, foco del *Movimiento Comunero*. Tomado de: **Cárdenas Acosta, Pablo E.**; *El Movimiento Comunal de 1781 en el Nuevo Reino de Granada*; Biblioteca de Historia Nacional, Editorial Kelly; 1960; Volumen XCVI; 1947; páginas 79 a 99; y **Arciniegas, Germán**; *20.000 Comuneros hacia Santa Fe*; páginas 73 a 104.

bélicamente para enfrentar a las autoridades, bajo el liderazgo de Juan Francisco Berbeo, quien dirigió la ruta de estos comuneros hacia la capital Santafé, pero fueron contenidos por los oidores⁴ enviados por el Virrey, en el Puente Nacional, pero sin lograr detener la ruta movimiento comunero”.

Cerca de Santafé, Gutiérrez de Piñeres ordenó la expansión del movimiento en las poblaciones cercanas a la ruta hacia Santafé, por lo que nombre a José Antonio Galán para liderar esta campaña, la cual inicialmente tuvo mucho éxito; y mientras el líder del Movimiento Juan Francisco Berbeo fue invitado a adelantar acercamientos con las autoridades para finalmente terminar con la redacción de las Capitulaciones⁵. Estos documentos más la influencia del Arzobispo Virrey Caballero y Góngora⁶, lograron dividir y dificultar la unidad del movimiento que finalmente fue finalizado, pero quienes estuvieron con José Antonio Galán continuaron en las demás ciudades fomentando la insubordinación, con éxito, hasta llegar a un motín en Ibagué; pero que después de estos varios ataques, fue capturado por la autoridad española y ejecutado.

Estos heroicos hechos fueron la primera gran manifestación en contra del yugo español en Colombia, además de marcar para la eternidad de la historia colombiana los valientes actos de los integrantes del Movimiento Comunero.

1. Constitución del Socorro (1810)

Con ocasión de los antecedentes del Movimiento de los Comuneros, junto al pensamiento ilustre que yacía en los pobladores del Socorro, los fuertes brotes de motines y manifestaciones de rechazo a la gobernabilidad de España, estimularon el liderazgo de los criollos de la región central y norte de Colombia, quienes unieron a la causa de la independencia a toda la población de sus comunidades; y en consecuencia, el 10 de julio de 1810, diez (10) días antes de los hechos del 20 de julio de 2010, la ciudad del Socorro suscribió el Acta de Independencia, documento que posiciona al Socorro como pionera en declarar su independencia

⁴ “Especie de ministros que representan al rey en la administración de justicia, aconsejan y fiscalizan a los gobernantes. En la revolución comunera del Socorro fue importante el papel del Oidor José Osorio, quien les salió al encuentro en el Puente Real a los comuneros que marchaban en abril y mayo de 1781 hacia Santafé.” Tomado de: **Pinzón González, Gustavo Isaac**; *Las Revoluciones Comuneras y la Iglesia Católica 2017*; Capítulo V: Entorno Geográfico y Social; Editorial: Colección Biblioteca Santander – Nueva Época; ISBN; 978-958-8819-53-2; página 52.

⁵ **Cárdenas Acosta, Pablo E.**; *El Movimiento Comunal de 1781 en el Nuevo Reino de Granada*; Biblioteca de Historia Nacional, Editorial Kelly; 1960; Volumen XCVII; 1947; páginas 129 y ss.

⁶ El Arzobispo Virrey Antonio Caballero y Góngora contribuyó a debilitar el Movimiento Comunero, mediante la persuasión con los diferentes representantes de las clases sociales. Ver: **Arciniegas, Germán**; *20.000 Comuneros hacia Santa Fe*.

a través de documento solemne, es decir pasó del motín y la rebeldía, a un proceso programático.

Después de suscrita y publicada el Acta de la Independencia descrita en el inciso anterior, el 15 de agosto de 1810, también en un acto pionero de valentía y desafío al régimen colonial, los siguientes próceres socorranos suscribieron y promulgaron la Constitución del Estado Libre e independiente del Socorro, documento del cual se interpreta de sus líneas los ideales liberales⁷, y desde el principio deja claros objetivos de abolir la esclavitud⁸ y de finalizar con las restricciones de siembra propias de un régimen colonial⁹, entre otros postulados¹⁰:

José Lorenzo Plata; doctor Pedro Ignacio Fernández; doctor José Gabriel de Silva; Vicente Romualdo Martínez; Juan Francisco Ardila; Marcelo José Ramírez y González; Pedro Ignacio Vargas; Ignacio Magno; Joaquín de Vargas; Salvador José Meléndez de Valdés; José Manuel Otero; Miguel Tadeo Gómez; Ignacio Carrizosa; Francisco Javier Bonafont; Juan de la Cruz Otero; José Romualdo Sobrino; José Ignacio Martínez y Reyes; Isidoro José Estévez; Pedro José Gómez; Narciso Martínez de la Parra; Francisco José de Silva; Carlos Fernández; Luis Francisco Durán; Doctor Jacinto María Ramírez y González; y, José María Bustamante.

⁷ V.g. Constitución del Socorro, **Artículo 2º**. Nadie será molestado en su persona o en su propiedad sino por la ley.

V.g. **Artículo 3º**. Todo hombre vivirá del fruto de su industria y trabajo para cumplir con la ley eterna que se descubre en los planes de la creación, y que Dios intimó a Adán nuestro primer padre.

⁸ Dice el Acta de la Constitución del Estado Libre e Independiente del Socorro: “(...) Un tal pacto no podrá degradar sino al que nos quiera reducir a la antigua esclavitud, lo que no tenemos ni de la virtud de nuestro adorado soberano el señor don Fernando Séptimo que será el padre de sus pueblos, ni tampoco de alguna otra de las Provincias de la América que detestan como nosotros el despotismo y que reunidas en igualdad van a formar un imperio cimentado en la igualdad; (...)”.

⁹ Dice el Acta de la Constitución del Estado Libre e Independiente del Socorro: “(...) permitimos la SIEMBRA DEL TABACO en toda la Provincia del Socorro, y el estanco de este género cesará luego que se haya vendido el que se halla en las administraciones y factorías.”.

¹⁰ Dice Diego Uribe en su libro de las Constituciones de Colombia: “(...) Hermoso y aleccionador el ejemplo del Socorro con su Constitución liberal, federalista y russeaniana, pero a la vez católica y fernandista. Puede criticarse al igual que otros tantos documentos institucionales. Discutirse el contexto, pero jamás ignorarse. En el campo de las afinidades electivas, cabe desde luego, predilección o énfasis de la crítica. Lo difícil será arrebatarse a la provincia del Socorro el haber formulado bajo la forma solemne de una Constitución principios políticos que, anticipándose a la época, reflejarían más tarde la controversia civil y militar de las facciones durante el resto de siglo.” Tomado de: **Uribe Vargas, Diego**; *Las Constituciones de Colombia (Historia – Crítica y Textos)*; Ediciones Cultura Hispánica; Tomo I; Madrid, 1977, página 58.

