



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 901

Bogotá, D. C., miércoles, 18 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se impulsan acciones de protección, conservación, investigación, y divulgación del patrimonio arqueológico de La Mojana y se estimula un uso más eficiente de los recursos hídricos de la región.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger el patrimonio arqueológico de la región de La Mojana comprendida en los departamentos de Bolívar, Sucre, Córdoba y Antioquia. Con este fin se adelantarán procesos de gestión para la protección, conservación, investigación, divulgación y recuperación de este patrimonio.

Artículo 2º. Patrimonio Arqueológico. Reconocer como Patrimonio Arqueológico Nacional los sistemas de canales de manejo hídrico presentes en La Mojana, desde la época prehispánica; para lo cual el Ministerio de Cultura y el ICANH definirán el alcance.

Artículo 3º. Investigación Arqueológica. El Gobierno nacional promoverá las investigaciones arqueológicas en La Mojana, considerando aspectos como la organización social, cronología de ocupación, tipologías cerámicas, áreas de asentamiento de la población, modificación antrópica, modificación de paisajes y paleopatología.

Artículo 4º. Protección y conservación del patrimonio arqueológico. Las medidas de manejo para las investigaciones apuntarán a aspectos de protección y conservación de los materiales y contextos arqueológicos, que pueden incluir actividades de conservación de bienes muebles

como objetos cerámicos, líticos, orfebrería, entre otros, y bienes inmuebles como los sitios y contextos de canales, camellones y terrazas de vivienda prehispánicas, así como actividades relacionadas con la difusión adecuada de la información.

Artículo 5º. Divulgación del patrimonio arqueológico. El Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones promoverán la divulgación de información relevante, mediante la creación de guiones museográficos, exposiciones itinerantes y fortalecimiento de museos locales.

Artículo 6º. Incorporación a Planes de Ordenamiento Territorial. Incorporar los Planes de Manejo Arqueológico de las áreas arqueológicas declaradas y de los bienes de interés cultural en los Planes de Ordenamiento Territorial de los departamentos y municipios de la región de La Mojana, de acuerdo con la declaratoria del ICANH y el Ministerio de Cultura, la Ley General de Cultura y sus Decretos Reglamentarios.

Artículo 7º. Sistema de Drenaje y Riego. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fomentará y estimulará, en coordinación con los departamentos y municipios de la región, un uso más eficiente de sistemas de drenaje y distribución de agua para mejorar la productividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria.

El Gobierno nacional establecerá parámetros para priorizar aquellos proyectos que demuestren manejo eficiente del agua y uso del suelo mediante implementación de buenas prácticas y tecnología adecuada a las condiciones de la zona.

hídricos del país (Bray, 1991).² Esto propicia que los sedimentos del río se depositen nutriendo los suelos de los territorios cercanos, creando un desarrollo en la vegetación, diversidad faunística de mamíferos, aves, anfibios y peces.

Es necesario conocer y valorar el patrimonio cultural para gestionarlo y protegerlo. Los entes territoriales y las comunidades locales son actores de primer orden en esta línea de mejorar y proteger el patrimonio, el conocimiento del patrimonio cultural debe generarse desde los escenarios locales.

Proteger el patrimonio arqueológico de la Nación es una forma de materializar el acceso de los colombianos a su pasado y a la reconfiguración histórica de su presente; además, permite tener certeza sobre la debida protección de elementos que por su carácter arqueológico así lo requieren.

La tenencia de las piezas patrimoniales por parte del Estado permitirá realizar inventarios que den cuenta del patrimonio arqueológico existente y, poder de esta manera, evitar que se perpetúe la situación actual de su tráfico ilegal.

La presente ley busca proteger en la región de La Mojana algunos aspectos presentes de la Cultura Zenú, y valorar la memoria local, a través de lo cual se reconocen como colectividad y fortalecen su identidad. El Patrimonio Cultural recuperado y protegido es además, fuente de ingresos mediante la exhibición, y medio de divulgación de la cultura.

Realidad social y económica de la población

La Depresión Momposina comprende cerca de once municipios con poblaciones menores a

56.000 habitantes, con excepción de Magangué (Bolívar), que cuenta con cerca de 123.000 habitantes.

De acuerdo con estadísticas del DNP 2018, la situación socioeconómica en los municipios del complejo cenagoso de Sucre, es la siguiente:

INDICADOR	San Benito	San Marcos	Caimito	Majagual	Guaranda
Población	26.298	59.237	12.419	33.811	18.124
NBI (%)	67,1	58,1	68,1	73,9	76,9
Régimen Subsidiado (%)	93	91	94	95	95
Cobertura Neta Educación Media (%)	27,6	39,7	39,7	48,1	25,0
Cobertura Acueducto (%)	74,4	67,5	70,3	45,7	32,6
Cobertura Alcantarillado(%)	0,7	7,4	15,4	0,7	0,7
Déficit Cualitativo de vivienda (%)	58,3	66,8	69	68,6	65,6

Según el Ideam, en el 2017 la temporada de lluvias puso a 500 municipios en estado de alerta. De acuerdo con las cifras de la Unidad Nacional de

Gestión del Riesgo, estas lluvias y deslizamientos causaron 389 personas muertas y 22.000 familias damnificadas.

En el municipio de Achí, Bolívar, en el 2017, la zona rural fue afectada en un 90 por ciento, y alrededor de 15.000 hectáreas tuvieron pérdida total de cultivos y perjuicios a la ganadería, debido a las inundaciones.



Municipio de Achí, Bolívar, en la subregión de La Mojana.

La Unidad de Gestión del Riesgo en el 2017 afirmó que 800 familias, y 70 por ciento de las zonas rurales fueron afectadas en el departamento de Bolívar. Cerca de 10.000 hectáreas de arroz se perdieron debido a inundaciones en La Mojana. Los municipios más afectados fueron: Nechí (Antioquia) con 4.000 hectáreas, San Jacinto del Cauca (Bolívar) 3.000, Ayapel (Córdoba) 1.000 y en Sucre, San Marcos con 1.500 y San Benito, 500.

La población rural está constituida principalmente por familias de pescadores o agricultores, afectados por el desborde de los ríos. Esta región registra la siguiente problemática:

- (i) Familias con patrón de asentamiento disperso que se ubica a lo largo de los diques naturales, obligados a migrar durante la estación húmeda.
- (ii) Las familias basan sus ingresos en la actividad de la pesca y de la agricultura estacional de pequeña escala, la cual se ve afectada por la falta de drenaje, manejo de recursos hídricos e inundabilidad.
- (iii) Deterioro del medio ambiente que se deriva de factores como la sobreexplotación de recursos y la contaminación de los ríos.
- (iv) La prestación de servicios es precaria y el déficit de vivienda de los hogares es alto.

Caracterización arqueológica

Con base en el estudio arqueológico *2.000 años de historia en las llanuras del Caribe colombiano de Jorge de Clemencia Plazas* (1993) y Ana María Falchetti (1993), programa investigativo en el

² Mompos ¿Gestión patrimonial para la inclusión o la exclusión? Maestría en patrimonio Cultural y Territorio / Pontificia Universidad Javeriana • Bogotá, D. C., noviembre de 2010.

gran delta interior de la Depresión Momposina, se identifica y realza a la cultura Zenú por el conocimiento prehispánico del manejo de zonas inundables, al desarrollo de canales artificiales prehispánicos, y la presencia de tradiciones cerámicas locales.³

Los portadores de la Tradición Granulosa Incisa colonizaron el bajo río San Jorge siguiendo los antiguos cursos en el área de influencia del Caño Rabón, con un patrón de poblamiento disperso sobre plataformas de vivienda aisladas. La Tradición Granulosa Incisa desarrolló la cerámica Moldeada Pintada.

La región de La Mojana cubre un área cercana a las 450.000 hectáreas y está caracterizada por la inundación periódica. Cuenta con un ecosistema natural de humedades permanentes, hábitat de múltiples especies de fauna y flora.

Los sistemas de campos elevados de la Depresión Momposina constituyen uno de los contextos arqueológicos más importantes del territorio colombiano dada la magnitud de la adecuación, la profundidad temporal que posee y los procesos sociales que allí se desarrollaron.

La región de La Mojana constituye un ecosistema de vital importancia para la regulación hidrográfica de los ríos Cauca, San Jorge y Magdalena y su potencial productivo. Los esfuerzos presentados buscan mitigar el riesgo ante inundaciones, regulando los asentamientos de la población y los usos de la tierra y el agua, considerando medidas que minimicen el impacto social y económico en la población.

Los documentos de ordenamiento territorial reconocen la existencia e importancia de los vestigios hidráulicos presentes en La Mojana. Hay vestigios de estructuras físicas en zonas pantanosas como canales, camellones y plataformas, que han quedado como evidencia cultural de las adecuaciones, modificaciones, y usos de dichos ambientes por parte de la sociedad que los ocuparon. En el municipio de San Marcos se han encontrado vestigios de la cultura Zenú (POT San Marcos, p. 44).

Las intervenciones permitidas y recomendadas en las áreas de influencia directa e indirecta de La Mojana son:

Área de Influencia Directa (Potencial Arqueológico Alto):

- (i) Obras de control de inundaciones que implementen un Programa de Arqueología Preventiva aprobado por el ICANH (Ley

1185 de 2008, Decreto 1080 de 2015, Decreto 1530 de 2016).

- (ii) Intervenciones en desarrollo de investigaciones arqueológicas (prospección, excavación o restauración), que cuenten con aval del ICANH.
- (iii) Acciones de restauración ecológica y conservación de suelos con Programa de Arqueología Preventiva aprobado por el ICANH
- (iv) Recreación, turismo cultural y ecológico de bajo impacto.
- (v) Instalación de redes de servicios públicos básicos.

Área de Influencia indirecta (Potencial Arqueológico Alto):

- (i) Labores de agricultura mecanizada y obras asociadas al establecimiento de sistemas de drenaje y riego.
- (ii) Intervenciones en desarrollo de investigaciones de carácter arqueológico (prospección, excavación, o restauración), que cuenten con el aval del ICANH.
- (iii) Obras de control de inundaciones con Programa de Arqueología Preventiva aprobado por el ICANH.

La importancia del riego en los cultivos

El agua, es el componente más importante y crítico de esta interacción entre la actividad humana y el medio ambiente natural; incide directamente sobre las condiciones biológicas, físicas, culturales, estéticas y políticas del hábitat (Burmil *et al.*, 1999).


El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 cita lo siguiente, “*la implementación de medidas de adaptación en La Mojana con influencia en Sucre, Bolívar, Córdoba y Antioquia; o el manejo para el acuífero de Morroa, que surte de agua a la ciudad de Sincelejo y sus municipios aledaños, son estratégicos para la sostenibilidad ambiental de la región.*”

La región de La Mojana durante el fenómeno de El Niño evidencia bajo suministro de agua, lo cual lleva a que los cultivos enfrenten un estrés hídrico, que si no se subsana, se traducen en pérdidas de producción. Sin embargo, en el periodo de lluvia, el riesgo de inundación exige drenaje.

La adaptación al cambio climático se hace cada vez más presente en la agenda pública. En agricultura, los esfuerzos de adaptación se centran en la implementación de medidas que ayuden a fomentar medios de vida rurales que sean más productivos. A su vez las poblaciones tienen que prever asentamiento de viviendas que puedan mejorar las condiciones.

³ Plazas, C., Falchetti, A. M., Sáenz, J. & S. Archila (1993) *La sociedad Hidráulica Zenú. Estudio arqueológico de 2.000 años de historia en las llanuras del Caribe colombiano*. Banco de la República, Bogotá.

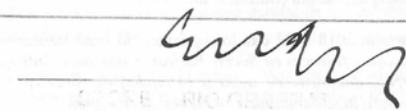
Abordar el reconocimiento de La Mojana como Patrimonio Arqueológico por los sistemas de distribución de agua, de sus modos de gestión y de las relaciones sociales que se establecen a partir de ellos es necesario para preservar el patrimonio cultural, el impacto sobre el desarrollo productivo y vida de las comunidades asentadas en la región.


 MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
 Senadora de la República
 Partido Centro Democrático

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 16 del mes Septiembre del año 2019
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N° 191 Acto Legislativo N° _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: Hs: María del Rosario Guerra de la Espriella



SECCIÓN DE LEYES
 SENADO DE LA REPÚBLICA
 SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 191 de 2019 Senado, *por medio de la cual se impulsan acciones de protección, conservación, investigación, y divulgación del patrimonio arqueológico de La Mojana y se estimula un uso más eficiente de los recursos hídricos de la región*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Septiembre 16 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Sexta Constitucional y

envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2019 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 2º de la Ley 1118 de 2006 y se adiciona un artículo nuevo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 2º de la Ley 1118 de 2006, el cual quedará así:

Capitalización de Ecopetrol S. A., En el proceso de capitalización autorizado en el artículo 1º de esta ley, se garantizará que la Nación conserve, como mínimo, el ochenta y ocho punto cinco por ciento (88.5%) de las acciones, en circulación, con derecho a voto, de Ecopetrol S. A.

Artículo 2º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1118 de 2006, el cual quedará así:

Artículo Nuevo. Prohíbese cualquier acto de enajenación de la propiedad accionaria de la Nación en Ecopetrol S. A., durante los próximos 20 años. En este periodo, la totalidad de los recursos que perciba la Nación en su calidad de accionista deberán destinarse por el Gobierno Nacional al desarrollo de infraestructura e inversión social.

La prohibición de enajenación se hará extensiva a todas las compañías en las cuales Ecopetrol tenga participación accionaria.

Artículo 3º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,


 JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA
 Senador de la República
 LUIS FERNANDO VELASCO
 Senador de la República
 MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL
 Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa tiene como fin la protección del patrimonio público dirigido a evitar la venta del 8.5% de Ecopetrol S. A.,

Empresa líder en la generación de riqueza del Estado colombiano.

Las condiciones de operación del sector de producción, transporte y refinación de hidrocarburos han venido mejorando sustancialmente, luego de la época de precios bajos que afectó al mercado mundial del crudo e impactó negativamente a la industria petrolera global.

En el ámbito colombiano la producción de petróleo y gas ha tenido una notable mejoría en los últimos años logrando, en el mes de marzo de 2019, una producción promedio día cercana a novecientos mil barriles, de la cual un alto porcentaje pertenece a Ecopetrol S. A.

Los precios internacionales del crudo, tanto del referente WTI, como del BRENT, también superaron las bajas cotizaciones de años anteriores, y han ganado estabilidad que favorece, de manera radical, los ingresos de las compañías petroleras.

Los pronósticos de precio de crudo del Banco Británico Barclays, para el segundo trimestre de 2019, sitúan en 65 dólares por barril el precio de referencia WTI y en 73 dólares por barril el del BRENT, que se constituye en un buen augurio para la industria petrolera.

Estas cifras representan un escenario favorable para el sector petrolero, respaldan los notables resultados financieros de Ecopetrol S.A., en los últimos años y proyectan un excelente futuro para la compañía.

El estado actual de Ecopetrol S. A.

Según las cifras presentadas por la Presidencia de Ecopetrol S. A., en la reciente Asamblea General de Accionistas del 2019, las utilidades de la empresa en el año 2018 fueron de **11.2 billones de pesos**, elemento muy importante, aunado al reporte que la compañía terminó el año pasado con **14.4 billones de pesos** en caja.