2. Participación de la Provincia del Socorro y sus Próceres en la Constitución de Cúcuta (1821)

En el año definitivo para la independencia de Colombia (1819)¹¹, el Libertador, Simón Bolívar, continuó con la campaña libertadora por todo el territorio de la Gran Colombia¹², para lo cual delegó en el Vicepresidente de Cundinamarca, General Francisco de Paula Santander, la administración del territorio ya independizado. Santander empleó unas medidas sociales, políticas, jurídicas y económicas que fortalecerían la institucionalidad de la nueva Nación independiente.

Para llevar a cabo su objetivo de administrar con un criterio de gobernabilidad satisfactoria, Santander convocó a las provincias liberadas de todo el territorio liberado por la Campaña Libertadora, con el fin de elaborar una sofisticada constitución que organizaría a la nueva nación. Por consiguiente, en el año 1821 luego de las varias sesiones del Congreso de Cúcuta fue promulgada la Constitución de Cúcuta que rigió a la Gran Colombia.

Esta nueva Constitución nació en la Villa del Rosario de Cúcuta, en donde 57 diputados de las 19 provincias de la Gran Colombia asistieron; e instaladas las sesiones del Congreso de Cúcuta, el primer aspecto a deliberar fue el sistema centralista o federalista, en el que finalmente se adoptó el sistema centralista, con fuertes cuestionamientos e inconvenientes que a futuro se verían.

Este Congreso es recordado y reconocido como uno de lo más transformadores del colonialismo, uno que verdaderamente cambió las instituciones de un virreinato a los propios de una República nueva e independiente; tanto fue así que estos efectos le brindaron organización política del territorio, fortalecieron sus autoridades locales sin desconocer a la iglesia católica, continuaron los cabildos como se implementaron por España, se inició el cambio del sistema de esclavitud para llevarlo a su terminación, etc.

Durante las sesiones del Congreso de Cúcuta, dentro del grupo de diputados elegido democráticamente por sus respectivos departamentos para elaborar la Constitución, participaron dos (2) dignatarios nacidos en la provincia del Socorro: don Vicente Azuero Plata¹³ y don Diego Fernando

Gómez,¹⁴ quienes dejaron aportes valiosos para los ideales de la nueva república, el respeto por todos los ciudadanos, y los modelos de institucionales de gobernanza.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

Esta iniciativa se presenta dentro de los parámetros constitucionales y legales, debido a que la Constitución en el artículo 154 fija taxativamente la exclusividad de determinadas materias a la iniciativa gubernamental; y el objeto del presente proyecto no se encuentra incluido dentro de ellas; por lo tanto, es viable la presentación de este proyecto de ley.

Además de lo anterior, se suma el artículo 142, de la Ley 5ª de 1992 “*por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*”, en el que también de forma taxativa establece las materias por las cuales sólo el Gobierno puede presentar iniciativas legislativas, dentro de las cuales no se incluye el objeto del presente proyecto de ley.

Adicionalmente, la Corte Constitucional también se ha pronunciado en diferentes ocasiones, frente a la legitimidad de presentar proyectos de ley, con origen parlamentario, de celebración de aniversarios; conmemoración de fechas o eventos especiales de importancia nacional; declaración de bienes materiales o inmateriales como patrimonio cultural, histórico, arquitectónico.

Reconocimientos al municipio del Socorro en anteriores legislaciones:

A. Ley 59 de 1973

En 1973 fue expedida la Ley 59 de 1973 “Por la cual la Nación se asocia a la celebración de dos importantes fechas históricas y se destinan unas partidas para la realización de obras en el Municipio del Socorro, Departamento de Santander”, que

cumentos sobre el doctor Vicente Azuero; Vol. XXXI, Biblioteca de Historia Nacional, Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional, 1944.

Abel Cruz Santos, *Ob. Cit.*; *Introducción*.

Uprimny, Leopoldo; *Ob., Cit.*; Prólogo pág. x y ss, página 14, 20, 28, 66, 69, 72, 76 y ss, 91, 114 y ss, 181, 195 y ss.

¹⁴ Diego Fernando Gómez nació en San Gil (Santander) de la antigua provincia del Socorro, abogado rosarista, defensor de ideas liberales que mantuvo durante toda su vida. Fue Gobernador de la Provincia y participó en el Congreso de Cúcuta. Su matrimonio es recordado por haber sido con la hija del también santandereano José Acevedo y Gómez. Referencias **Martínez Carreño, Aída**; Josefa Acevedo de Gómez: su vida, su obra, en Ojeda Avellaneda, Ana Cecilia et ál. Josefa Acevedo de Gómez. Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander UIS, 2009.

León Soler, Natalia; Amor y desamor en el matrimonio de Josefa Acevedo y Diego Fernando Gómez; tomado de (2018):

<http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-276/amor-y-desamor-en-el-matrimonio-de-josefa-acevedo-y-diego-gomez>

Uprimny, Leopoldo; *Ob., Cit.*; páginas 20, 28, 113, 146, 148 y ss, 179, 189.

¹¹ **Academia Colombiana de Historia**; *Historia Extensa de Colombia*; Bogotá D.C.; Editorial Lerner; Volumen V.

¹² Actuales Colombia, Ecuador, norte de Perú y Venezuela.

¹³ Vicente Azuero Zea nació en Oiba (Santander) de la antigua provincia del Socorro, de ideas liberales que serían unas de las bases del Partido Liberal, pero que adicionalmente le representaron calificativos de “liberal exagerado”; y ocupó cargos públicos durante la época de la recién independizada Gran Colombia. Se le reconoce por sus aportes a la institucionalidad de la República, dada también su formación profesional en Derecho, del Colegio Mayor de San Bartolomé. Fue diputado en el Congreso de Cúcuta, en el que participó con sus postulados en la Constitución de Cúcuta. Referencias: **Hernández de Alba, Guillermo, y Lozano y Lozano, Fabio**; *Do-*

celebró los 165 años de la Declaración de la Independencia del Socorro y el bicentenario de la Insurrección Comunera.

Además, esta ley ordenó la construcción de un edificio para la Escuela Industrial y otro para el Centro Cívico Cultural *José Antonio Galán*. Para llevar a cabo estas obras, ordenó expresamente en su artículo 3º las cuantías de recursos públicos que debían destinarse a las edificaciones ordenadas, sumado a otras asignaciones presupuestales para otras actividades y bienes públicos.