En materia financiera la administración de Ecopetrol S.A. también informa una cifra muy importante al señalar que el plan de negocios previsto para ejecutarse del 2019 al 2021, podría generar alrededor de **20.000 mil millones de dólares** adicionales en caja (cerca de **63 billones de pesos**).

A lo anterior se suma el interés de la compañía en los proyectos de exploración off shore y de la inversión planteada en proyectos de yacimientos no convencionales (*fracking*), donde prevé destinar cerca de **500 millones de dólares**, buscando poder adicionar nuevas reservas de hidrocarburos.

La expectativa es ambiciosa, pues el Presidente de Ecopetrol S. A., estima poder incorporar reservas de entre 4.000 y 8.000 millones de barriles de crudo y unos 10 terapies cúbicos de gas, lo que podría multiplicar por cuatro las reservas de petróleo y gas de Colombia.

Los resultados financieros de Ecopetrol S. A., son muy importantes y generaron dividendos a favor de la Nación por un monto de **8.1 billones de pesos**, como resultado del ejercicio de 2018.

De otro lado, el doctor Felipe Bayón manifestó en entrevista con el diario *El Tiempo* que Ecopetrol S. A., le entregó al país en el año 2018, en el agregado total entre impuesto, regalías, y dividendos la suma de **23 billones de pesos**, y en la última década el beneficio total para el país fue del orden de **200 billones de pesos**.

Las cifras antes detalladas muestran el buen momento de Ecopetrol S. A., en lo técnico, en lo operativo, lo financiero y administrativo, evidencia la fortaleza de las finanzas del Estado por cuenta de los resultados de la compañía y permiten deducir un escenario inmejorable del corporativo en el corto y mediano futuro.

La capitalización de Ecopetrol S. A.

La aplicación de la Ley 1118 de 2006, más conocida como Ley de Capitalización de Ecopetrol, permitió la venta de acciones, pero ordenó que el Gobierno nacional mantuviera, como mínimo, una participación accionaria del 80%.

Según reportes del sector, hasta la fecha solo se han hecho dos colocaciones: 10,1% en el 2007 y 1,4% en el 2011, que suman un porcentaje de 11,5%, restando por vender el 8,5% de acciones, para llegar al tope del 20% autorizado.

El buen momento de la compañía y lo estratégico del negocio en la actualidad permite que, desde diferentes sectores incluso liderados por la Presidencia de la República, se haya manifestado la oposición a la venta de participación accionaria de Ecopetrol S. A.

El doctor Iván Duque Márquez así lo expresó:

“Yo he visto algunas propuestas por ejemplo, de algunos que dicen que hay que vender a Ecopetrol como empresa, la totalidad de Ecopetrol como empresa. Yo quiero que quede claro aquí, que esa propuesta no la acompaña el Presidente de la República”.

También el doctor Felipe Bayón, Presidente de Ecopetrol S. A., es partidario de no vender acciones de la compañía, según lo reporta el diario *Portafolio* en una nota del 5 de marzo de 2019, y se enfatiza allí que el Presidente Iván Duque rechaza la idea, y refiere que así lo expresó el Presidente de la República en un almuerzo con inversionistas en New York, donde planteó que no veía la necesidad de vender una participación de la compañía en esta etapa, todo esto según lo informa el diario *Económico*.

Por todo esto es claro que, además de la decisión de gobierno de no vender acciones de la compañía, la venta de acciones de Ecopetrol S. A., es *inconveniente* a la luz de las realidades

sectoriales actuales, según lo detallado anteriormente, máxime si se tiene en cuenta que, según fuentes del sector financiero, con la venta de ese 8,5% de acciones de Ecopetrol S. A., el Estado recaudaría cerca de **\$10 billones**, apenas un poco más de las utilidades recibidas este año, por ejercicio del 2018.

El interés del Gobierno nacional de cubrir el déficit fiscal con la venta de acciones lesionaría enormemente el patrimonio público puesto que, el 8,5% de las participaciones de la empresa, representan el derecho a percibir **un (1) billón** de pesos como dividendo en los resultados del ejercicio de 2018 y afectaría en igual proporción las reservas actuales y futuras de petróleo y gas de propiedad de la Nación.

En el escenario actual de precios de hidrocarburos al alza y estables, de aumento en la producción de crudo, que se acerca a los 900 mil barriles día, de gran dinámica en la actividad de proyectos *off shore* y del impulso decidido del Gobierno nacional a los Proyectos de Yacimientos No Convencionales (*Fracking*), están dadas todas las condiciones que sustentan el perjuicio que se le haría a las finanzas públicas si se continúa con la venta de acciones de Ecopetrol S. A.

Seguir adelante con dicho proceso iría en detrimento del patrimonio público puesto que no le permitiría al Estado recibir los enormes recursos fiscales por vía de mayor producción de petróleo y gas, mejores precios de venta y la adición de nuevas reservas de hidrocarburos.

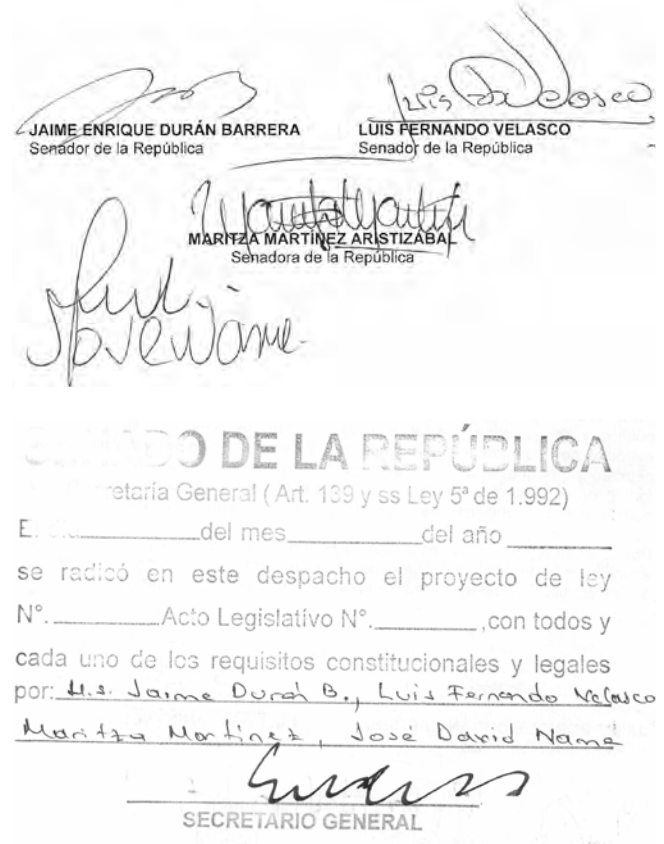
Este último elemento, de no poca monta en la decisión de la venta de acciones de la compañía, privaría a Ecopetrol S. A., de la posibilidad de ostentar la propiedad de parte de las reservas de hidrocarburos que se adicionen por cuenta de los proyectos financiados con recursos de la compañía, reservas que pasarían a ser propiedad de los nuevos accionistas en el porcentaje señalado, lo mismo que los cuantiosos beneficios económicos que de allí se generen.

La meta aquí es la protección de los ingresos de Ecopetrol S. A., los que son fuente muy importante de financiación de la inversión social, de la educación y la salud de todos los colombianos.

En conclusión, con este proyecto de ley se busca la protección del patrimonio público y se garantiza que los ingresos económicos previstos por el plan de negocios de Ecopetrol S. A., y la propiedad de las eventuales nuevas reservas de petróleo y gas que se adicionen, sigan siendo de los colombianos, contribuyan a fortalecer el desarrollo de la infraestructura y sean una fuente importante y permanente de financiación de la inversión social que el país necesita.

Por lo anterior, se radica esta propuesta fundamentada en los motivos antes enunciados,

y de altísima conveniencia pública, para que el honorable Congreso de la República considere su texto e inicie el trámite legal pertinente.



SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 193 de 2019 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 2º de la Ley 1118 de 2006 y se adiciona un artículo nuevo*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Jaime Enrique Durán Barrera, Luis Fernando Velasco Chaves, Maritza Martínez Aristizabal, José David Name Cardozo*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Septiembre 16 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Cuarta Constitucional y

envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2019 SENADO

por medio del cual se establece un marco de regulación y control del cannabis de uso adulto, con el fin de proteger a la población colombiana de los riesgos de salud pública y de seguridad asociados al vínculo con el comercio ilegal de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto:

La presente ley tiene como objeto crear un marco regulatorio para el cultivo, producción, almacenamiento, transformación, comercialización y uso del cannabis y sus derivados para uso adulto, con el fin de proteger a la población colombiana de los riesgos de salud pública y de seguridad asociados al vínculo con el comercio ilegal de sustancias psicoactivas.

Artículo 2°. Principios rectores. Los principios por los cuales se regirá la regulación del cannabis son los siguientes:

- a) **Derechos humanos:** Las políticas de drogas deben diseñarse, implementarse e interpretarse de acuerdo con las obligaciones que ha adquirido el Estado colombiano en materia de derechos humanos, bajo los principios de dignidad humana, no discriminación y la universalidad e interdependencia de derechos.
- b) **Salud pública:** El Estado deberá promover una política de drogas que proteja, promueva y garantice el derecho que tienen todas las personas al disfrute del más alto nivel posible de salud, teniendo en cuenta los determinantes sociales a lo largo del curso de la vida.

Así mismo, el Estado deberá garantizar el tratamiento de los usuarios problemáticos de drogas, toda vez que exista consentimiento informado del usuario.

- c) **Lucha contra los eslabones más fuertes del narcotráfico:** El Estado deberá diseñar e implementar estrategias para reducir la incidencia y las afectaciones del narcotráfico y sus rentas ilícitas, a partir de la evidencia y a través de acciones que salvaguarden los derechos fundamentales.
- d) **Construcción de paz:** La Política Nacional de Drogas deberá propender por la implementación del *Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, materializando el compromiso de poner en marcha de una nueva visión que afronte el problema de las drogas de uso ilícito a partir de un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género.
- e) **Libre desarrollo de la personalidad:** El Estado no podrá imponer un ideal de excelencia humana. Cada individuo podrá elegir el plan de vida que considere válido y desarrollar libremente su personalidad, siempre que esto no afecte los derechos de terceros.
- f) **Sujetos de especial protección:** Deberán garantizarse los derechos de los niños, niñas y adolescentes, restringiendo y previniendo su acceso a las sustancias psicoactivas, a través de estrategias basadas en la evidencia y los derechos humanos.
- g) **Justicia social a través de medidas afirmativas:** La Política Nacional de Drogas deberá ser también un mecanismo de reparación a la población colombiana, especialmente para quienes históricamente han sufrido las consecuencias directas asociadas con la guerra contra las drogas en territorio nacional.

En este sentido, los pequeños productores, especialmente los que tengan otros factores diferenciales como ser víctimas del conflicto armado o sean mujeres cabeza de familia, tendrán un tratamiento diferencial en la cadena de producción y comercialización del cannabis, garantizando su acceso preferencial a este mercado, con el objetivo de subsanar los factores históricos y estructurales relacionados con su victimización. Así mismo, en la Política Nacional de Drogas deberán desarrollarse y fortalecerse políticas específicas que atiendan las particularidades de campesinas y campesinos.

- h) **Autodeterminación de los pueblos:** El Estado deberá proteger, reconocer, respetar y garantizar el ejercicio y goce de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas al territorio, autonomía reglamentaria, gobierno propio y libre determinación.

- i) **Enfoque de género:** El enfoque de género deberá ser transversal a la Política Nacional de Drogas, bajo un esquema de interseccionalidad que tenga en cuenta aspectos como la etnia, el nivel socioeconómico, la edad, orientación sexual, entre otros.
- j) **Protección ambiental:** En la producción de cannabis se deberá proteger el medio ambiente y la biodiversidad y se impulsará un modelo de regeneración de la agricultura.
- k) **Acceso a la información:** Las personas usuarias y no usuarias de cannabis tienen derecho a acceder a la información relativa a las consecuencias y efectos vinculados al consumo de sustancias psicoactivas.
- l) **Tipología del consumo:** En el diseño y la implementación de la Política Nacional de Drogas se tendrán en cuenta los distintos tipos de consumo de sustancias psicoactivas, dándole un tratamiento diferenciado y específico a cada uno según sus características.
- m) **Participación significativa:** Todas las personas tienen derecho a participar en la vida pública. Esto incluye participar en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de drogas, en particular aquellos directamente afectados.

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

Sustancia psicoactiva (SPA): Es toda sustancia de origen natural o sintético, lícita o ilícita, controlada o de libre comercialización, que al ser consumida o introducida en el organismo vivo puede producir dependencia y/o tolerancia y/o alterar la acción psíquica, ocasionando un cambio inducido en la función del juicio, del comportamiento o del ánimo de la persona.

Estupefaciente: Cualquiera de las sustancias, naturales o sintéticas, que figuran en la Lista I o la Lista II de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 de modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, y que haya sido catalogada como tal en los convenios internacionales y adoptada por la legislación colombiana.

Planta de cannabis: Se entiende toda planta del género cannabis.

Cannabis: Se entienden las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de cannabis (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades) de las cuales no se ha extraído la resina, cualquiera que sea el nombre con que se las designe.

Cannabis psicoactivo: Sumidades, floridas o con fruto, de la planta de cannabis (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades) de las cuales no se ha extraído la resina, cualquiera que sea el nombre con que se las designe, cuyo contenido de tetrahidrocannabinol (THC) es igual o superior al 1% en peso seco.

Cannabis no psicoactivo: La planta, sumidades, floridas o con fruto, de la planta de cannabis cuyo contenido de tetrahidrocannabinol (THC) es inferior a 1% en peso seco.

Cannabis medicinal: El término *marihuana medicinal* se refiere al uso de toda la planta de marihuana sin procesar, o de sus extractos básicos, para tratar ciertos síntomas de enfermedades y otros trastornos

Uso adulto de cannabis: Se entiende como el uso del cannabis psicoactivo exclusivamente por parte de mayores de edad.

Autocultivo: Pluralidad de plantas de cannabis en número no superior a veinte (20) unidades, de las que pueden extraerse estupefacientes, para uso personal o colectivo, sin fines de comercialización o lucro.

Cultivo: Actividad destinada a la obtención de semillas para siembra, grano y plantas de cannabis, que comprende desde la siembra hasta la cosecha.

Cosecha: Producto del cultivo obtenido de la planta de cannabis.

Fabricación: Procedimientos, distintos de la producción, para obtener derivados de cannabis.

Transformación: Actividad por medio de la cual se obtiene un derivado a partir del cannabis.

Narcotráfico: Comercio ilícito mundial que incluye el cultivo, la fabricación, la distribución y la venta de sustancias psicoactivas declaradas ilícitas.

Narcomenudeo: Mutación del fenómeno del narcotráfico. La transformación de grandes carteles de la droga a organizaciones fragmentadas, así como la innovación de sus estrategias.

Pequeño productor: Serán considerados como pequeños cultivadores, productores y comercializadores nacionales de cannabis, las personas naturales que cuenten con un área total destinada al cultivo de cannabis que no supere 0,5 hectáreas (ha). En aquellos territorios en que se adelanten Planes Nacionales Integrales de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito esta área podrá ajustarse sobre la base de las decisiones adoptadas por las instancias territoriales contempladas en dicho Programa con el fin de atender a las particularidades territoriales derivadas de la implementación del Acuerdo Final de Paz.