Finalmente, esta ley declaró de utilidad pública e interés social la adquisición de inmuebles ubicados en el costado sur de la plaza principal del municipio del Socorro, para la construcción del edificio ordenado en la misma ley (artículo 4º).

B. Ley 1498 de 2011

Esta ley declara *Bien de Interés Cultural* de la Nación a la Concatedral de Nuestra Señora del Socorro, ubicada en el municipio del Socorro (Santander).

Consecuencialmente, exhorta al Gobierno nacional para organizar la conservación arquitectónica del inmueble y lo habilita para realizar las apropiaciones necesarias para cumplir el objeto de la ley.

V. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley y hablando del texto aprobado en segundo debate en la plenaria del Senado no conlleva un impacto fiscal; debido a que, en el articulado no se ordena gasto público, cumpliendo con lo estipulado en la Ley 819 de 2003.

Con las modificaciones que se introdujeron en la aprobación en segundo debate en plenaria de Senado tampoco se afecta el marco fiscal de mediano plazo, ya que se trata de extender los beneficios que establece la Ley 1916 de 2018 “Por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración del Bicentenario de la Campaña Libertadora de 1819, y se dictan otras disposiciones” a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.

VI. CONCLUSIONES

El proyecto no contiene modificaciones y se presenta exactamente igual al aprobado en segundo debate en plenaria del Senado y la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes.

Se mantienen las modificaciones que se presentaron y aprobaron en segundo debate en el Senado, las cuales exaltan la participación de los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, al considerar que sucedieron hechos en tales municipios que dieron como resultado un enfrentamiento entre patriotas y realistas en la llamada “Batalla de Pienta”, el 4 de agosto de 1819, evento decisivo para lograr la independencia de Colombia, el 7 de agosto de 1819. Se logra así entonces, extender los beneficios establecidos en la Ley 1916 de 2018 a los mencionados municipios

que tuvieron máxima importancia en la Batalla del Pienta, suceso fundamental en la independencia de Colombia.

En Charalá y lo que fue la Provincia del Socorro, reposan las memorias del llamado régimen del terror (1816 a 1819) emprendido por las tropas colonizadoras. Allí murieron hombres y mujeres que dieron su vida para obstaculizar el poderío del ejército español¹⁵.

Este hecho no permitió la llegada de un pelotón de más de 800 hombres comandados por el coronel Lucas González (considerado uno de los militares españoles más sanguinarios de la época) a Santafé, donde eran esperados para reforzar el ejército del coronel, José María Barreiro, y enfrentar a las tropas de Simón Bolívar.

Como otros acontecimientos de la independencia de Colombia, la Batalla de Pienta no tiene el lugar que se merece en la historia. Según el historiador Edgar Cano Amaya, el pueblo charaleño sigue esperando el reconocimiento y la gratitud de algún Gobierno por estos hechos.

Aquellos que dieron su propia vida en esa gloriosa epopeya, realmente son los verdaderos héroes de nuestra patria, y a ellos y sus descendientes les debemos la independencia de la República, añadió Cano Amaya.

En el Socorro se presentó el detonante de “la Batalla de Pienta”

Antonia Santos Plata, una mujer oriunda de Pinchote, Provincia del Socorro, se caracterizó por crear la guerrilla de Coromoro, la primera que se organizó para luchar contra los invasores españoles. En ella invirtió considerables sumas de dinero para adquirir armamento, cabalgaduras y pertrechos apoyando así al ejército libertador, que ya pisaba tierras boyacenses¹⁶.

Dirigir a la insurgencia hizo que el 16 de julio de 1819, a sus 37 años de edad, se dictara su sentencia de muerte por ser considerada enemiga del rey de España. El 28 de julio Antonia subió al patíbulo en la plaza del Socorro y no permitió que le vendaran los ojos¹⁷.

Aún con Antonia Santos en prisión y en el cadalso, las guerrillas de Coromoro, Charalá, Cinzelada, Ocamonte y otras más, continuaron enfrentándose al ejército realista: en los primeros días de agosto de 1819, más exactamente entre los días 4 y 7, impidieron el refuerzo a las tropas reales de José María Barreiro, que luchaban en los campos del Pantano de Vargas y Boyacá.

¹⁵ <http://www.vanguardia.com/historico/69381-la-batalla-del-pienta-en-charala-lucha-por-la-tierra-la-patria-y-la-libertad>

¹⁶ <http://www.vanguardia.com/historico/69381-la-batalla-del-pienta-en-charala-lucha-por-la-tierra-la-patria-y-la-libertad>

¹⁷ <http://www.vanguardia.com/historico/69381-la-batalla-del-pienta-en-charala-lucha-por-la-tierra-la-patria-y-la-libertad>

La Batalla de Pienta y el orgullo santandereano herido

Para Jorge Gómez Pinilla, en su columna de *El Espectador* “La Batalla de Pienta y el orgullo santandereano herido”¹⁸, “Colombia está tan desinformada en todos los aspectos que todavía se cree que la batalla definitiva de nuestra Independencia fue la de Boyacá, el 7 de agosto de 1819. Es cierto que fue allí donde el Libertador Simón Bolívar derrotó al ya diezmado ejército realista comandado por el Coronel José María Barreiro, pero ello no habría sido posible si tres días antes unos 2.000 habitantes de Charalá (la mitad de su población total, excluyendo mujeres y niños) no hubieran corrido a cerrarles el paso en el puente sobre el río Pienta a los 1.800 soldados que llevaba el gobernador de la provincia del Socorro, Lucas González, para reforzar las tropas españolas”.

Esos valientes charaleños se enfrentaron con palos, machetes, piedras, garrotes, agua caliente y hasta pescozones a soldados armados con bayonetas y copiosa munición, y el resultado final habla de 300 patriotas muertos, mientras que en la Batalla de Boyacá solo se contabilizaron 23 pérdidas fatales y 53 heridos. Lo cierto es que de no haber sido por la feroz resistencia de los charaleños en la Batalla de Pienta, la balanza militar se habría inclinado a favor del rey Fernando VII.¹⁹

¿Por qué la mitad de la población charaleña actuó con un arrojo hasta cierto punto suicida? En parte ‘ardidos’ por el fusilamiento de María Antonia Santos Plata la semana anterior (28 de julio), y en parte porque ya anidaba en sus corazones la chispa del orgullo herido que se había encendido con el aplastamiento de la Insurrección de los Comuneros²⁰.

Algo que muy poco se menciona en los anales de la historia es que fueron más de 80.000 los socórranos, sangileños y veleños que perdieron la vida por la libertad, unos agotados y otros acalambrados en los páramos, hambrientos, desangrados o mutilados por las bayonetas españolas. Según el historiador Emilio Arenas, entre el Grito de Independencia del 20 de julio de 1810, la Batalla de Boyacá del 7 de agosto de 1819 y las ‘Guerras Magnas’ que se prolongaron por el subcontinente hasta 1825, en todas ellas participaron tantos santandereanos que, de la sola provincia del Socorro, murió el 90 por ciento de la población de jóvenes mayores de 15 años y adultos hombres²¹.