Licencia: Es la autorización que da la autoridad de control de la que trata el artículo 28 de esta ley, a través de un acto administrativo, para la realización de las actividades relacionadas con el manejo de las semillas para siembra, el cultivo de plantas de cannabis, la transformación y la comercialización del cannabis y sus derivados psicoactivos y no psicoactivos.

Enfoque de salud pública: La salud pública es un enfoque para mantener y mejorar la salud de las poblaciones, que se basa en los principios de justicia social, atención a los derechos humanos y la equidad, políticas y prácticas basadas en evidencia y aborda los determinantes de salud en los diferentes ciclos de vida. Esto incluye abordar los determinantes físicos, biológicos, psicológicos y sociales, así como las inequidades sociales y de salud.

Reducción de riesgos y daños: Se refiere al conjunto de políticas y programas orientados a que las comunidades reciban la información y las herramientas necesarias para mitigar los daños y los riesgos de salud, sociales y económicos asociados al consumo de drogas.

Consumidor problemático: Hace referencia al consumidor cuyos patrones de uso de sustancias derivan en claros inconvenientes que les impiden el normal desarrollo del funcionamiento a nivel de salud, estabilidad psicológica, social y económica, así como de su entorno. Puede darse independientemente de si el consumo es ocasional o frecuente.

Consumidor no problemático: Hace referencia al consumidor que utiliza la sustancia con cierta regularidad. Entre sus principales objetivos está la búsqueda de experiencias agradables, placenteras y de disfrute. Es un consumo pasajero, asociado a situaciones concretas y en algunos casos a épocas o etapas de la vida sin dejar consecuencias que le impidan desarrollar su vida.

Justicia social: Principio que hace alusión a la necesidad de lograr un reparto equitativo de los bienes sociales, y el respeto igualitario de los derechos humanos, para así la dignidad de todas las personas y la cohesión social.

CAPÍTULO II

Competencias

Artículo 4°. El Estado regulará las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, fabricación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, transformación, distribución, uso y posesión de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis y de sus derivados, así como los productos que los contengan, para uso adulto.

Artículo 5°. Competencias. Compete al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y al Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con sus competencias, reglamentar de manera articulada lo concerniente a la importación, exportación, plantación, cultivo, fabricación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, transformación, distribución y uso de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis y de sus derivados, así como los productos que los contengan para uso adulto.

Parágrafo 2°. Los Ministerios indicados en este artículo presentarán informe semestral sobre los avances de esta reglamentación al comité técnico del que trata el artículo 31 de la presente ley.

Parágrafo 3°. Con la expedición de esta ley se levantan las prohibiciones que sobre este artículo existan a nivel nacional.

Artículo 6°. El Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca), del que trata el Capítulo III de la presente ley, regulará y coordinará la implementación de la política nacional relativa a la importación, exportación, plantación, cultivo, fabricación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, transformación, distribución y uso de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis y de sus derivados, así como los productos que los contengan para uso adulto, medicinal y científico.

Lo anterior de acuerdo con la reglamentación fijada por los ministerios referenciados en el artículo 5° de la presente ley.

Artículo 7°. El Ministerio de Salud reglamentará los mecanismos a través de los cuales las personas mayores de edad podrán acceder al cannabis para uso adulto de forma segura, informada y por fuera de los riesgos de seguridad y salud pública que representa el vínculo con el mercado ilegal de esta sustancia.

Parágrafo 1°. Las vías de acceso al cannabis para uso adulto, sin excepción, deberán tener un enfoque de derechos, salud pública, reducción del daño y determinantes sociales, en los términos de los Capítulos V y VI de la presente ley.

CAPÍTULO III

Restricciones

Artículo 8°. Los menores de 18 años no podrán acceder ni consumir cannabis, salvo el cannabis medicinal.

Artículo 9°. Se prohíbe a toda persona natural o jurídica el comercio, distribución, donación, regalo, suministro y venta, directa e indirecta,

de productos de cannabis y sus derivados, en cualquiera de sus presentaciones, a menores de dieciocho (18) años.

El comprador de cannabis y sus derivados debe demostrar que ha alcanzado la mayoría de edad a través de un documento de identidad.

Así mismo, queda prohibido emplear a menores de edad en actividades de comercio, distribución, donación, regalo, venta y suministro de productos de cannabis.

Parágrafo 1°. La persona, natural o jurídica, que incumpla este artículo incurrirá en las penas establecidas en el Código Penal Colombiano.

Artículo 10. Queda prohibido estar bajo los efectos del THC para conducir cualquier vehículo o manejar equipo o maquinaria peligrosa donde se ponga directamente en riesgo la vida de terceros.

El Ministerio de Salud reglamentará los niveles de THC permitidos para conducir.

El método de detección del nivel de THC debe estar sustentado en evidencia científica y no a discrecionalidad subjetiva de las autoridades competentes.

CAPÍTULO IV

Vías de acceso seguro e informado al cannabis para uso adulto

Artículo 11. Autocultivo. Está permitido, sin requerir una licencia, el cultivo en propiedad privada de plantas de cannabis en número no superior a veinte (20) unidades, de las que pueden extraerse estupefacientes, para uso personal o colectivo, siempre y cuando no tengan fines de comercialización o lucro.

Parágrafo 1°. Las personas que por motivos de salud requieran sembrar y cultivar más de veinte plantas de cannabis, podrán solicitar un permiso al Ministerio de Salud.

Artículo 12. Dispensarios de cannabis. Por medio de una licencia otorgada por el Estado, habrá establecimientos autorizados para sembrar, cultivar, cosechar, almacenar y transformar y comercializar cannabis para uso adulto.

Parágrafo 1°. Los dispensarios de cannabis podrán ser de naturaleza pública o privada. Los dispensarios de naturaleza pública tendrán la obligación de ofrecer precios accesibles para consumidores de distintos niveles socioeconómicos, con el fin de desincentivar la recurrencia al mercado ilegal.

Parágrafo 2°. Los establecimientos de los que trata este artículo deberán cumplir con los principios de salud pública expuestos en el artículo 13 de la presente ley.

Parágrafo transitorio. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará lo concerniente

al presente artículo en un término máximo de dos años posteriores a la expedición de la presente ley.

Artículo 13. Asociaciones sin ánimo de lucro. Por medio de una autorización del Estado, se consentirá la asociación de personas mayores de edad, que voluntariamente deseen unirse para consumir, plantar y almacenar autocultivos de cannabis medicinal y de uso adulto, en la cantidad que reglamente la ley.

Estas asociaciones funcionarán como Entidades sin Ánimo de Lucro (ESAL), de carácter asociativo y solidario, de acuerdo con el marco constitucional, legal y jurisprudencial vigente para las asociaciones.

Parágrafo 1°. Las asociaciones deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- Dedicarse únicamente a la producción de cannabis, derivados del cannabis y accesorios del cannabis;
- Tener el número de socios que reglamente la ley;
- Cumplir con los principios de salud pública expuestos en los Capítulos 5 y 6 de la presente ley.

Parágrafo 2°. Las asociaciones tendrán las siguientes restricciones:

- Proveer cannabis, o cualquiera de sus derivados, a personas que no pertenezcan a la asociación;
- Producir más de la cantidad de cannabis reglamentado por ley;
- Consumir bebidas alcohólicas o algún otro estupefaciente dentro de sus instalaciones;
- Llevar a cabo cualquier acción de promoción, publicidad y patrocinio de la cooperativa, de cannabis o de sus derivados.

Parágrafo transitorio. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará lo concerniente al presente artículo en un término máximo de dos años posteriores a la expedición de la presente ley.

Artículo 14. Tiendas en línea. El Estado habilitará sitios web autorizados para la venta exclusiva de cannabis y productos derivados.

Durante el proceso de compra y en la posterior entrega se deben establecer protocolos estrictos para verificar que el solicitante es mayor de edad.

Parágrafo 1°. Los sitios virtuales para la compra de cannabis deben cumplir con los principios de salud pública y prevención del consumo de los Capítulos 5 y 6 de la presente ley.

Parágrafo transitorio. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará lo concerniente al presente artículo en un término máximo de dos años posteriores a la expedición de la presente ley.

Artículo 15. *Los demás que disponga la ley.* Las autoridades de las entidades territoriales tendrán autonomía para incluir dentro de sus planes de gobierno otros mecanismos de acceso al cannabis para uso adulto que se ajusten de forma más conveniente a sus contextos locales y las necesidades particulares de su jurisdicción, siempre y cuando estos mecanismos tengan como base los principios rectores expuestos en el artículo 2° de la presente ley y cumplan con los principios de salud pública expuestos en los Capítulos 5 y 6 de la presente ley.

Parágrafo 1°. La entidad territorial deberá diseñar y validar el mecanismo de acceso al cannabis a través de una instancia de participación, con base a la legislación sectorial vigente, fundamentalmente con la participación de los actores que se vean directamente afectados como consumidores (problemáticos y no problemáticos), licenciarios, cultivadores, policía, y educadores.

CAPÍTULO V

Disposiciones relativas a la salud pública

Artículo 16. *Reducción de daños y riesgos.* El enfoque de reducción de daños y riesgos debe ser transversal a los mecanismos de acceso al cannabis de uso adulto que requieran de una licencia o autorización estatal.

Quien comercie, venda, distribuya o suministre productos de cannabis para uso adulto y sus derivados, tendrá las siguientes obligaciones:

- a) Desarrollar y difundir información clara y coherente sobre los posibles riesgos y efectos del consumo de cannabis y sus derivados.
- b) Incluir en sus productos o empaquetados leyendas de reducción de daños en las que se describa los posibles riesgos y efectos del consumo de cannabis y sus derivados.
- c) Especificar de forma clara y visible el tipo de cannabis, composición química, cantidad exacta de los constituyentes psicoactivos del cannabis, y otra información relevante, con el fin de garantizar un acceso seguro e informado al consumidor.
- d) Proporcionar un cannabis que cumpla con los estándares de calidad fijados por el Ministerio de Salud y estar libre de subproductos nocivos.
- e) En ninguna circunstancia se pueden ubicar las ventas de cannabis junto con las ventas de otras sustancias controladas como alcohol, tabaco y/o productos farmacéuticos.
- f) Disponer de estrategias para identificar el consumo problemático y recomendar una ruta de atención al usuario.

Artículo 17. *Trazabilidad.* Todos los mecanismos de acceso al cannabis de uso adulto que requieran de una licencia o autorización estatal deben proporcionar al consumidor información clara y visible sobre la trazabilidad del cannabis y sus derivados (desde la semilla hasta la venta).

Artículo 18. *Promoción de la salud.* La regulación del cannabis deberá estar acompañada de políticas y programas que fortalezcan la capacidad de la comunidad y las habilidades individuales para promover comportamientos saludables.

Artículo 19. Las intervenciones de salud pública deben diferenciar los distintos tipos de consumidores. Así mismo, se deben abordar los determinantes físicos, biológicos, psicológicos y sociales, así como las inequidades sociales y de salud.

Artículo 20. El Ministerio de Salud desarrollará herramientas para capacitar a los médicos y otros profesionales de servicios sociales y de salud a tratar a las personas con un consumo problemático de cannabis.

CAPÍTULO VI

Disposiciones relativas a la prevención del consumo

Artículo 21. *Empaquetado y etiquetado.* El empaquetado y etiquetado del cannabis de uso adulto, sus derivados y accesorios no podrán: a) ser dirigidos a menores de edad o ser especialmente atractivos para estos; b) sugerir que usar cannabis contribuye al éxito en cualquier área de la vida; c) contener publicidad falsa o engañosa recurriendo a expresiones tales que disminuyan la percepción del riesgo como “suaves”, “saludable”, “relajante”.

Parágrafo 1°. Todos los productos que contienen cannabis deben venderse en envases resellables y a prueba de niños.

Parágrafo 2°. En todos los productos cannabis para uso adulto y sus derivados, 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.

En los empaques del cannabis para uso adulto y sus derivados comercializados en el país, dichas frases de advertencia y pictogramas deberán aparecer en las superficies del empaque, ocupando el 30% del área. El texto será escrito en castellano.

Parágrafo 3°. Todos los empaques de cannabis para uso adulto y sus derivados importados para ser comercializados en Colombia deberán incluir en la superficie del empaquetado el país de origen y la palabra “importado para Colombia”.

Artículo 22. Se prohíbe la fabricación y comercialización de productos a base de cannabis en forma de dulces, juguetes u otras formas que puedan resultar atractivos para los menores de edad.

Artículo 23. Contenido en los medios de comunicación dirigidos al público en general. Ninguna persona natural o jurídica, de hecho o de derecho, podrá promocionar el cannabis para uso adulto y sus derivados en redes sociales, radio, televisión, cine, medios escritos como boletines, periódicos, revistas o cualquier documento de difusión masiva, producciones teatrales u otras funciones en vivo, funciones musicales en vivo o grabadas, video o filmes comerciales, discos compactos, discos de video digital o medios similares.

Parágrafo. Los operadores de cable, los operadores satelitales y los operadores de televisión comunitaria que estén debidamente autorizados por la Comisión Nacional de Televisión no permitirán la emisión de comerciales o publicidad de cannabis y sus derivados.

Artículo 24. Publicidad en vallas y similares. Se prohíbe a toda persona natural o jurídica la fijación de vallas, pancartas, murales, afiches, carteles o similares móviles o fijos relacionados con la promoción del cannabis para uso adulto y sus derivados.

Artículo 25. Promoción. Prohíbese toda forma de promoción del cannabis para uso adulto y sus derivados.

Artículo 26. Prohibición del patrocinio. Prohíbese el patrocinio de eventos deportivos y culturales por parte de las empresas cultivadoras, productoras, importadoras o comercializadoras del cannabis para uso adulto y sus derivados o a nombre de sus corporaciones, fundaciones o cualquiera de sus marcas, cuando este patrocinio implique la promoción, directa o indirecta del consumo de productos del cannabis para uso adulto y sus derivados.

Artículo 27. Impuesto al cannabis de uso adulto. El Estado fijará un impuesto al cannabis para uso adulto.

El 50% de los recursos derivados del impuesto al que hace referencia este artículo tendrán una destinación específica a prevención del consumo de sustancias psicoactivas; el 25% para la sustitución de cultivos y el desarrollo sostenible. El 25% restante se destinará al funcionamiento del Instituto de Regulación de Sustancias Psicoactivas y a otros gastos derivados de la implementación de la presente ley.

El impuesto deberá ser fijado de tal manera que se eviten los incentivos para que los consumidores recurran al mercado ilegal.

Parágrafo 1°. Los recursos derivados del impuesto al cannabis que se destinen a prevención del consumo deberán financiar la *prevención del consumo de sustancias psicoactivas por curso de vida*, en los términos del artículo 8.2.1.1 de la Resolución 089 de 2019, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

La lógica del impuesto del que trata este artículo no será de recaudo, sino de medida saludable.

Parágrafo 2°. Los beneficiarios de los que trata el artículo 37 estarán exentos del impuesto al cannabis de uso adulto por el periodo que reglamente la ley.

Parágrafo transitorio: El Congreso de la República reglamentará lo concerniente al presente artículo en un término máximo de dos años posteriores a la expedición de la presente ley.

CAPÍTULO VII

Del Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca)

Artículo 28. Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis. Créese el Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca), como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía técnica, administrativa, patrimonial y presupuestal.

Parágrafo 1°. El Congreso de la República reglamentará lo concerniente al presente artículo en un término máximo de 1 año posterior a la expedición de la presente ley.

Artículo 29. Misionalidad del Instituto. El Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca) tendrá como misión:

- a) Asegurar la correcta aplicación de la política nacional de regulación en materia de cannabis para uso adulto, médico y científico, de acuerdo con las respectivas reglamentaciones.
- b) Regular las actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, elaboración, acopio, transporte, comercialización, transformación, distribución y uso de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis y de sus derivados, en el marco de las disposiciones de la presente ley y la legislación vigente.
- c) Promover y proponer acciones tendientes a reducir los riesgos y los daños asociados al uso problemático de cannabis, de acuerdo con las políticas definidas por el Ministerio de Salud y las demás autoridades competentes.
- d) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.

Artículo 30. Facultades del Instituto. Son facultades del Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca):

- a) Otorgar las licencias correspondientes para la importación, exportación, plantación, cultivo, fabricación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, transporte, comercialización, transformación, distribución y uso de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis y sus derivados y los productos que los contengan para uso adulto, medicinal y científico, así como sus prórrogas, modificaciones, suspensiones y supresiones, conforme con lo dispuesto en la presente ley y en la reglamentación respectiva.
- b) Autorizar a las asociaciones sin ánimo de lucro como mecanismo de acceso al cannabis.
- c) Controlar y fiscalizar la plantación, cultivo, cosecha, producción, acopio, transporte, distribución y expedición de semillas de cannabis, cannabis y sus derivados, así como todas las disposiciones a su cargo.
- d) Certificar y vigilar el cannabis para uso adulto, sus derivados y los productos que los contengan.
- e) Formular y aplicar las políticas públicas dirigidas a regular y controlar plantación, cultivo, cosecha, producción, acopio, transporte, distribución y expedición de semillas de cannabis, cannabis y sus derivados, de conformidad con lo reglamentado en la ley.
- f) Realizar seguimiento al otorgamiento o al cumplimiento de las licencias otorgadas en el rango de sus competencias.
- g) Determinar y aplicar las sanciones pertinentes por infracciones a las normas regulatorias establecidas en esta ley y en su reglamentación.
- h) Celebrar convenios con instituciones públicas o privadas a efectos del cumplimiento de sus cometidos, en especial con aquellas que ya tienen asignada competencia en la materia.
- i) Dictar los actos administrativos necesarios y coordinarse con las entidades competentes para el cumplimiento de sus cometidos.
- j) Desarrollar, implementar y fortalecer estrategias dirigidas al retraso de la edad de inicio del consumo, el aumento de la percepción del riesgo del consumo y la reducción de consumos problemáticos.
- k) Desarrollar, implementar y fortalecer estrategias dirigidas a fortalecer a la

prevención del consumo de cannabis en menores de edad, la promoción de estilos de vida saludables y la difusión de información relacionada con los peligros asociados a su consumo de cannabis.

Artículo 31. Los órganos que integran el Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca) serán:

- a) Junta Directiva
- b) Dirección Ejecutiva
- c) Comité Técnico de Licencias
- d) Comité asesor de Política Pública
- d) Comité de Licencias para Pueblos Indígenas.

Parágrafo 1°. La Junta Directiva será el organismo de mayor jerarquía dentro del Instituto y estará integrada por:

- Un (1) representante del Ministerio de Salud y Protección Social
- Un (1) representante del Ministerio de Justicia y del Derecho
- Un (1) representante del Ministerio de Agricultura y Medioambiente
- Un (1) representante del Ministerio de Educación
- Un (1) representante de la Superintendencia Nacional de Salud
- Un (1) representante del Fondo Nacional de Estupefacientes
- Un (1) representante del Invima
- Un (1) representante del Sena
- Un (1) representantes de los Consejos Seccionales de Estupefacientes
- Un (1) representante de los pueblos indígenas
- Un (1) representante de las comunidades campesinas
- Un (1) representantes de las asociaciones de consumidores.

Parágrafo 2°. La Dirección Ejecutiva será la encargada de administrar los recursos del Instituto.

Parágrafo 3°. El Comité Técnico de Licencias será el encargado de hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de la reglamentación sobre el uso médico, científico y adulto del cannabis.

Parágrafo 4°. El Comité Asesor de Política Pública será un comité de excelencia integrado por:

- Un (1) representante por cada una de las entidades referenciadas en el parágrafo 1° del presente artículo.

- Dos (2) representantes de la comunidad médico-científica
- Tres (3) académicos o investigadores sobre política de drogas
- Cuatro (4) líderes de comunidades afectadas por cultivos ilícitos
- Un (1) representante de la Superintendencia Nacional de Salud
- Un (1) representante de las asociaciones de padres de familia
- Dos (2) representante de los pueblos indígenas
- Dos (2) representante de las comunidades campesinas
- Dos (2) representantes de las asociaciones de consumidores
- Un (1) representante de la Fuerza Pública
- Un (1) representante del sector privado del cannabis medicinal
- Un (1) representante del sector privado del cannabis para uso adulto.

El mecanismo de designación del comité asesor será reglamentado por el Ministerio de Salud en un plazo no mayor a dos (2) años después de la expedición de la presente ley.

El Comité Asesor de Política Pública deberá emitir un informe de recomendación de política pública de drogas al inicio de cada gobierno o cuando el Congreso de la República, o alguno de los ministerios encargados de fijar esta política así lo soliciten. Así mismo, deberá publicar un informe bianual de seguimiento a la política pública sobre drogas, con énfasis en cannabis, de acuerdo con las recomendaciones elaboradas previamente.

Parágrafo 5°. El Comité de Licencias para Pueblos Indígenas será el encargado de hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de la reglamentación sobre adulto del cannabis para pueblos indígenas.

Parágrafo transitorio. El Ministerio de salud reglamentará lo concerniente al presente artículo en un término máximo de dos años posteriores a la expedición de la presente ley.

Artículo 32. Constituirán los recursos del Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca):

- a) La recaudación por concepto de licencias, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.
- b) Impuesto al consumo, en el porcentaje que reglamente la ley.
- c) Un aporte anual del Estado con cargo a Rentas Generales en el monto que determine el Presupuesto General de la Nación.

- d) Las herencias, legados y donaciones que acepte el Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca).
- e) Dineros e incautación al narcotráfico, en el porcentaje que reglamente la ley.
- f) Los valores o bienes que se le asignen al Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca) a cualquier título.
- g) El producido de las multas y sanciones que aplique por concepto del incumplimiento a la presente ley.
- h) Recursos de cooperación internacional.
- i) Todo otro recurso que perciba por aplicación de la legislación vigente.

Parágrafo transitorio. El Ministerio de Salud reglamentará lo concerniente al presente artículo en un término máximo de dos años posteriores a la expedición de la presente ley.

CAPÍTULO VIII

Licencias

Artículo 33. Modalidades de otorgamiento de las licencias. A través de un procedimiento administrativo, el Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca) establecerá las modalidades en que puedan otorgarse cada una de las licencias, los requisitos, parámetros técnicos y jurídicos que el titular de estas debe cumplir, así como los requerimientos necesarios para la solicitud de modificaciones de las licencias.

Parágrafo 1°. Las modalidades de otorgamiento de las licencias realizarán una discriminación positiva para las áreas con influencia de narcotráfico y conflicto, teniendo en cuenta el mapeo realizado previamente por la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia de Renovación del Territorio y otras instituciones del Estado que tengan esta competencia.

Artículo 34. Cálculo de tarifas. Para el cálculo de las tarifas de las licencias relativas al cannabis para uso adulto se aplicará el mismo procedimiento consagrado en artículo 9° de la Ley 1787 de 2016, el cual será ejercido por el Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca).

Parágrafo 1°. El cálculo de tarifas se realizará con base en una discriminación positiva para las áreas con influencia de narcotráfico y conflicto, teniendo en cuenta el mapeo realizado previamente por la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia de Renovación del Territorio y otras instituciones del Estado que tengan esta competencia.

Artículo 35. Beneficios a pequeños productores. El 35% de las licencias expedidas por el Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca) deberán ser otorgadas de manera prioritaria a los pequeños productores que cumplan con dos más de los siguientes requisitos:

- a) Habitar en un territorio afectado por cultivos ilícitos;
- b) Ser víctima del conflicto armado;
- c) Estar afiliado al Sisbén;
- d) Ser mujer cabeza de familia.

El Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca) definirá en qué casos estas licencias serán completamente gratuitas y en cuáles se cobrará algún monto, el cual en ningún caso podrá exceder el 20% del precio que fije el Estado para las licencias relativas al cannabis de uso adulto.

Parágrafo 1°. El Estado deberá emprender acciones concretas para que el cannabis cultivado por estos beneficiarios sea competitivo y tenga una seguridad de mercado, que contribuya a la sostenibilidad y recomposición económica de los territorios.

Parágrafo 2°. Los beneficiarios de los que trata este artículo podrán generar alianzas, asociaciones u otras formas asociativas con capital privado, nacional o extranjero, que supere el monto fijado por la ley.

En cualquier caso, el Estado deberá fijar condiciones para que los beneficiarios de los que tratan los artículos 7° y 8° sean los principales beneficiarios de estas formas de asociación.

Parágrafo 3°. El Estado deberá proteger la industria y mano de obra local, así como lo relativo a los mecanismos de protección al cesante.

Artículo 36. Los licenciatarios para cultivo de cannabis de uso adulto que posean más de una (1) hectárea, estarán en la obligación de adquirir el 25% de flores a partir de pequeños productores.

Artículo 37. *Sustitución de cultivos.* Los pequeños agricultores y agricultoras que se encuentren inscritos al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), u otros programas de desarrollo alternativo que pudieran ponerse en marcha, podrán ser beneficiarios de las licencias relativas al cannabis de uso adulto.

Parágrafo 1°. Los beneficiarios de este artículo podrán obtener las licencias con siembra preexistente de cannabis, siempre y cuando el área del cultivo no exceda la cantidad que reglamente la ley.

Parágrafo 2°. El Estado deberá emprender acciones para que los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos ilícitos que no están inscritos en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) puedan acceder a la sustitución de cultivos y ser beneficiarios de las licencias relativas al cannabis de uso adulto.

Parágrafo transitorio. El Congreso de la República reglamentará lo concerniente al presente artículo en un término máximo de dos años posteriores a la expedición de la presente ley.

Artículo 38. El seguimiento al otorgamiento o al cumplimiento de las licencias relativas al cannabis de uso adulto tendrá los dos componentes que se expresan en el artículo 7° de la Ley 1787 de 2016, los cuales serán ejercidos por el Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca).

Artículo 39. No entrará en dominio público la información entregada a las autoridades competentes para obtener la licencia o la autorización de Estado.

CAPÍTULO IX

Autodeterminación de los pueblos indígenas

Artículo 40. De conformidad con las facultades constitucionales y legales referentes a la autonomía y la libre autodeterminación de los pueblos indígenas, además del Convenio 169 de 1989, estas comunidades tendrán capacidad y autonomía reglamentaria frente al cultivo,

producción, almacenamiento, transformación, comercialización y uso del cannabis y sus derivados para uso adulto.

Parágrafo 1°. Esta reglamentación debe cumplir con los principios rectores de los que trata el artículo 2° de la presente ley.

Artículo 41. *Licencias para pueblos indígenas.* De conformidad con la autonomía reglamentaria de los pueblos indígenas, se crearán unas licencias especiales para pueblos indígenas relativas al cannabis de uso adulto, las cuales estarán reglamentadas por la jurisdicción especial indígena.

Las licencias de las que trata el presente artículo serán expedidas por el Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca).

CAPÍTULO X

Tratamiento de semillas

Artículo 42. Quienes decidan recurrir al autocultivo, en los términos del artículo 11 de la presente ley, no estarán obligados a obtener sus semillas de la fuente semillera, toda vez que el autocultivo es de uso personal y no tiene fines comerciales.

Artículo 43. A partir de la promulgación de la presente ley, los pueblos indígenas tendrán la propiedad intelectual de las semillas para cultivo de cannabis que se hayan sembrado tradicionalmente en su territorio y que no hayan sido registradas ante el Instituto Colombiano de Agricultura (ICA), en virtud del derecho que tienen y que han adquirido históricamente por

la tradición del cultivo naturalizado de cannabis, desde tiempos coloniales hasta la actualidad.

Artículo 44. En lo referente a la protección de la biodiversidad nacional, el Estado deberá preservar y mantener los conocimientos, innovaciones, así como las prácticas de las comunidades indígenas, campesinas y minorías raciales que estén relacionadas con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, incluidas las semillas para cultivo de cannabis.

Artículo 45. El Estado creará mecanismos para que los campesinos, indígenas y afrodescendientes puedan acceder de manera efectiva y progresiva al fitomejoramiento de las semillas de cannabis naturalizadas en el territorio colombiano.

Parágrafo 1°. El Estado abrirá convenios para que las universidades del país apoyen la investigación y el fitomejoramiento de semillas de cannabis, para que estas variedades puedan ser registradas por las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes.

Así mismo, diseñarán convenios para que las universidades brinden asesoría técnica a las comunidades a las que hace referencia este artículo.

Parágrafo transitorio. El Ministerio de Agricultura reglamentará lo relativo a este artículo en un término no mayor a un año después de la expedición de la presente ley.

CAPÍTULO XII

Sanciones

Artículo 46. Adiciónese un inciso al artículo 3° de la Ley 30 de 1986, el cual quedará así:

La prohibición prevista en este artículo no aplicará para el cannabis para uso adulto, siempre y cuando se tengan las licencias otorgadas por el Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca).

Artículo 47. Modifíquese el inciso tercero del artículo 375 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Las sanciones previstas en este artículo no aplicarán para el uso médico, científico y adulto del cannabis, siempre y cuando se tengan las licencias otorgadas por el Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca).

Artículo 48. Modifíquese el inciso cuarto del artículo 376 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Las sanciones previstas en este artículo no aplicarán para el uso médico, científico y adulto del cannabis, siempre y cuando se tengan las licencias otorgadas por el Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca).

Artículo 49. Modifíquese el inciso segundo del artículo 377 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Las sanciones previstas en este artículo no aplicarán para el uso médico, científico y adulto del cannabis, siempre y cuando se tengan las licencias otorgadas por el Instituto Colombiano para la Regulación del Cannabis (Icoreca).

Artículo 50. Serán de aplicación al consumo de cannabis de uso adulto las medidas de protección de espacios establecidas en el Código de Policía y las demás leyes reglamentarias sobre esta materia.

CAPÍTULO XIII

Disposiciones finales

Artículo 51. Reglamentación. El Gobierno nacional deberá expedir la reglamentación sobre el cannabis para uso adulto y sus derivados en un término de un (1) año, que se contará a partir de la sanción de la presente ley.

Artículo 52. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias en materia de cannabis.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETIVO DEL PROYECTO

La presente ley tiene como objeto crear un marco regulatorio para el cultivo, producción, almacenamiento, transformación, comercialización y uso del cannabis y sus derivados para uso adulto, con el fin de reducir la incidencia del narcotráfico; proteger a la población colombiana de los riesgos de seguridad y de salud pública asociados al vínculo con el comercio ilegal de sustancias psicoactivas; especialmente a niñas, niños y adolescentes, restringiendo y previniendo su acceso al cannabis, con excepción de los usos medicinales.