¹⁸ <https://www.elespectador.com/opinion/la-batalla-de-pienta-y-el-orgullo-santandereano-herido-columna-707114>

¹⁹ <https://www.elespectador.com/opinion/la-batalla-de-pienta-y-el-orgullo-santandereano-herido-columna-707114>


²⁰ <https://www.elespectador.com/opinion/la-batalla-de-pienta-y-el-orgullo-santandereano-herido-columna-707114>

²¹ <https://www.elespectador.com/opinion/la-batalla-de-pienta-y-el-orgullo-santandereano-herido-columna-707114>

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, me permito rendir **ponencia** y, en consecuencia, solicitarle a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes **dar segundo debate al Proyecto de ley número 403 de 2019 Cámara, 237 de 2018 Senado, por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos**, con su respectivo texto propuesto para segundo debate.

Del Honorable Representante,


MAURICIO PARODI DÍAZ
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 403 DE 2019 CÁMARA, 237 DE 2018 SENADO

por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación, al conmemorarse el bicentenario de los hechos ocurridos entre los años 1781 y 1821, los cuales marcaron el destino de Colombia como Nación independiente, exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por sus pioneros aportes a la libertad y a la democracia de Colombia, como lo fueron el Movimiento Comunero; la Constitución del Socorro de 1810; la participación de sus Diputados en la elaboración de la Constitución de Cúcuta de 1821; y la Batalla de Pienta.

Artículo 2°. Extiéndanse los beneficios señalados en el artículo 2 y demás disposiciones contenidas en la Ley 1916 de 2018 a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, como protagonistas de la Batalla de Pienta, definitiva en la contención de los ejércitos realistas, situación que significó su derrota en la batalla de Boyacá, dando lugar a la independencia de Colombia.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*.


MAURICIO PARODI DÍAZ
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 403 DE 2019
CÁMARA, 237 DE 2018 SENADO**

En sesión de la Comisión Segunda de la Honorable Cámara de Representantes del día 20 de agosto de 2019 y según consta en el Acta número 05 de 2019, se le dio primer debate y se aprobó en votación ordinaria de acuerdo al artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), el Proyecto de ley número 403 de 2019 Cámara, 237 de 2018 Senado, *por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos*, sesión a la cual asistieron 18 Honorables Representantes, en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Sometido a consideración, el articulado del proyecto, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 744 de 2019, fue aprobado por unanimidad en votación ordinaria.

Leído el título del proyecto y la pregunta de si quiere la Comisión que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea ley de la República de conformidad con el artículo 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

La Mesa Directiva designó para rendir informe de ponencia en primer debate al honorable Representante Mauricio Parodi Díaz, ponente.

La Mesa Directiva designó al honorable Representante Mauricio Parodi Díaz, para rendir informe de ponencia para segundo debate, dentro del término reglamentario.

El proyecto de ley fue radicado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 17 de julio de 2019.

El anuncio de este proyecto de ley, en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 14 de agosto de 2019, Acta número 4, de sesión de Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

Publicaciones reglamentarias:

Texto Proyecto Ley. *Gaceta del Congreso* número 293 de 2018.

Ponencia Primer Debate Senado *Gaceta del Congreso* número 333 de 2018.

Ponencia Segundo Debate Senado *Gaceta del Congreso* número 1019 de 2018.

Ponencia Primer Debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 744 de 2019.


OLGA LUCIA GRAJALES GRAJALES
Secretaria
Comisión Segunda Constitucional Permanente

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN
PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 20
DE AGOSTO DE 2019, ACTA NÚMERO 5 DE
2019, CORRESPONDIENTE AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 403 DE 2019 CÁMARA,
237 DE 2018 SENADO**

por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.

El Congreso de la República

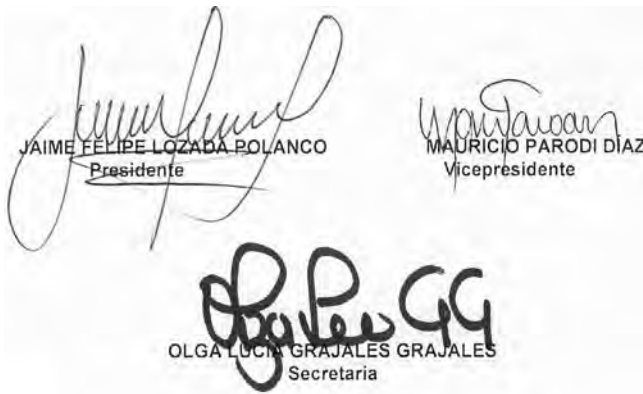
DECRETA:

Artículo 1º. La Nación, al conmemorarse el bicentenario de los hechos ocurridos entre los años 1781 y 1821, los cuales marcaron el destino de Colombia como Nación independiente, exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por sus pioneros aportes a la libertad y a la democracia de Colombia, como lo fueron el Movimiento Comunero; la Constitución del Socorro de 1810; la participación de sus Diputados en la elaboración de la Constitución de Cúcuta de 1821; y la Batalla de Pienta.

Artículo 2º. Extiéndanse los beneficios señalados en el artículo 2º y demás disposiciones contenidas en Ley 1916 de 2018 a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, como protagonistas de la Batalla de Pienta, definitiva en la contención de los ejércitos realistas, situación que significó su derrota en la batalla de Boyacá, dando lugar a la independencia de Colombia.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*.

En sesión del día 20 de agosto de 2019, fue aprobado en primer debate el Proyecto de ley número 403 de 2019 Cámara, 237 de 2018 Senado, *por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos*, el cual fue anunciado en la sesión la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el día 14 de agosto de 2019, Acta número 4, de conformidad con el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.



JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
Presidente

MAURICIO PARODI DÍAZ
Vicepresidente

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria

COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., septiembre 9 de 2019

Autorizamos el Informe de Ponencia para Segundo Debate, correspondiente al Proyecto de ley número 403 de 2019 Cámara, 237 de 2018 Senado, *por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.*

El proyecto de ley fue aprobado en primer debate en sesión del día 20 de agosto de 2019, Acta número 05.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo

número 1 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 14 de agosto de 2019, Acta número 04.

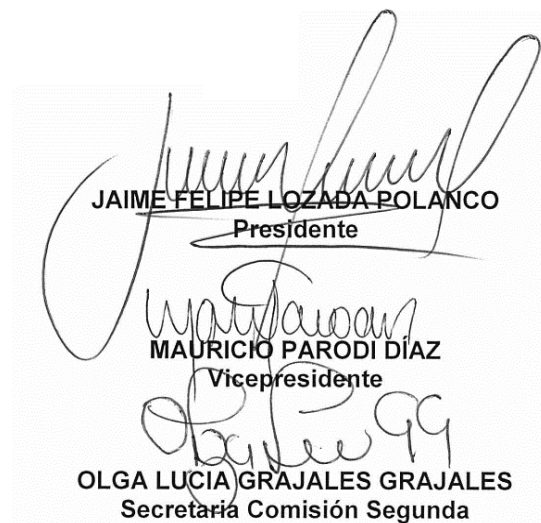
Publicaciones reglamentarias:

Texto Proyecto Ley. *Gaceta del Congreso* número 293 de 2018.

Ponencia Primer Debate Senado *Gaceta del Congreso* número 333 de 2018.

Ponencia Segundo Debate Senado *Gaceta del Congreso* número 1019 de 2018.

Ponencia Primer Debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 744 de 209.



JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
Presidente

MAURICIO PARODI DÍAZ
Vicepresidente

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES
Secretaria Comisión Segunda

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 181 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan normas de pago en plazos justos en el ámbito mercantil y se dictan otras disposiciones en materia de pago y facturación.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto desarrollar el principio de buena fe contractual, mediante la adopción de una serie de medidas que protejan a las personas naturales y jurídicas que sean sometidas a condiciones contractuales gravosas en relación con los procedimientos y plazos de pago y facturación de sus operaciones comerciales, incorporando la obligación de pago en plazos justos.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Esta ley será de aplicación a todos los pagos causados como contraprestación en los actos mercantiles, ya sean efectuados por comerciantes o por personas que sin tener calidad de comerciantes ejerzan operaciones mercantiles, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio), así como las realizadas entre los contratistas principales, sus proveedores y subcontratistas.

Se excluyen del ámbito de aplicación de esta ley:

1. Los pagos efectuados en las operaciones comerciales en las que intervengan consumidores, y que estén sujetas a las normas de protección del consumidor.
2. Los intereses relacionados con la legislación en materia de cheques, pagarés y letras de cambio y los pagos de indemnizaciones por daños, incluidos los pagos por entidades aseguradoras, así como el contrato de mutuo y otros contratos típicos o atípicos donde los plazos diferidos sean propios de la esencia del contrato respectivo.
3. Las deudas sometidas a procedimientos concursales o de restructuración empresarial, que se regirán por lo establecido en su legislación especial.

Artículo 3°. *Obligación de Pago en Plazos Justos.* En aplicación del principio de buena fe contractual contemplado en el artículo 871 de Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio) se adopta como deber de todos los comerciantes y de quienes sin tener calidad de comerciantes ejerzan operaciones mercantiles, la obligación general de efectuar el pago de sus obligaciones contractuales, en un término no mayor a sesenta (60) días calculados a partir de la fecha de recepción de las mercancías o terminación de la prestación de los servicios.

Así mismo, todos los pagos causados como contraprestación entre particulares y el Estado, cualquiera de sus Ramas del Poder Público, Órganos autónomos, Órganos de control, Órganos electorales y/o de cualquier entidad territorial, las cuales deberán realizar el pago en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario, contados a partir de la fecha de recepción de la factura o cuenta de cobro.

Parágrafo 1°. Se exceptúan de esta de esta disposición las operaciones mercantiles realizadas entre sociedades consideradas como grandes empresas.

Parágrafo 2°. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, en el caso de operaciones contractuales en las cuales Grandes Empresas tengan la calidad de contratantes, y Medianas Empresas tengan la calidad de contratistas, las partes podrán pactar como plazo máximo para el pago de obligaciones un plazo de sesenta (60) días, siempre y cuando no configuren una situación de abusos de posición dominante. Estas empresas contratantes deben cumplir adicionalmente con los requisitos de ser un gran empleador (tener más de 4 mil empleados), tener una política de inclusión social, equidad de género y ser empresas que prioricen la venta agrícola de productos nacionales.

Parágrafo transitorio. Tránsito de legislación. El Plazo previsto en el presente artículo tendrá la siguiente aplicación gradual:

1. Pasados dos (2) años contados a partir del 1° de enero siguiente a la promulgación de la presente ley, el plazo máximo para el pago de obligaciones, en los términos del artículo, será de sesenta (60) días.
2. Pasados tres (3) años contados a partir del 1° de enero siguiente a la promulgación de la presente ley, el plazo máximo para el pago de las obligaciones será el establecido en el inciso 1° del presente artículo.

Artículo 4°. *Disposiciones para procedimientos de facturación y pago de obligaciones.* En aplicación del principio de buena fe contractual contemplado en el artículo 871 del Decreto 410 de 1971- Código de Comercio, todos los comerciantes y personas que sin tener calidad de comerciantes ejerzan operaciones mercantiles, deberán ajustar sus procedimientos y políticas de facturación y pago a lo dispuesto en la presente ley, incorporando las siguientes disposiciones mínimas, sin que en ningún caso se exceda el plazo del que trata el artículo de la presente ley:

1. En los contratos en que se requiera un procedimiento de aceptación o de comprobación mediante el cual deba verificarse la conformidad de los bienes entregados o los servicios prestados, este deberá efectuarse dentro del plazo dispuesto previamente. En caso de que el contratante requiera del contratista alguna corrección o subsanación en el cumplimiento de sus obligaciones, dicha solicitud interrumpirá el

cómputo del plazo para pago justo, el cual se continuará calculando a partir del día siguiente en que el contratista realice los ajustes o subsanación en el cumplimiento de sus obligaciones.

2. Para los procedimientos de verificación de facturas y documentos de soporte, el contratante deberá ajustar sus procedimientos para dar cabal cumplimiento al plazo de pago justo dispuesto en la presente ley. Si la factura no ha sido rechazada en los términos legales vigentes, se entenderá que la factura ha sido aceptada. En caso de que el contratante requiera del contratista alguna corrección o subsanación en la factura o documentos de soporte, dicha solicitud interrumpirá el cómputo del plazo para pago justo, el cual se continuará calculando a partir del día siguiente en que el contratista realice los ajustes o subsanación requerida en la documentación.
3. Si dentro de los procedimientos y políticas de facturación y pago existe la obligación de adjuntar documentos de cualquier índole que deban ser emitidos por el mismo contratante y que sean pre-requisito para la radicación de facturas, tales como actas de aprobación o informes de cumplimiento, será responsabilidad del contratante emitir dichos documentos de forma oportuna dentro del plazo de pago justo dispuesto en la presente ley, y en ningún caso se podrá extender por demora.
4. La recepción de la factura por medios electrónicos producirá los efectos de inicio del cómputo de plazo de pago, siempre que se encuentre garantizada la identidad y autenticidad del firmante, la integridad de la factura, y la recepción por el interesado, en los términos de las normas que regulan la materia.
5. La aplicación errónea o indebida del cálculo de retenciones de cualquier naturaleza por parte del contratante, que resulte en un mayor valor retenido, se entenderá como incumplimiento en el plazo del pago, y por lo tanto, incurrirá en mora y se generará la indemnización dispuesta en el artículo 5° de la presente ley.