II. CONSUMO DE CANNABIS EN COLOMBIA¹

Como lo demuestra la evidencia, las actuales políticas de drogas no están reduciendo ni la demanda ni el suministro de cannabis. Estos indicadores continúan creciendo exponencialmente, mientras que el poder del crimen organizado asociado al narcotráfico de esta y otras sustancias siguen en aumento.

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

De acuerdo con el más reciente Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, publicado en 2013, la estimación de prevalencia indica que unas 763 mil personas consumieron marihuana en el año previo al estudio, de las

¹ El apartado sobre consumo de cannabis contiene fragmentos del Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2019.

cuales 607 mil son hombres². Por otro lado, un 11.5% de las personas entre 12 y 65 años ha probado marihuana al menos una vez en la vida, a una tasa tres veces mayor en los hombres que en las mujeres. En cuanto al consumo reciente o prevalencia del último año, el porcentaje es del 3.3% de la población y la diferencia entre sexos se incrementa. El consumo reciente de marihuana, medido a través de la prevalencia del último mes, es del 2.2% para la población general, con una tasa de consumo de cinco veces mayor entre los hombres. Finalmente, el 1.1% de la población que nunca probó marihuana, lo hizo en el último año, según indica la tasa de incidencia³.

Frente a los grupos etarios, el mayor consumo de marihuana se encuentra en los jóvenes de 18 a 24 años, con un 8.2% de prevalencia, seguido por los grupos de adolescentes (4.3%) y de jóvenes de 25 a 34 años (3.8%). Aproximadamente, el 62% de los consumidores de marihuana están en el rango de edad entre los 12 y los 24 años y casi el 87% de los consumidores son menores de 34 años⁴. La edad promedio de inicio del consumo de marihuana es de 17.6 años en ambos sexos. Un 25% de las personas que afirmaron haber usado marihuana alguna vez en la vida, lo hicieron a los 15 años o antes. El 25% empezó a consumir marihuana a los 19 años o más⁵.

Un hallazgo relevante del estudio indica que las tasas de consumo de marihuana durante el último año se incrementan a medida que aumenta el nivel socioeconómico, variando entre el 3% al 3.6%⁶.

Finalmente, frente a la prevalencia del último año, según el nivel de urbanización, la tasa de consumo más alta y estadísticamente significativa se encuentra en Medellín y su área metropolitana, Cali y Yumbo, Barranquilla y Soledad, con una prevalencia del 5.1%, seguidas por Bogotá, D. C. con una prevalencia del 3.2%⁷.

2. Reporte de drogas de Colombia, Ministerio de Justicia, 2017

De acuerdo con los datos del último reporte del Observatorio de Drogas de Colombia, adscrito al Ministerio de Justicia, el consumo de drogas ilícitas se ha incrementado en Colombia, no solo por el aumento en el número de consumidores, sino porque el mercado de estas sustancias es cada vez más amplio. El estudio estima que alrededor

de tres millones de personas han consumido drogas ilícitas alguna vez en el país⁸.

En Colombia, al igual que en el resto del mundo⁹, la marihuana es la sustancia ilícita más consumida. Del total de consumidores de drogas ilícitas en el último año, el 87% consume marihuana¹⁰. Del total de consumidores de marihuana en el país, el 75,1% reportó uso de “cripy”, que es la variedad con mayor contenido de tetrahidrocannabinol (THC), componente activo del cannabis¹¹.

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

Al igual que en el informe anterior, este estudio revela que el consumo de cannabis en las Américas ha ido en aumento a través del tiempo¹². Su uso, históricamente monopolizado por los hombres, es cada vez mayor entre las mujeres. Así mismo, el inicio temprano del uso de SPA es uno de los factores que resalta con mayor preocupación el informe, por lo que recomienda implantar políticas preventivas desde la primera infancia.

Por otro lado, el informe señala que, según los datos proporcionados por cada país, “las políticas sobre la venta y el consumo de drogas para controlar el acceso al alcohol y tabaco han tenido resultados positivos que podrían aportar lecciones importantes para las políticas sobre otras drogas [...] El consumo de tabaco en todo el hemisferio está en declive”¹³.

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

⁸ **Observatorio de drogas de Colombia.** *Reporte de Drogas de Colombia*. Ministerio de Justicia. 2017. p. 30.

⁹ Según el *Informe Mundial de Drogas 2017* de UNODC, un cuarto de billón de personas, equivalente al 5% de la población adulta, entre los 15 y los 64 años, consumió drogas al menos en una vez en 2015. El cannabis es la droga más ampliamente usada.

¹⁰ *Ibidem*. 31.

¹¹ *Ibidem*.

¹² El aumento en el consumo de drogas es un fenómeno mundial. Entre finales de los 90 y 2005 el número de personas que usan drogas en el mundo pasó de 180 a 205 millones. Entre 2006 y 2015, este número aumentó de 208 a 255 millones. Ver: **United Nations Office on Drug and Crime**, *World drug report*, 2011.

¹³ **Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas**, *Informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019*, pág iii.

² **Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Bienestar Social y Observatorio de Drogas de Colombia**, *Estudio Nacional de Consumo de SPA en Colombia 2013*, Bogotá, Colombia, 2013. P. 76.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, 76-77.

⁵ *Ibidem*, 80.

⁶ *Ibidem*, 77.

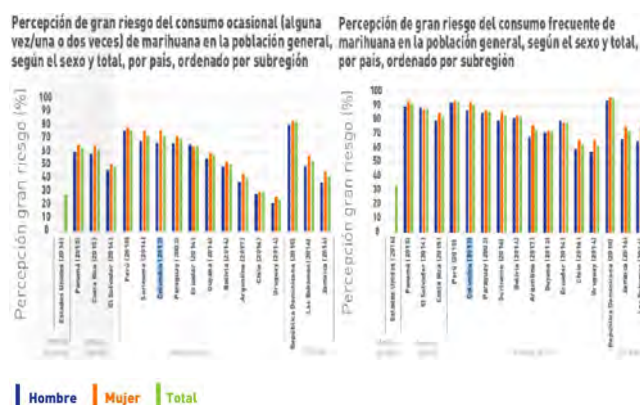
⁷ *Ibidem*, 79.

A continuación, se presentará un resumen del estado actual del consumo de cannabis¹⁴:

a) Cannabis

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

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



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

III. ESTADO ACTUAL DE PENALIZACIÓN, REGULACIÓN Y LEGALIZACIÓN DEL CANNABIS EN COLOMBIA

Respecto al uso medicinal del cannabis, la Ley 1787 del 6 de julio de 2016, por la cual se reglamenta el Acto Legislativo 2 de 2009, creó un marco regulatorio que permite el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en el territorio nacional colombiano.

En 2017, a través del trabajo coordinado entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Agricultura, se expidieron las resoluciones 577, 578 y 579 de 2017, con el fin de regular las

licencias para adquisición de semillas, cultivos de cannabis psicoactivo y no psicoactivo, así como la definición de pequeños y medianos cultivadores de cannabis para uso medicinal y científico.

En cuanto al cannabis de uso adulto, la Corte Constitucional desde 1994 estableció que el consumo de la dosis personal no debe ser motivo de sanción penal, argumentando que la penalización del consumo va en contravía de la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad. Reiteradamente, la jurisprudencia de las altas cortes ha protegido reiteradamente el porte y el consumo de la dosis mínima.

Ahora bien, actualmente el único mecanismo de acceso legal al cannabis es el cultivo de plantas en un número no superior a veinte (20)¹⁵. Sin embargo, los adultos que toman la decisión de consumir, pero por algún motivo no acceden al autocultivo, deben recurrir al mercado ilegal para obtener la marihuana, toda vez que no existen otros mecanismos alternativos de acceso a esta sustancia.

En este sentido, el hecho de que los colombianos puedan poseer cannabis en virtud de la ley y la jurisprudencia, pero se vean limitados para adquirirlo a través de vías legales y controladas, se traduce en una paradoja que implica riesgos de seguridad y de salud pública para las personas mayores de edad que decidan consumir esta sustancia. Al mismo tiempo, este vacío genera condiciones de oportunidad para que las mafias dedicadas al tráfico de sustancias ilícitas, que son una de las principales fuentes generadoras de violencia, incrementen sus ingresos y puedan fortalecerse.

IV. EFECTOS CONTRAPRODUCENTES DEL MODELO PROHIBICIONISTA

A pesar de las enormes cantidades de recursos económicos que el Estado colombiano ha invertido en la lucha contra el narcotráfico¹⁶, la guerra contra las drogas ha sido una política cuestionada por sus resultados. En 1961 la ONU llevó a cabo la primera convención para el control de las drogas ilícitas, cuyo objetivo era “la eliminación del consumo de opio en 15 años y el de coca y marihuana en 25 años”¹⁷. De acuerdo con esta Convención, el año 1986 debió haber sido un hito histórico por la desaparición del consumo del opio,

¹⁵ Ver: Ley 30 de 1986 art. 2.8.11.1.3, Decreto 613 de 2017, artículos 375 y 376 del Código Penal y Corte Suprema de Justicia, Sentencia SP 7600-2015 de junio 17 de 2015.

¹⁶ Por ejemplo, entre 2000 y 2015, en el marco del Plan Colombia, se realizó una inversión de **9.600 millones de dólares** (dividida en 3 fases) por parte del gobierno de Estados Unidos, y una inversión de **131.000 millones de dólares** por parte de Colombia. Ver: DNP, “Plan Colombia: Balance de los 15 años”. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2016.

¹⁷ **Adrián Restrepo**, “Guerra contra las drogas, consumidores de marihuana y legalización”, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 13, (2013), 71.

¹⁴ Los datos proporcionados para cada droga fueron obtenidos de: **Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, Informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019**, Washington, D. C.: Organización de los Estados Americanos, 2019.

la coca y la marihuana, a través de un paradigma prohibicionista. No obstante, la realidad dista mucho del objetivo que se planteó en 1961.

Los objetivos de las tres convenciones internacionales sobre drogas en materia de reducción de la oferta y la demanda de drogas ilícitas no se han logrado, pues ambos indicadores continúan aumentando a nivel global.

En lo que respecta al caso colombiano, desde muy temprano en la legislación nacional existe una lista de normas que han prohibido el consumo y penalizado el narcotráfico. De hecho, este es uno de los países con una de las legislaciones penales más estrictas en materia de tráfico de drogas ilícitas¹⁸. A pesar de los esfuerzos y los recursos invertidos, las SPA han seguido llegando a las manos de los usuarios y el consumo ha venido en aumento¹⁹.

Ahora bien, el paradigma prohibicionista no solo no ha logrado reducir el consumo y la oferta de drogas ilícitas. Adicionalmente, estas políticas han causado efectos colaterales negativos en términos de derechos humanos, salud pública y seguridad. A continuación, se expondrán tres de los efectos negativos del modelo prohibicionista:

1. **Fortalecimiento y enriquecimiento de las mafias del narcotráfico**²⁰

Diversos expertos²¹ han llegado a la conclusión de que la prohibición de las drogas ha tenido un efecto colateral no intencionado: el empoderamiento y enriquecimiento del crimen organizado, en tanto la prohibición ha asegurado su control monopólico del vasto comercio ilegal de drogas.

En este sentido se ha expresado la Comisión Global sobre Política de Drogas, encabezada por Ruth Dreifuss, ex presidenta de Suiza, e integrada por otros exmandatarios, Ernesto Zedillo, ex presidente de México:

¹⁸ **Dejusticia**, “Le pedimos al Presidente Duque que no firme el decreto de la dosis mínima, aquí las razones”, *DeJusticia*, 27 de septiembre 2018, acceso el 5 de junio de 2019.

¹⁹ **Rodrigo Uprimny**, *Drogas, derecho y democracia*, Mama Coca, s. f., acceso el 20 de mayo de 2019 http://www.mama-coca.org/FSMT_sept_2003/es/doc/uprimny_drogas_y_democracia.htm#_ftn1.

²⁰ Este acápite contiene fragmentos exactos de la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2019, el cual es de autoría de la mayoría de los congresistas que suscriben este proyecto.

²¹ Ver: Rolles, S. *et al.* (2016). *The Alternative World Drugs Report. Count the Costs.* [pdf] Bristol: Transform Drug Policy Foundation; Reuter, P., MacCoun, R. (2001). *Drug War Heresies: Learning from other Vices, Times, & Places.* Cambridge: Cambridge University Press; Gutiérrez, E. (2015). *Drugs and illicit practices: the impact on development and governance.* [pdf] Londres: Christian Aid; Jelsma, M. (2011). *The Development of International Drug Control: Lessons Learned and Strategic Challenges for the Future.* [pdf] Ginebra: Global Commission on Drugs Policies.

Los esfuerzos globales de control de drogas han tenido una dramática consecuencia no intencionada: un mercado ilícito criminal de proporciones asombrosas. El crimen organizado es una amenaza para la seguridad. Las organizaciones criminales tienen el poder de desestabilizar a la sociedad y los gobiernos. El negocio de las drogas ilícitas vale miles de millones de dólares al año, parte del cual se usa para corromper a funcionarios del gobierno y envenenar economías. Los carteles de drogas están propagando la violencia en América Central, México y el Caribe. África Occidental está siendo atacada por el narcotráfico. La colusión entre insurgentes y grupos delictivos amenaza la estabilidad de Asia occidental, los Andes y partes de África, alimentando el comercio de armas de contrabando, el saqueo de los recursos naturales y la piratería²².

Por un lado, como lo ha manifestado la Organización de los Estados Americanos, la prohibición de una sustancia, en especial cuando su demanda es alta, tiene como resultado el aumento exponencial de su precio en el mercado²³. Por ejemplo, como se puede apreciar en la siguiente imagen, el margen de ganancia de la heroína es del 16,800%, mientras que la del café es de 413%.



Fuente: **Comisión Global de Política de Drogas. Regulación: el control responsable de las drogas.** Informe 2018. P. 34.

Ahora bien, la conjugación del incremento del consumo mundial de drogas (como se expuso anteriormente para el caso del cannabis) y el aumento de los precios derivado del prohibicionismo, ha tenido como resultado el enriquecimiento exponencial de las organizaciones dedicadas al narcomenudeo y al narcotráfico.

La rentabilidad del narcotráfico para el 2015 estuvo en 260%. Sus ganancias fueron del \$20,5 billones, lo que equivale al 3,8 del PIB de ese

²² **Comisión Global de Política de Drogas. Regulación: el control responsable de las drogas.** Informe 2018. P. 31.

²³ Organización de los Estados Americanos (2013). *El Problema de las Drogas en las Américas.* [pdf] Washington D. C.: OAS.

año²⁴. Ajustado a las incautaciones, las ganancias fueron de \$12,4 billones, equivalentes al 1,6 del PIB²⁵. Para ese mismo año, la rentabilidad del narcomenudeo estuvo en 356%, mientras sus ganancias fueron de 6 billones de pesos, es decir, 0,7% del PIB y ajustado a incautaciones 0,715%. De las ganancias del narcomenudeo en 2015, \$300.000 millones corresponden a la red dedicada al cultivo y producción, \$2,5 billones a la banda delincencial que la distribuye y \$3,2 billones a los expendedores de droga que la ponen en las calles para su consumo²⁶.