Artículo 5°. *Indemnización por costos de cobro.* Sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes sobre morosidad de las obligaciones y pago de intereses moratorios, cuando el contratante incurra en mora por el vencimiento del plazo de pago justo dispuesto en la presente ley, el acreedor tendrá derecho a reclamar al deudor una indemnización por todos los costos de cobro debidamente acreditados en los que haya incurrido a causa de la mora de este. En la determinación de estos costos de cobro se aplicarán los principios de transparencia y proporcionalidad respecto a la deuda principal.

El deudor no estará obligado a pagar la indemnización cuando no sea responsable del retraso en el pago. Ni el deudor ni el acreedor podrán bajo ningún caso, alegar la propia culpa, incluyendo la culpa de sus empleados o dependientes, o de sus procedimientos de facturación y pago.

Las demoras imputables al acreedor interrumpirán el plazo de pago justo.

Parágrafo 1°. Esta indemnización podrá ser cobrada a través de un proceso ejecutivo. Para este fin, el demandante deberá anexar a la demanda ejecutiva el respectivo contrato y la liquidación de la indemnización, que será entendido como un título ejecutivo en los términos del artículo 422 de la Ley 1564 de 2012.

Parágrafo 2°. La indemnización a la que se hace referencia en este artículo, podrá ser objeto de conciliación, transacción o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos, en lo relacionado con la forma y los términos de pago y condonación.

Artículo 6°. *Sanciones.* Los actos tendientes a impedir u obstruir, o que efectivamente impidan u obstruyan, el acceso de las micro, pequeñas o medianas empresas a los mercados o a los canales de comercialización, con el objeto de evadir la aplicación de las normas contempladas en la presente ley, podrán ser objeto de las sanciones administrativas que haya a lugar, de conformidad con la normatividad vigente en materia de protección de la libre competencia.

Artículo 7°. *Carácter imperativo.* Las disposiciones contenidas en la presente ley tendrán carácter de normas imperativas, y por lo tanto, no podrán ser modificadas por mutuo acuerdo entre las partes, y cualquier disposición contractual que le modifique o le contrarie, se entenderá como ineficaz de pleno derecho, sin necesidad de declaración judicial.

Artículo Nuevo. *Procedimiento de facturación y pago de obligaciones por parte del Estado.* El Estado deberá ajustar sus procedimientos y políticas de facturación y pago a lo dispuesto en la presente ley.

Los contratos que requieran verificación de cumplimiento de bienes y servicios, facturas y documentos soporte, los mismos deberán realizarse dentro del plazo establecido en la presente ley. En caso de que el Estado requiera del contratista alguna corrección o subsanación en el cumplimiento de sus obligaciones, dicha solicitud interrumpirá el cómputo del plazo para pago justo, el cual se continuará calculando a partir del día siguiente en que el contratista realice los ajustes o subsanación en el cumplimiento de sus obligaciones.

Si dentro de los procedimientos de solicitud el contratista requiere algún documento por parte del Estado, será responsabilidad de la entidad estatal emitir dichos documentos de forma oportuna dentro

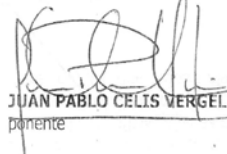
de los plazos dispuestos en la presente ley, y en ningún caso se podrá extender dichos plazos por la demora en la expedición de dichos documentos.

Artículo Nuevo. *Reconocimiento a la aplicación de plazos máximos.* El Gobierno nacional, reglamentará reconocimientos, tales como, la creación de un sello, para aquellas empresas que en su práctica comercial atiendan, en plazos menores o iguales a treinta (30) días calendario, el pago de sus facturas a proveedores. De igual manera el Gobierno nacional, elaborará y publicará anualmente un listado de las empresas y los tiempos en que cumplen con sus pagos, otorgando el reconocimiento del que trata el presente artículo para aquellas que se encuentren en los primeros lugares.

Parágrafo. El Gobierno nacional, una vez sea promulgada en esta ley, tendrá un plazo de un (1) año para reglamentar lo consignado en este artículo, y para establecer los beneficios a aquellas empresas que encabezan el listado anteriormente mencionado.

Artículo 8°. *Vigencias y derogaciones.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.


FABIO FERNANDO ARROYAVE RIVAS
Coordinador ponente


JUAN PABLO CELIS VERGEL
ponente


WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., septiembre 9 de 2019

En Sesión Plenaria del día 2 de septiembre de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del **Proyecto de ley número 181 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adoptan normas de pago en plazos justos en el ámbito mercantil y se dictan otras disposiciones en materia de pago y facturación.** Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el Acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 081 de septiembre 02 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 27 de agosto de 2019, correspondiente al Acta número 080.


JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 326 DE
2019 CÁMARA**

por medio del cual la Nación se asocia a la celebración del quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Declárese el asocio de la Nación a la celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta (hoy declarada como Distrito Turístico, Cultural e Histórico), acontecimiento histórico sucedido el día veintinueve (29) de julio de mil quinientos veinticinco (1525) en cabeza del escribano español Rodrigo de Bastidas; ciudad ubicada en el litoral del Caribe colombiano, territorio conocido en su época como gobernación de Nueva Andalucía.

Artículo 2°. *Reconocimiento.* La Nación hace un reconocimiento al Distrito Turístico e Histórico de Santa Marta, declarado patrimonio cultural de la Nación por ser la ciudad sobreviviente más antigua fundada por España en América del Sur y en razón a su riqueza biogeográfica y ecológica, a su diversidad cultural con presencia de los pueblos indígenas Kogui, Arhuaca, Arzaria, Chimila y Wayúu y de población afrocolombiana.

Artículo 3°. El Gobierno nacional con ocasión de la promulgación de la presente ley, y sin exclusión de lo señalado en las leyes y disposiciones especiales aplicables exclusivamente al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; promoverá la celebración de acuerdos, convenios, tratados internacionales y otros que desarrollen la declaratoria del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta en el año 2025 como proyecto estratégico de interés nacional, para lo cual expedirá los actos administrativos necesarios que garanticen su adecuada implementación.

Artículo 4°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza al Gobierno nacional, la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la Nación, el departamento del Magdalena, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y sus localidades.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con la Constitución Política y de la legislación vigente, incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para ejecutar proyectos de carácter social, agroindustrial, cultural, ambiental y de infraestructura en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta; que permitan cumplir con el objetivo de esta ley.

Artículo 6°. Créase la Comisión Honorífica para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la ciudad de Santa Marta, conformada por:

- a) El Presidente de la República;
- b) El Ministro/a de Relaciones Exteriores;
- c) El Ministro/a de Cultura;
- d) Los invitados enunciados en el párrafo transitorio del presente artículo.

Parágrafo Transitorio. La Alcaldía Distrital de Santa Marta, una vez aprobada la presente ley, surtirá las invitaciones a las siguientes instituciones históricas asociadas a la conmemoración del Quinto Centenario de fundación de la ciudad; para que hagan parte de la comisión honorífica de esta celebración:

- a) Su Santidad, Papa de la Iglesia Católica;
- b) El Rey de España;
- c) El Embajador/a de España en Colombia;
- d) El Obispo de la Diócesis de Santa Marta;
- e) El Presidente de la Academia Colombiana de Historia;
- f) El Alcalde/sa de Sevilla (España);
- g) El Alcalde/sa de Santo Domingo (República Dominicana).

Artículo 7°. Confórmese la Comisión Preparatoria que garantizará la coordinación para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta.

Esta Comisión será la máxima instancia de articulación Nación – Territorio.

Tendrá competencias para preparar, diseñar, coordinar, gestionar y estructurar los planes, proyectos y eventos a realizar con motivo de esta celebración.

La Comisión estará integrada por:

- a) Un/a delegado/a del Presidente de la República;
- b) Un/a delegado/a del Ministro/a de Cultura;
- c) Un/a delegado/a del Ministro/a de Industria Comercio y Turismo;
- d) Gobernador/a del departamento del Magdalena;
- e) Alcalde/sa Distrital de Santa Marta;
- f) Un/a delegado de la Academia de Historia del Magdalena;
- g) Un Representante de las Universidades Públicas con asiento en el Distrito de Santa Marta;
- h) Un Representante de las Universidades Privadas con asiento en el Distrito de Santa Marta;
- i) Un representante de las comunidades indígenas con asentamiento en la Sierra Nevada de Santa Marta;

- j) Un Representante del Sector Cultural del distrito de Santa Marta;
- k) Un Representante por los gremios económicos.

Parágrafo 1°. La Comisión sesionará en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, ordinariamente dos veces al año, una primera vez entre los meses febrero y marzo y la segunda entre octubre y noviembre o, cuando se determine, de manera extraordinaria. Esta comisión deberá darse su propio reglamento interno que orientará su funcionamiento y podrá invitar a sus sesiones a quienes considere necesarios.

Parágrafo 2°. *Existirá quórum decisorio con la asistencia de la mayoría de sus miembros.* Las decisiones se tomarán por mayoría simple. La asistencia a las sesiones es obligatoria, para los funcionarios públicos no asistir será causal de mala conducta y para los particulares, será suficiente para excluirlos de la Comisión.

Parágrafo 3°. La Secretaría Técnica de la Comisión Preparatoria para la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta estará a cargo de la Academia de Historia del Magdalena.

Parágrafo Transitorio. La Comisión tendrá su primera sesión, dentro de los tres primeros meses de entrada en vigencia la presente ley, la cual será convocada por su respectiva Secretaría Técnica. En esta primera sesión deberá priorizarse la determinación de los proyectos a realizar, los cuales deben estar limitados dentro de los proyectos presentados en el Plan Maestro de la Alcaldía.

Artículo 8°. Autorícese al Ministerio de Cultura para asumir el liderazgo técnico y operativo de parte del Gobierno nacional para el impulso e implementación de la presente ley, e iniciar las acciones pertinentes para su puesta en marcha de manera inmediata, con el apoyo de todos los sectores del Gobierno nacional que sean requeridos.

Artículo 9°. Autorícese al Gobierno nacional a adoptar mediante decreto, dentro de los seis meses a la expedición de esta ley, el Plan Maestro Quinto Centenario de Santa Marta que deberá incluir los proyectos determinados por la Comisión Preparatoria que crea esta ley, así como los recursos para su efectiva ejecución, de conformidad con el artículo 111 de la Ley 1617 de 2013.

Artículo 10. Autorícese al Banco de la República para acuñar moneda metálica de curso legal con fines conmemorativos o numismáticos por este acontecimiento, con fundamento en la Ley 31 de 1992.

Artículo 11. Ordénese al Ministerio de Educación Nacional para que en un período máximo de seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, inicie la articulación con las Secretarías de Educación Distrital de Santa Marta y la Academia de Historia del Magdalena, para la implementación en las Instituciones Educativas

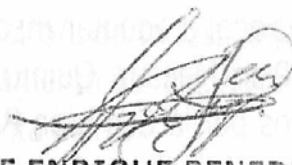
Distritales de publicaciones, foros, conversatorios, talleres y, demás actividades académicas necesarias, para concienciar a los niños y jóvenes sobre la Celebración del Quinto Centenario de Fundación de la Ciudad de Santa Marta, así como acciones investigativas en relación a las manifestaciones históricas, patrimoniales, artísticas y culturales de la ciudad.

Artículo 12. Autorícese al Ministerio de Cultura y la Autoridad Nacional de Televisión su articulación para adelantar la coordinación de acciones de difusión de la historia de la ciudad de Santa Marta y la celebración del Quinto Centenario de su fundación.

Artículo 13. Ordénese al Ministerio de Relaciones Exteriores realizar las gestiones formales para la invitación al Rey de España, que, en conjunto con las autoridades nacionales, presidirá protocolariamente los actos de celebración del Quinto Centenario de la Fundación de la Ciudad Santa Marta, por ser la ciudad existente más antigua, fundada oficialmente en territorio suramericano durante la colonización española y, así mismo, le extienda la invitación que se requiera al/ a la Embajador/a de España en Colombia, al/ a la Alcalde/sa de Sevilla (España), al/ a la Alcalde/sa de Santo Domingo (República Dominicana).

Artículo 14. Ordénese al Ministerio de Relaciones Exteriores para que, en coordinación con la Conferencia Episcopal de Colombia, realicen las gestiones formales para la invitación a Su Santidad El Papa que, en conjunto con las autoridades nacionales, presidirá protocolariamente los actos de celebración del Quinto Centenario de la Fundación de la Ciudad Santa Marta, por ser la ciudad donde tuvo asiento el primer obispado en América del Sur.