Para el 2015, la rentabilidad de transportar cocaína al exterior, ajustada a incautaciones, estuvo por encima del 80%, y en el mercado interno alcanzó incluso más de 1.400%. Entre 2016 y 2017 los ingresos del narcotráfico aumentaron en un 150%. Mientras tanto, para 2017, se estima que el narcotráfico tuvo ganancias por al menos 15.000 millones de dólares, lo que equivaldría al 5% del PIB de ese año²⁷.

Grosso modo, el enfoque prohibicionista no solo no ha logrado cumplir con las metas de reducción de consumo, sino que ha tenido efectos colaterales adversos, como la consolidación de una poderosa economía ilegal internacionalizada que adquiere ganancias extraordinarias. Los precios de la droga se han multiplicado y de ninguna manera son apropiadas por el Estado, sino por un monopolio de las organizaciones criminales, que son además generadoras de violencia, corrupción e inestabilidad institucional²⁸.

2. Aumento de la violencia y la violación a los derechos humanos

El prohibicionismo ha tenido como consecuencia que las organizaciones del narcotráfico hayan transformado su estructura y modelo de negocio, para sobreponerse a la lucha antinarcóticos²⁹. Tal como lo aseguró el entonces Director de Planeación Nacional:

La acción estatal, con el aumento de recursos y de pie de fuerza, llevó a que las organizaciones del narcotráfico cambiaran el modelo de negocio a partir de 2009 e hicieran el tránsito hacia la multicriminalidad y delincuencia organizada para abrir nuevos mercados como el del narcomenudeo,

que les generan más rentabilidad así hayan perdido la hegemonía sobre el negocio³⁰.

A partir del 2008 se pasó de los grandes carteles a la fragmentación de organizaciones de delincuencia organizada, conocida como **narcomenudeo**³¹, lo cual ha derivado en la propagación de expendedores de drogas ilícitas, especialmente en contextos urbanos³².

El narcomenudeo o microtráfico se convirtió en un problema de grandes proporciones y en el mayor desafío a la seguridad en las ciudades y municipios de todo el país, por ser uno de los principales generadores de violencia³³.

El fenómeno del microtráfico ha impactado radicalmente en la seguridad ciudadana, a través de la apropiación del espacio público, la inseguridad derivada a los puntos de expendios (fijos o móviles) y la violencia asociada a los conflictos por el control territorial entre las organizaciones criminales que regulan el negocio, abastecen los mercados, controlan el espacio y lavan el dinero producido. Así mismo, existe evidencia de la relación intrínseca entre el narcomenudeo y delitos como homicidio, desplazamiento forzado, constreñimiento, utilización de menores de edad y hurto; adicionalmente³⁴. Adicionalmente, uno de los principales blancos de estas organizaciones son los niños y jóvenes menores de 16 años.

Según datos de la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana de la Fiscalía General de la Nación, el tráfico, fabricación y porte de estupefacientes (C. P., artículo 376) es el delito con mayor índice de reincidencia y que afecta la percepción de seguridad en las ciudades. Según esta dirección, de las 2.135 organizaciones que se dedican a todo tipo de delitos, el microtráfico encabeza la lista del mayor número de organizaciones en el país con 695³⁵.

³⁰ DNP, “Narcomenudeo, un lucrativo negocio que mueve \$6 billones anuales”, DNP, 9 de noviembre 2016, acceso mayo 1 2019.

³¹ El narcomenudeo implica una transición de puntos fijos de expendio a redes móviles de distribución, así como llamadas telefónicas, redes sociales e Internet y domicilios a residencias, bares y otros establecimientos. Para las entregas de la droga se utilizan mecanismos como los habitantes de calle o el fototaxismo, que sean difíciles de detectar.

³² DNP, *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal*.

³³ **Semana**. “Microtráfico: la mayor amenaza”. 23 de enero de 2016. Recuperado el 7 de julio de 2019 de <https://www.semana.com/nacion/articulo/microtrafico-amenaza-seguridad-ciudadana/457684-3>.

³⁴ **Observatorio de Drogas de Colombia**. Publicaciones mercados locales de drogas ilícitas. S.f. Recuperado el 7 de julio de 2019 de http://www.odc.gov.co/POLITICA/delitos_relacionados/microtrafico

³⁵ **Observatorio de drogas de Colombia**. *Reporte de Drogas de Colombia*. Ministerio de Justicia. 2017.

²⁴ En el 2015, el narcotráfico produjo más ingresos que el sector cafetero, que participó ese año con el 1% del PIB.

²⁵ DNP, “Narcomenudeo, un lucrativo negocio que mueve \$6 billones anuales”.

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ **Rodrigo Uprimny**, *Drogas, derecho y democracia*, Mama Coca.

²⁹ DNP, *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2016.

En este sentido, es posible afirmar que actualmente el microtráfico, producto de la prohibición del mercado de drogas, es uno de los delitos que más afecta la seguridad ciudadana en términos de gobernabilidad, capacidades de las comunidades y capital social.

Afectaciones a la salud pública

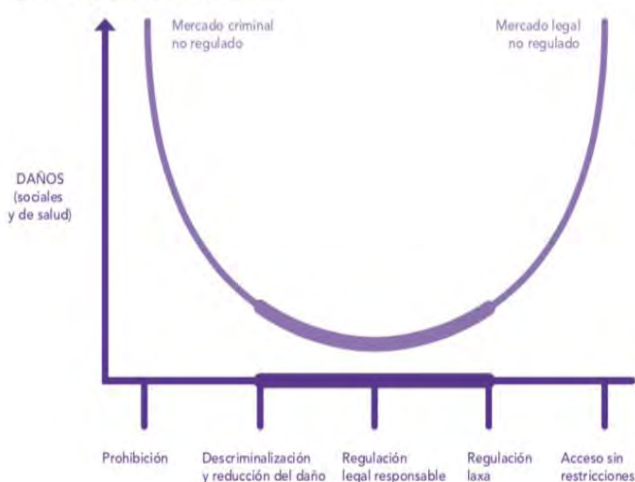
Los altos márgenes de ganancias en el mercado ilícito de drogas se explican en gran medida por la adulteración de las drogas por parte de las bandas delincuenciales, quienes rebajan la pureza de la sustancia para revenderla a los consumidores³⁶.

Cuando la marihuana es rendida con otras sustancias como orina humana, los grupos ilegales encargados de su distribución local pueden alcanzar rentabilidades aproximadamente del 300%. En el nivel de venta al detal la marihuana nuevamente es rendida con otras sustancias potencialmente adictivas como el basuco, duplicando una vez más la cantidad de marihuana que potencialmente se puede vender al consumidor, y poniendo en riesgo su salud. Este mismo proceso se repite con otras drogas como la cocaína³⁷.

A partir de análisis químicos efectuados para cocaína, marihuana y basuco, se pudo evidenciar que la rentabilidad en el proceso de distribución y comercialización de drogas ilícitas en el país, es inversamente proporcional a la calidad de la droga. Es decir, a mayor adulteración de estas sustancias se multiplica no solo la cantidad de droga disponible en el mercado, sino también los ingresos de las mafias asociadas a narcotráfico³⁸.

Ahora bien, como puede apreciarse en la siguiente gráfica, a mayor prohibición de las sustancias, mayor será el impacto negativo en la salud del consumidor, en tanto el mercado estará regulado por agentes ilegales que no ofrecen garantías de derechos humanos.

Figura 1: El impacto del estatus legal en la salud



Fuente: **Comisión Global de Política de Drogas. Regulación: el control responsable de las drogas.** Informe 2018. P. 12.

36 Ibídem.
37 Ibídem.
38 Ibídem.

En este sentido, la prohibición del consumo de marihuana además de no haber reducido el número de consumidores tampoco ha disminuido los daños a la salud asociados a su consumo, pues los consumidores deben recurrir a un mercado que no garantiza sus derechos.

V. REGULACIÓN DEL MERCADO DEL CANNABIS Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS³⁹

Los derechos humanos son universales, intrínsecos, interdependientes e inalienables a todas las personas y es obligación de los Estados garantizar su prioridad por encima de otros acuerdos internacionales, incluidos aquellos relativos al control de drogas.

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

Frente a estos tratados Colombia ha adquirido obligaciones. No obstante, estos deben interpretarse según las obligaciones en materia de derechos humanos, dada la jerarquía del derecho internacional⁴⁰ y la prioridad que tienen los convenios de derechos humanos en nuestro orden interno, aun en estados de excepción, como lo consagra el artículo 93 constitucional⁴¹. Por tanto, los tratados no podrán interpretarse como una justificación ni como una exigencia de un régimen prohibicionista que no da garantías en derechos humanos, teniendo en cuenta que el “el espíritu original de los tratados se centra en la salud”⁴².

En este sentido, cuando los convenios sobre control de drogas puedan entrar en conflicto con las obligaciones en materia de derechos humanos, estas últimas deberán prevalecer. Esta prevalencia se encuentra respaldada en el informe de 2010 de Anand, G, relator especial de la ONU sobre el derecho a la salud, quien afirmó que: “Cuando los objetivos y enfoques del régimen internacional de control de drogas y el régimen internacional de derechos humanos entran en conflicto, es claro

39 Este apartado contiene fragmentos de la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2019.
40 Colectivo de Estudios, Drogas y Derecho, en busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina, CIDE, México: 2014.
41 **Rodrigo Uprimny**, Drogas, derecho y democracia, Mama Coca.
42 Diego Cánepa, 57 Reunión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas. Recuperado el 27 de agosto de 2019 de <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Marihuana-Urugay-se-defendio-ante-ONU-uc228901>

que deben prevalecer las obligaciones de derechos humanos”⁴³.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en Colombia la política prohibicionista para controlar el cannabis ha derivado en efectos colaterales negativos que afectan la salud y la seguridad de personas consumidoras y no consumidoras, como se expuso en el acápite anterior, la creación de un mercado regulado para el consumo de cannabis para adultos es una cuestión de derechos humanos, toda vez que busca ofrecer garantías de seguridad y salud pública, así como afectar a las mafias generadoras de violencia.

A continuación, se describirá de qué manera bajo un sistema de regulación del cannabis pueden garantizarse algunos de los derechos humanos que actualmente se están vulnerando en el marco del modelo prohibicionista:

1. Desempodera al crimen organizado

Todos los mercados, de naturaleza lícita o ilícita, están regulados por algún actor. No obstante, la prohibición, como en el caso del cannabis de uso adulto, ha tenido como consecuencia que sean las organizaciones criminales quienes estén en control del comercio ilegal de cannabis.

Al regular este mercado, quien asumirá el control será el Estado y otros agentes legales. Consecuentemente, el monopolio que tienen las mafias del narcotráfico sobre el mercado de las drogas se vería afectado y de este modo también sus rentas ilícitas⁴⁴.

Por otro lado, al afectar las rentas ilícitas de estas organizaciones se afectan otras fuentes de criminalidad, toda vez que un gran porcentaje de los grupos del crimen organizado involucrados en el tráfico de drogas también están implicados en otras formas de criminalidad como el tráfico internacional de armas, contrabando, falsificación y tráfico de personas, y el control y la explotación doméstica del trabajo sexual, el robo y la venta de bienes robados, secuestro, extorsión y victimización de migrantes⁴⁵.

2. Promueve la salud pública

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) el “goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos

fundamentales de todo ser humano”. Este derecho se aplica en el contexto de las leyes, políticas y prácticas de drogas. De conformidad con este derecho, los Estados deberían, entre otras cosas, **asegurar que las medidas de reducción de la demanda implementadas para prevenir el consumo de drogas se basen en evidencia y cumplan con los derechos humanos**. Adicionalmente, dentro del derecho a la salud en la política de drogas, es fundamental tener en cuenta el eje de reducción de daños.

La existencia de mecanismos legales y regulados para acceder al cannabis de uso adulto, le permitirá a los consumidores tener garantías que no le ofrece el mercado ilegal, como por ejemplo: acceder a un cannabis de calidad; tener información clara y coherente del tipo de cannabis, su composición química, la cantidad exacta de los constituyentes psicoactivos; la trazabilidad del producto (desde la semilla hasta la venta); los posibles riesgos y efectos del consumo de cannabis y sus derivados; así como conocer de antemano cómo reducir el daño de su consumo.

Adicionalmente, en un mercado regulado de cannabis para uso adulto será posible establecer políticas públicas con base en los determinantes sociales de la población. La Organización Mundial de la Salud (OMS)⁴⁶, define los determinantes sociales de la salud como el conjunto de circunstancias que rodean, durante todo el ciclo de vida, a todas las personas, incluido el sistema de salud. Las determinantes son resultado de la distribución de la riqueza, el poder y los recursos en el ámbito mundial, nacional y local, lo que explica un conjunto de inequidades sanitarias, en todo caso, evitables e injustas⁴⁷.

El enfoque de determinantes sociales permite ampliar el concepto de salud, más allá de la ausencia de enfermedad, a una acción inter y transectorial de los Estados, incluyendo la participación social, para afectar dichas inequidades, y construir un bienestar que produzca sociedades y territorios saludables. Este enfoque es importante en el asunto que aquí nos atañe, pues supera los enfoques tradicionales de la epidemiología clásica o de la terapéutica tradicional para el caso del consumo y del consumo problemático. Implica afectar las condiciones económicas, culturales, ambientales, territoriales, de seguridad, entre otras, que crean las circunstancias para que un individuo llegue a un consumo problemático. Actualizar el enfoque hacia los determinantes sociales implica poner a tono internacional la Constitución, así como

⁴³ Anand, G., Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Salud. Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (2010, 6 de agosto). Recuperado el 1º de septiembre. de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/477/94/PDF/N1047794.pdf?OpenElement>

⁴⁴ Comisión Global de Política de Drogas. *Regulación: el control responsable de las drogas*. Informe 2018.

⁴⁵ The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation. *Business Fundamentals; How Illegal drugs sustain organised crime in the EU*. La Haya: Unión Europea. 2018.

⁴⁶ 62ª Asamblea Mundial de la Salud, Reducir las inequidades sanitarias actuando sobre los determinantes sociales de la salud. 29 de mayo de 2009. Consultado: 18/07/2019. En http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A62/A62_R14-sp.pdf?ua=1

⁴⁷ Párrafo extraído del Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2019.

abrir un camino hacia una comprensión mucho más amplia de la política pública, de los planes y programas que se establezcan al respecto⁴⁸.

3. Protección de niños, niñas y adolescentes a través de la inversión en producción

Como se expuso anteriormente, la prohibición del cannabis Colombia está vulnerando los derechos de los niños y las niñas, toda vez que el prohibicionismo ha tenido efectos colaterales como la fragmentación de las organizaciones criminales y del narcomenudeo en las calles, exponiendo los menores al consumo y poniendo en riesgo su seguridad.

Por otro lado, la prohibición del cannabis no está siendo acompañada de políticas de prevención efectivas, pues no cuentan con el presupuesto suficiente, ni están disponibles en todo el territorio nacional. Lo mismo sucede con los servicios de tratamiento y de reducción de drogas para menores.