Artículo 15. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO

Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., septiembre 10 de 2019

En Sesión Plenaria del día 2 de septiembre de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo sin modificaciones del **Proyecto de ley número 326 de 2019 Cámara, por medio del cual la Nación se asocia a la celebración del quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.** Esto con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el Acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 081 de septiembre 2 de 2019, previo su anuncio en la Sesión del día 27 de agosto de 2019, correspondiente al Acta número 080.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA
AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA
NÚMERO 253 DE 2018 CÁMARA, 148 DE
2018 SENADO**

por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de la República
DECRETA:**

Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

Artículo 286. *Régimen de conflicto de interés de los congresistas.*

Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- A. Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- B. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- C. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

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

- A. Cuando el congresista participe, discuta vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter

general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

- B. Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- C. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- D. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- E. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- F. Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 2º. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 287 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

Artículo 287. *Registro de intereses.*

En la Secretaría General de cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de declaración de intereses privados que tiene por objeto que

cada uno de los congresistas enuncie y consigne la información que sea susceptible de generar un conflicto de interés en los asuntos sometidos a su consideración, en los términos del artículo 182 de la Constitución nacional. El registro será digitalizado y de fácil consulta y acceso.

En este registro se debe incluir la siguiente información:

- A. Actividades económicas; incluyendo su participación, en cualquier tipo de sociedad, fundación, asociación u organización, con ánimo o sin ánimo de lucro, nacional o extranjera.
- B. Cualquier afiliación remunerada o no remunerada a cargos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.
- C. Pertenencia y participación en juntas o consejos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.
- D. Una declaración sumaria de la información que sea susceptible de generar conflicto de intereses respecto de su cónyuge o compañero permanente y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, sin que sea obligatorio especificar a qué pariente corresponde cada interés.
- E. Copia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo “cuentas claras” de la campaña a la que fue elegido.

Parágrafo 1°. Si al momento de esta declaración del registro de interés el congresista no puede acceder a la información detallada de alguno de sus parientes deberá declararlo bajo la gravedad de juramento.

Parágrafo 2°. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los sujetos obligados deberá actualizarse; y si no se hubiera actualizado tendrá que expresar cualquier conflicto de interés sobreviniente.

Artículo 3°. El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 291. *Declaración de impedimentos.* El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

Antes o durante la sesión en la que discuta el proyecto de ley, o de acto legislativo el Congresista manifestará por escrito el conflicto de interés.

Una vez recibida dicha comunicación, el Presidente someterá de inmediato a consideración de la Plenaria o de la Comisión correspondiente el impedimento presentado, para que sea resuelto por mayoría simple.

Los Congresistas que formulen solicitud de declaratoria de impedimento no podrán participar en la votación en la que se resuelva su propio impedimento. Si el impedimento resulta aprobado, tampoco podrá participar en la votación de impedimentos presentados por los otros congresistas.

Cuando se trate de actuaciones en Congreso Pleno o Comisiones Conjuntas, el impedimento será resuelto previa votación por separado en cada cámara o Comisión.

Las objeciones de conciencia serán aprobadas automáticamente. Los impedimentos serán votados. Para agilizar la votación el presidente de la comisión o la plenaria podrá agrupar los impedimentos según las causales y las circunstancias de configuración, y proceder a decidirlos en grupo respetando la mayoría requerida para la decisión de los impedimentos.

El Congresista al que se le haya aceptado el impedimento se retirará del debate y la votación del proyecto de ley, o de acto legislativo o de los artículos frente a los que estuviera impedido hasta tanto persista el impedimento. Si el impedimento es negado, el Congresista deberá participar y votar, y por este hecho no podrá ser sujeto de investigación o sanción por parte de los órganos judiciales o disciplinarios del Estado.

Cuando el Congresista asignado como ponente considera que se encuentra impedido, podrá renunciar a la respectiva ponencia antes del vencimiento del término para rendirla.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1881 de 2018 que quedará así:

Artículo 1°. El proceso sancionatorio de pérdida de investidura es un juicio de responsabilidad subjetiva. La acción se ejercerá en contra de los congresistas que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hubieren incurrido en una de las causales de pérdida de investidura establecidas en la Constitución.

Se observará el principio del debido proceso, conforme al artículo 29 de la Constitución Política.

Parágrafo. Se garantizará *el non bis in idem*. Cuando una misma conducta haya dado lugar a una acción electoral y a una pérdida de investidura de forma simultánea, el primer fallo hará tránsito a cosa juzgada sobre el otro proceso en todos los aspectos juzgados, excepto en relación con la culpabilidad del congresista, cuyo juicio es exclusivo del proceso de pérdida de investidura.

En todo caso, la declaratoria de pérdida de investidura hará tránsito a cosa juzgada respecto

del proceso de nulidad electoral en cuanto a la configuración objetiva de la causal.

Artículo 5°. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 18 de la Ley 1881 de 2018 y el artículo 62 de la Ley 1828 de 2017. En materia de investigación disciplinaria, penal, fiscal y administrativa de los congresistas sólo se aplicarán estas normas en lo relativo a conflicto de interés.



GABRIEL SANTOS GARCÍA
Ponente

SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., septiembre 9 de 2019

En Sesión Plenaria de los días 20, 27 de agosto y 2 de septiembre de 2019, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del **Proyecto de Ley Orgánica número 253 de 2018 Cámara, 148 de 2018 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.** Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en las Actas de las Sesiones Plenarias Ordinarias números 077, 080 y 081 de agosto 20, 27 y septiembre 2 de 2019, previo su anuncio en las Sesiones de los días 14, 26 y 27 de agosto de 2019, correspondiente a las Actas números 076, 079 y 080.



JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 877 - Jueves, 12 de septiembre de 2019
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

	Págs.
Ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 172 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia y se regulariza el uso recreativo del cannabis.....	1
Informe de Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 019 de 2019 Cámara, por medio del cual se garantiza un salario mínimo justo.....	15
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones, articulado propuesto y texto propuesto al Proyecto de ley número 055 de 2019 Cámara, por medio del cual se fortalece e incentiva la formación profesional y de posgrados de los atletas de altos logros.	18
Informe de Ponencia para primer debate en Cámara de Representantes, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 057 de 2019 Cámara, por medio de la cual se regula el uso de sistemas electrónicos de administración de nicotina, sin nicotina y se dictan otras disposiciones.	24
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 403 de 2019 Cámara, 237 de 2018 Senado, por la cual la Nación exalta y rinde homenaje a los municipios del Socorro, Charalá, Coromoro y Ocamonte, en el Departamento de Santander, por su aporte pionero a la libertad y a la democracia de los colombianos.	38
TEXTOS DE PLENARIA	
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 181 de 2018 Cámara, por medio de la cual se adoptan normas de pago en plazos justos en el ámbito mercantil y se dictan otras disposiciones en materia de pago y facturación.	45
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 326 de 2019 Cámara, por medio del cual la Nación se asocia a la celebración del quinto centenario de fundación de la ciudad de Santa Marta, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.	48
Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley orgánica número 253 de 2018 Cámara, 148 de 2018 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.	50