Dentro de un mercado regulado habrá sitios de consumo específicos a los que solo tendrán acceso los mayores de edad. Adicionalmente, a partir de la regulación el Estado podrá imponer una carga impositiva al cannabis, la cual deberá ser reinvertida, en algún porcentaje, en la prevención. Al respecto, el primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, ha afirmado:

El principal objetivo [de nuestra nueva política sobre el cannabis] es proteger a nuestros niños. En este momento, sabemos que los jóvenes tienen un acceso más fácil a la marihuana que cualquier otra sustancia ilícita. Es más fácil comprar un cigarro de marihuana para un adolescente que comprar una botella de cerveza. Eso no está bien. En segundo lugar, sabemos que las organizaciones criminales y las pandillas callejeras están generando miles de millones de dólares de la venta de marihuana. Sentimos que regularlo y controlarlo sacará esos ingresos de los bolsillos de los delincuentes y lo pondremos en un sistema en el que podamos monitorear, gravar y garantizar que estamos apoyando a las personas que enfrentan desafíos relacionados o no relacionados con el consumo de drogas.⁴⁹

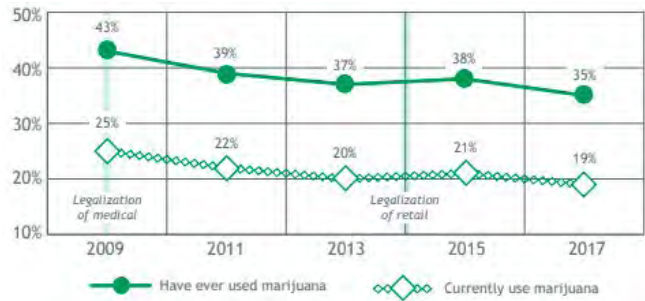
**IV. EXPERIENCIA COMPARADA
COLORADO, ESTADOS UNIDOS**

A partir de 2012 la Enmienda 64 de la Constitución de Colorado legalizó la marihuana no medicinal para su uso recreativo por parte de adultos mayores de 21 años en el Estado. A partir de ese momento, éstos son algunos de los resultados:

⁴⁸ Párrafo extraído del Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2019.

⁴⁹ **Comisión Global de Política de Drogas. Regulación: el control responsable de las drogas.** Informe 2018. P. 33.

- El uso de la marihuana permanece relativamente igual desde la legalización:



- Las encuestas estatales evidencian que el consumo entre los adolescentes ha disminuido considerablemente desde que las ventas de marihuana medicinal se dispararon en 2009, y se ha mantenido estable desde la legalización para uso adulto⁵⁰.
- 4 de cada 5 estudiantes (81%) no consumen marihuana⁵¹.
- Los delitos menores relacionados con la marihuana han disminuido considerablemente⁵².
- De acuerdo con un tribunal de justicia para menores de Denver, la cantidad de casos por posesión de marihuana está disminuyendo. Así mismo, el porcentaje de adolescentes arrestados por delitos relacionados con la marihuana ha caído aproximadamente un 20 por ciento desde que en Colorado se reguló la marihuana de uso adulto⁵³.
- Los datos de salud pública en Colorado indican un aumento repentino de pacientes que buscan tratamiento para el consumo problemático de esta sustancia⁵⁴.
- Adicionalmente, ha permitido que la administración estatal sustituya en gran porcentaje el mercado ilícito de la marihuana.

URUGUAY

Uruguay fue el primer país en legalizar y regular el cannabis de uso no-médico. Incluso durante la dictadura (1973-1985) el país fue bastante progresista y se alejó punitivos de la “guerra contra las drogas”. Por ejemplo, en 1974 despenalizó la posesión de “una cantidad mínima” de sustancias ilícitas.

No obstante, el hecho de que los uruguayos pudieran poseer cannabis por ley, pero no

⁵⁰ Jack Healy. “Los efectos de legalizar la marihuana en Estados Unidos, cinco años después. Ny Times. 2 de julio de 2019. Acceso el 2 de agosto de 2019 de: <https://www.nytimes.com/es/2019/07/02/marihuana-legal-colorado/>

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*.

podieran adquirirlo legalmente, fue una de las contradicciones que resaltó desde muy temprano la sociedad civil.

En junio de 2012 el gobierno de Pepe Mujica publicó un documento de 15 puntos titulado “**Estrategia por la vida y la convivencia**”, que proponía la “legalización regulada y controlada de la marihuana”. Posteriormente, presentó un segundo proyecto de ley ante el Congreso que permitía cultivo doméstico, la venta comercial y los “clubes de cannabis”, previa autorización estatal. El proyecto fue aprobado en la Cámara de Representantes en julio de 2013, por el Senado en diciembre y promulgado a ley el 20 de diciembre de 2013. Hoy en día es la **Ley 19.172**.

Algunos de los resultados más relevantes han sido los siguientes:

- A mayo de 2018 se reportaron 35.246 personas habilitadas para acceder a marihuana de forma regulada.⁵⁵
- El IRCCA calcula que **el 55% los usuarios de marihuana consumen ahora en el mercado regulado**. Es decir, se logró arrebatar a los narcos más de la mitad del negocio.⁵⁶
- El mercado ilegal ha dejado de recibir unos 20 millones de euros en los últimos años, lo que ha debilitado las mafias.⁵⁷
- El mercado de cannabis de tráfico ilícito desde Paraguay ha descendido.
- El Estado registró inversiones de 100 millones de euros en el sector legal de cannabis para 2018, **y la creación de 500 puestos de trabajo**. Una de las empresas más fuertes, Silverpeak Life Sciences, tiene planeado recaudar más de 30 millones de euros en inversión para cuadruplicar su producción en 2019⁵⁸.
- Los consumidores han pasado de comprar un producto de baja calidad en

la calle a convertirse en consumidores responsables.⁵⁹

V. MARCO NORMATIVO VIGENTE

1. ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 02 DE 2009

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁵ La República. “El mercado regulado alcanza al 55% de los usuarios de marihuana”. 19 de julio de 2018. Recuperado el 7 de agosto 2019 de: <https://www.republica.com.uy/el-mercado-regulado-alcanza-al-55-de-los-usuarios-de-marihuana-id666592/>

⁵⁶ Taliv Visram. “Uruguay, el primer país en legalizar la marihuana, está tomándose las cosas con calma”. CNN. 17 de septiembre de 2018. Acceso el 7 de agosto de 2019 de: <https://cnnespanol.cnn.com/2018/09/17/uruguay-el-primer-pais-en-legalizar-la-marihuana-esta-tomandose-las-cosas-con-calma/>

⁵⁷ Sebastián Romero. “Uruguay ¿El futuro de la marihuana ilegal?”. El Confidencial. 12 de marzo de 2019. Acceso el 9 de agosto de 2019 de: https://www.elconfidencial.com/mundo/2019-04-12/uruguay-marihuana-legal-futuro_1938258/

⁵⁸ Ibídem.

⁵⁹ Uki Goñi. “La legalización de la marihuana en Uruguay ha resultado ser todo un éxito”. El Diario. 25 de diciembre de 2017. Acceso el 9 de agosto de 2019 de: https://www.eldiario.es/the-guardian/Uruguay-legalizado-fumado_0_717429244.html

o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos”.

2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA: ARTÍCULO 93

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

3. ACUERDO DE PAZ

2.2 Acto legislativo 02 de 2017

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

2.3 Decreto 896 de 2017

Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

2.4 Decreto 249 de 2017

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

4. LEY 30 DE 1986

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

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

5. LEY 1566 DE 2012

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

Artículo 1°. Reconocimientos. *Reconózcase que el consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas es un asunto de salud pública y bienestar de la familia, la comunidad y los individuos. Por lo tanto, el abuso y la adicción deberán ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado, conforme a la normatividad vigente y las Políticas Públicas Nacionales en Salud Mental y para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto, adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

Artículo 2°. *Atención integral. Toda persona que sufra trastornos mentales o cualquier otra patología derivada del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas, tendrá derecho a ser atendida en forma integral por las Entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud y las instituciones públicas o privadas especializadas para el tratamiento de dichos trastornos.*

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

1. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

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

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

- a) **“Convención Única sobre Estupefacientes” –1961–** Colombia firmó el 3 de marzo de 1975. Fue aprobada por la Ley 13 de 1974 y Decreto de Promulgación número 1019 de 1990; entró en vigor el 2 de abril de 1975.
- b) **“Convención Única sobre Sustancias Psicotrópicas” –1971–** Ratificada por el Estado colombiano el 12 de mayo de 1981. Esta convención fue aprobada por la Ley 43 de 1980 y entró en vigor el 10 de agosto de 1981.
- c) **“Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988).**

Suscrita el 20 de diciembre de 1988, aprobada mediante la Ley 67 de 1993, y ratificada el 10 de junio de 1994. La Sentencia que declara la constitucionalidad de la Convención es la C-176 de 1994, y el Decreto de Promulgación es el 671 de 1995.

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

Como ya se sustentó, estos tratados deben interpretarse acorde a las obligaciones concurrentes en materia de derechos humanos⁶⁰

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

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

Al ratificar los tratados internacionales, los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos.⁶¹ Por tanto, Colombia, al haber ratificado los tratados internacionales enunciados, en función del principio Pact Sunt Servanda, debe adoptar medidas y leyes internas compatibles con las obligaciones y deberes allí consagrados, de manera prevalente.

Ahora bien, existen normas que integran el bloque de constitucionalidad, en sentido estricto o en sentido lato. De acuerdo con la jurisprudencia⁶², los artículos de los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, reconocidos por la Carta, hacen parte del bloque en sentido estricto. Incluso, la propia Constitución remite a esa doctrina y jurisprudencia en su artículo 93-2, al señalar que los derechos constitucionales deben

ser interpretados de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia.⁶³

2.1 Derecho internacional de los derechos humanos de Naciones Unidas

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

2.1 Tratados del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

TRATADOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS			
TRATADO	APROBACIÓN	RATIFICACIÓN	ENTRADA EN VIGOR
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Mediante la Ley 16 de 1972	31 de julio de 1973	18 de julio de 1978
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"	Mediante la Ley 319 de 1996. Declarada exequible mediante Sentencia C-251 de 1997.	23 de diciembre de 1997	Para Colombia: 16 de noviembre de 1999
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Convención de Belém do Pará	Mediante la Ley 248 de 1995, declarada exequible mediante Sentencia C-408 de 1996.	15 de noviembre de 1996	Para Colombia: 15 de diciembre de 1996.

II. MARCO JURISPRUDENCIAL

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

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

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

Por un lado, se autoriza el consumo de la dosis personal, pero por otro se mantiene la penalización del narcotráfico. Es decir, que se permite a los individuos consumir droga, pero

⁶⁰ **Jensema**, "Derechos humanos y políticas de Drogas".

⁶¹ **Naciones Unidas Derechos Humanos**, "El derecho internacional de los derechos humanos, (s.f), acceso el 30 de mayo de 2019, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>

⁶² Ver, por ejemplo, la Sentencia C-582 de 1999.

⁶³ **Rodrigo Uprimny**, "Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y nuevo procedimiento penal", *De-Justicia*, (s.f), https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_47.pdf

se prohíbe su producción, distribución y venta. Carece de toda lógica que la ley ampare al consumidor de un producto y, en cambio sancione a quien se lo suministre.

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

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

Respecto a los tratamientos de salud, la Corte señaló, en la **Sentencia T-859 de 2003**, que el derecho a la salud es un derecho fundamental, considerando que “son fundamentales (i) aquellos derechos respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental y

- (ii) todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo”.

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

Como vemos, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son

pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu.

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

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

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

Finalmente, la Sentencia C-235 de 2019, que declaró inexecutable la prohibición general de consumir bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas en espacio público, se ha pronunciado sobre los sujetos de especial protección y el derecho a la salud en el siguiente sentido:

Existen grupos de sujetos de especial protección constitucional cuyos aspectos particulares y específicos deben ser considerados como es el de los niños y las niñas, ya ampliamente resaltado. Ahora bien, también se debe tener en cuenta que desde la reforma al artículo 49 de la Constitución Política, el acceso a las sustancias psicoactivas por prescripción médica hace parte del derecho fundamental a la salud. En tal medida, la protección que se debe dar a las personas que consumen por razones de salud, como parte de un tratamiento de reducción de daños, por ejemplo,

deben ser tratadas con respeto, sin discriminación y con dignidad. En las guías internacionales se ha resaltado esta cuestión.⁶⁴ Esto es crucial en cuanto a las personas que habitan en la calle, pues entre esta población hay personas que tienen problemas de adicción y para las cuales el consumo está relacionado con asuntos de salud, fundamentalmente. En tales casos, los protocolos que se establezcan para tratar esta población deben tener en cuenta esta dimensión propia del derecho fundamental a la salud. Una regulación debe tener en cuenta el derecho a la dignidad de las personas que están o habitan en la calle, justamente porque su vida transcurre en el espacio público.

VI. CONCLUSIONES

La evidencia estadística y académica ha demostrado política prohibicionista alrededor del cannabis para uso adulto, lejos de haber probado ser efectiva en la reducción del consumo y la oferta de esta sustancia, ha traído efectos colaterales como el fortalecimiento de las mafias, el aumento de la violencia asociada a las mafias del narcotráfico y los riesgos de salud pública que enfrentan las personas consumidoras.

En este contexto, resulta imperante diseñar estrategias alternativas para combatir el narcotráfico y los problemas asociados a las sustancias de uso ilícito, las cuales deben cumplir con las obligaciones que ha adquirido el Estado colombiano en materia de derechos humanos, las cuales serán prevalentes frente a cualquier otro tratado internacional.

Después de hacer una revisión académica y analizar las experiencias internacionales sobre políticas de drogas, los congresistas abajo firmantes hemos concluido que la regulación es el paradigma más efectivo para conciliar las convenciones internacionales sobre fiscalización de drogas y las obligaciones del Estado en derechos humanos, toda vez que busca ofrecer garantías de seguridad y salud pública, al mismo tiempo que afecta a las mafias generadoras de violencia.

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 17 de septiembre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 194 de 2019 Senado, *por medio del cual se establece un marco de regulación y control del cannabis de*

uso adulto, con el fin de proteger a la población colombiana de los riesgos de salud pública y de seguridad asociados al vínculo con el comercio ilegal de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Gustavo Bolívar Moreno, Luis Iván Marulanda Gómez, Julián Gallo Cubillos, Temístocles Ortega Narváez, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Feliciano Valencia Medina, Aída Avella Esquivel, Griselda Lobo Silva. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión **Primera** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Septiembre 17 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2019 SENADO

por medio del cual institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias, estarán autorizados a obtener registro calificado de programas académicos de maestría y doctorado y se dictan otras disposiciones.

SENADO

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Los institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias o quien haga sus veces, podrán obtener el registro calificado para ofrecer y desarrollar programas académicos de maestría y doctorado, con capacidad de realizar y orientar procesos académicos e investigativos en un área específica del conocimiento, previo cumplimiento de las disposiciones legales establecidas para dicho fin, exceptuando aquellas que, por el tipo de instituciones que son, serían

⁶⁴ UNAIDS, WHO, UNDP, International Centre on Human Rights and Drug Policy (2019) *International Guidelines on Human Rights and Drug Policy*. German Cooperation, Confédération suisse, GPDPD & UNDP; II Obligations arising from human rights standards, 1.2. Drug dependence treatment.

desmedidas o inadecuadas en su cumplimiento para el fin de la presente ley.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Educación Nacional solo otorgará el registro calificado correspondiente, previa verificación del proceso de reconocimiento adelantado por Colciencias o quien haga sus veces, conforme a los lineamientos establecidos por dicha entidad, para lo cual, el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Comisión Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces), podrá solicitar la documentación e información que soporte el cumplimiento de dicha etapa ante Colciencias.

Parágrafo 2°. Para efectos de información y publicidad, los programas de maestría y doctorado que obtengan registro calificado otorgado por parte del Ministerio de Educación Nacional serán registrados en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES).

Artículo 2°. Los institutos o centros de investigación, en seguimiento de los parámetros establecidos por Colciencias o quien haga sus veces, se definen como organizaciones públicas, privadas o mixtas independientes, que tienen como misión institucional desarrollar diversas actividades de investigación (básica o aplicada), con líneas de investigación declaradas y un propósito científico específico. Un centro de investigación puede prestar servicios técnicos y de gestión a sus posibles beneficiarios, puede estar orientado a la generación de bienes públicos de conocimiento para el país, así como tener una orientación a la generación de conocimiento y su aplicación mediante procesos de desarrollo tecnológico.

Los centros o institutos de investigación pueden clasificarse como organizaciones de carácter público, privado o mixto. Dependiendo de su naturaleza, pueden catalogarse como:

- *Centros autónomos o independientes:* Son entidades con autonomía administrativa y financiera, personería jurídica propia, legalmente constituidos.
- *Centros de investigación dependientes:* Son organizaciones adscritas al sector académico o a Entidades públicas o privadas. Los Centros dependientes pueden contar con cierto grado de autonomía administrativa/financiera y deben estar legalmente constituidos mediante acto administrativo, resolución o documento que haga sus veces y que indique la denominación y alcance del mismo.
- *Centros e institutos públicos de I+D:* Entidades adscritas y/o vinculadas a

ministerios, departamentos administrativos, unidades, agencias o entidades descentralizadas de orden nacional, que han sido creadas para apoyar el cumplimiento de su misión institucional y mejorar la calidad técnica de las intervenciones con base en la generación de conocimiento científico, el desarrollo y la absorción de tecnología.

Parágrafo. Los institutos o centros de investigación de carácter privado, deben constituirse como personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones o fundaciones, como requisito para poder obtener el registro calificado para programas de maestría y doctorado.

Artículo 3°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación, reglamentará los demás aspectos establecidos en la presente ley, en particular, lo relativo a los requisitos necesarios, la obtención, ampliación, extensión y demás trámites asociados al registro calificado de que trata la normativa vigente para programas de maestría y doctorado.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Honorable Senador

Honorable Senador

CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZALEZ
Partido Conservador de Colombia

PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2019 SENADO

por medio del cual institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias, estarán autorizados a obtener registro calificado de programas académicos de maestría y doctorado y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

El presente proyecto de ley retoma la iniciativa presentada en el cuatrienio pasado por la Senadora Sandra Villadiego, (Proyecto de ley número 108 de 2017 Senado) y que alcanzó a surtir primer debate en Comisión Sexta de Senado de la República, proyecto en el que tuve la oportunidad de actuar como ponente para

primer y segundo debate, lo que me permitió reconocer su importancia, por lo cual hoy lo presento nuevamente a consideración realizando ajustes que considero necesarios en su contenido y alcance.

El espíritu del proyecto tiene un impacto social muy positivo, ya que busca crear programas de maestría y doctorado en áreas que las universidades desdeñan por no tener mucha demanda, lo que las hace económicamente inviables para estas, pero en cambio, si institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias pueden crearlos, lo harían en condiciones de calidad muy elevadas y a precios asequibles para las mayorías. Hoy por hoy, los programas de maestría son insuficientes para las necesidades del país y los doctorales aún son escasos y se concentran en áreas de alta demanda, por lo que pueden costar hasta cuatro veces lo que valen en países como Argentina o México, para mencionar dos de Latinoamérica, o España, Italia, Alemania, donde valen una fracción de lo que se cobra acá y en universidades mucho mejor rankeadas y con programas de mucha tradición. Para el caso de las maestrías, si bien es cierto la oferta es considerable, los costos son en extremo elevados en comparación con países de la región de similares condiciones socioeconómicas.

Por este solo hecho, el proyecto es loable, ya que en las condiciones en que se propone, terminaría con el factor de exclusión de las clases menos favorecidas en el acceso a programas posgraduales avanzados, que, por el solo factor económico, se han vuelto viables solo para las élites. Extender la posibilidad de registro calificado a centros e institutos de investigación reconocidos por Colciencias, permite tener un filtro de calidad en los programas que se presenten, así como el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional para la obtención del registro calificado de programas de maestría y doctorado, asegura que solo las instituciones que cumplan con los lineamientos de calidad establecidos por lo que el Gobierno nacional sean capaces de ofrecer y desarrollar estos programas.

Debemos tener en consideración que el desarrollo de todo país está sujeto en gran medida al avance de la ciencia, la tecnología, las artes o las humanidades, las cuales se basan en los progresos de la investigación científica, al respecto la Unesco dice:

11. Que la investigación científica y sus aplicaciones pueden ser de gran beneficio para el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible, comprendida la mitigación de la pobreza,

y que el futuro de la humanidad dependerá más que nunca de la producción, la difusión y la utilización equitativas del saber¹.

Colombia, no obstante, presenta un registro muy bajo de novedades científicas, si se toma como indicador el número de patentes que son registradas en el país en forma anual. Miremos el gráfico siguiente, en el que comparamos los cuatro países con mayor número de habitantes de América Latina².

**Total, de patentes concedidas por país
(presentación directa y entrada en la fase nacional del PCT)**

País	Habitantes (mill.)	2016	2017
Argentina	44.27	377	354
Brasil	209.30	1.464	1.622
Colombia	45.65	160	234
México	129.20	950	1.095

Como se observa en la gráfica, por número de habitantes, Colombia debería tener una producción similar a la de Argentina, sin embargo, en los dos años analizados, hay una brecha con Argentina de más del 30% por debajo.

Para 2015, **cerca del 25% de todas las patentes en vigor en todo el mundo estaban en Estados Unidos y 18% en Japón.** Por el lado de las marcas, China posee más activas que ningún otro país: 10,3 millones.

En materia de producción y protección de la propiedad intelectual en Colombia, **un reciente estudio de la Andi y Revista Dinero en más de 200 empresas, mostró que 28 de ellas solicitaron 128 patentes en los últimos tres años y se concedieron un total de 69.**

Colombia enfrenta enormes desafíos por resolver para cumplir su sueño de convertirse en una de las economías más innovadoras de América Latina para 2018 *de la mano de una nueva generación de investigadores.* (El resaltado es nuestro)³.

En cuanto a la innovación, aspecto clave en el desarrollo de un país, el Global Innovation Index

¹ Ver Unesco. “Declaración sobre la ciencia y el uso del saber científico (Conferencia Mundial sobre la Ciencia)”, Budapest, 26 de junio al 1º de julio de 1999, disponible en [http://www.unesco.org/science/wcs/esp/declaracion_s.htm], consultada el 6 de febrero de 2017.

² Cifras tomadas del Centro de Datos Estadísticos de la OMPI sobre propiedad intelectual, disponibles en [https://www3.wipo.int/ipstats/index.htm?lang=es&tab=patent].

³ Ver “¿Cómo está Colombia en patentes en comparación con otros países?”, en *Dinero*, 7 de agosto de 2017, disponible en [https://www.dinero.com/emprendimiento/articulo/crecimiento-de-las-patentes-en-colombia-y-el-mundo/247386].

2018 rankings ubica a Colombia en el puesto 63 de 126 países evaluados⁴.

Entonces, a partir de cifras concretas que permiten evaluar al país en temas de investigación e innovación, podemos indicar que para el desarrollo de la investigación científica se requiere de investigadores formados de manera apropiada. Sin embargo, Colombia tiene un número muy bajo de investigadores con formación doctoral, según Colciencias, en Colombia se gradúan alrededor de ocho doctores al año por cada millón de habitantes (en 2014 se graduaron solo 390 doctores en el país⁵), mientras que en Chile gradúan 23 por millón, en México 24, en Brasil 63 o en Argentina 23.

Según cifras reveladas por el Ministerio de Educación a finales de 2015, los graduados de pregrado representaron más de 274.000 personas y a nivel de posgrados la cifra ascendió a poco más de 70.000.

Si se mira más específicamente, en número de graduados de doctorado, se observa la gran brecha que aún existe en Colombia en comparación con otros países del mundo.

[...]

Tal como afirma Colciencias, **“la cantidad de doctores graduados en un país es un reflejo de sus capacidades instaladas para llevar a cabo labores de investigación y desarrollo y para formar talento humano para realizarlas”**⁶.

De modo paralelo, es también bastante baja la cantidad de programas de maestría y doctorado que adelantan las universidades colombianas (1.465 maestrías y 236 doctorados en 2015, para todas las áreas de conocimiento, lo que por ello, resulta una cifra bastante pobre⁷), en comparación con países de la región similares en población y aspectos socioeconómicos (ver tabla 2.5).

⁴ Soumitra Dutta, Bruno Lanvin y Sacha Wunsch-Vincent (eds.). *Global Innovation Index 2018. Energizing the world with innovation*, Genève, World Intellectual Property Organization, 2018, disponible en [http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2018.pdf], p. xx.

⁵ Ver “¿Cuántos doctores gradúa Colombia en comparación con el resto del mundo?”, en *Dinero*, 15 de marzo de 2017, disponible en [https://www.dinero.com/economia/articulo/graduados-de-doctorado-en-colombia-y-el-resto-del-mundo/242911].

⁶ Ídem.

⁷ Ver Ministerio de Educación Nacional. *Compendio estadístico de la educación superior en Colombia*, Bogotá, MEN, 2016, p. 37. Ver “Cifras sobre doctores y doctorados en Colombia”, *Revista Semana*, 13 de abril de 2017, disponible en [https://www.semana.com/educacion/articulo/situacion-de-los-doctores-en-colombia-datos-cifras-panorama/382650-3].

Tabla 2.5. Número de programas por área de conocimiento y nivel de formación en 2015

Área de Conocimiento	Nivel de Formación						Total
	Técnico Profesional	Tecnológico	Universitario	Especialización	Maestría	Doctorado	
Agronomía, Veterinaria y afines	84	75	68	42	36	15	320
Bellas Artes	90	123	221	25	30	3	492
Ciencias de la Educación	5	6	470	201	175	20	877
Ciencias de la Salud	23	48	261	708	118	20	1.178
Ciencias Sociales y Humanas	54	79	673	719	384	61	1.970
Economía, Administración, Contaduría y afines	403	555	924	965	292	17	3.156
Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines	388	591	991	476	298	51	2.795
Matemáticas y Ciencias Naturales	19	42	148	35	132	49	425
Total	1.066	1.519	3.756	3.171	1.465	236	11.213

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Sistema de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior - SACE3. Fecha de corte: 31 de diciembre de 2015.

En cuanto al número de doctores que se gradúan al año, Brasil es el líder indiscutible con 12.217, le sigue México con 4.665, Argentina con 1.680, Cuba con 1.235, y Chile con 514. Colombia, con 245 graduados según datos de 2011, nuestro país solo supera a Costa Rica que tiene 112.

En Colombia 43 universidades tienen programas de doctorado, *pero 6 de ellas tienen 126 de los 226 que actualmente existen*. Se trata de la Universidad Nacional, con 57, la Universidad de Antioquia, con 24, la Universidad de los Andes, con 15, la Universidad del Valle, con 13, la Universidad del Norte, con 10, y la Universidad Javeriana, que cuenta con 7 programas⁸. (El resaltado es nuestro).

Estas cifras permiten de nuevo ver que respecto del número de habitantes/país, existe un notable atraso de Colombia con sus pares de la región.

Los programas académicos de doctorado son un escenario privilegiado para obtener logros en materia de investigación científica, a pesar de ello, además de existir en el país muy pocas universidades que ofrecen doctorados (43) de las cuales solo seis concentran el 55,76% de los programas, en los escalafones internacionales las universidades colombianas no suelen aparecer entre las 500 mejores del mundo. Así mismo, casi todos los programas de doctorado, con muy pocas excepciones, se concentran en la capital del país (34,25%), lo que significa un problema de abierta desigualdad en el acceso al conocimiento, la educación y la investigación científica para las regiones en Colombia.

⁸ “¿Cuántos doctores gradúa Colombia en comparación con el resto del mundo?”, cit.

En razón de las consideraciones anteriores, y a las recomendaciones de la OCDE en la materia, resulta indispensable ampliar el abanico de instituciones que investigan en las distintas áreas de las ciencias, autorizadas para desarrollar programas de maestría o doctorado y, en esa dirección, los institutos o centros de investigaciones o estudios, que como actividad principal se dedican a la investigación científica, serían los llamados a ser convocados en este esfuerzo nacional por mejorar la tasa de investigadores preparados con título de magíster y doctor y el número de programas de maestrías y doctorados en el país.

Centros reconocidos por sector y región, 2012-2016⁹

A. Centros de investigación

Sector	Caribe	Centro Oriente	Eje Cafetero	Pacífico	Total General
Salud y temáticas asociadas	0	14	1	4	19
Ciencias Sociales y temáticas asociadas	1	5	2	0	8
Agropecuario y temáticas asociadas	1	2	0	1	4
Ambiente y Hábitat	0	2	1	1	4
Ciencias Básicas	0	2	1	0	3
Biotecnología	0	1	0	1	2
Educación - Ciencias Sociales	0	0	1	0	1
Energía y Minería	0	1	0	0	1
Industria	0	1	0	0	1
Mar - Ambiente y Hábitat	1	0	0	0	1
Total general	3	28	6	7	44

Fuente: Colciencias. Dirección de Fomento a la Investigación. Consolidado OAP. Corte 31/12/2016

B. Centros de Desarrollo Tecnológico

Sector	Centro Oriente	Centro Sur	Eje Cafetero	Pacífico	Total General
Salud y temáticas asociadas	1	0	0	0	1
Ciencias Sociales y temáticas asociadas	1	0	0	0	1
Agropecuario y temáticas asociadas	2	3	1	2	8
Ambiente y Hábitat	0	0	1	0	1
Biotecnología	0	0	1	0	1
Industria	4	0	0	0	4
Energía Y Minería	4	0	1	0	5
Electrónica, Telecom. e Informática	2	0	0	0	2
Apropiación Social	1	0	0	0	1
Total general	15	3	4	2	24

Fuente: Colciencias. Dirección de Fomento a la Investigación. Consolidado OAP. Corte 1/09/2016

Es importante incrementar la oferta de programas de calidad, sobre todo en áreas en las que ni siquiera las universidades públicas quieren incursionar, dados los costos fijos tan elevados de una universidad que llevan los puntos de equilibrio de los programas de maestría y doctorado a niveles inalcanzables, situación que para los institutos y centros de investigación puede ser manejable al ser de menor tamaño.

Algunos podrán argumentar que aumentar la cantidad de programas de maestría y doctorado

no resuelve el problema, pero ante ese argumento tener más investigadores con título de maestría y doctorado ciertamente nutre los insuficientes grupos de investigación con los que cuenta el país y aumenta de manera considerable la cantidad de productos resultado de investigación que cada uno de ellos produce al año, que es uno de los factores con los que se mide el desarrollo de la investigación en el país. Aumentar los graduados de programas con la calidad requerida, indiscutiblemente eleva los deltas de producción en ciencia y tecnología y nutre los grupos actuales, así como fomenta la creación de nuevos. Mírese el estado de la investigación en la tabla siguiente¹⁰.

II.5.1.1. Datos. Grupos de Investigación reconocidos por región y sector. 2012 - 2016.

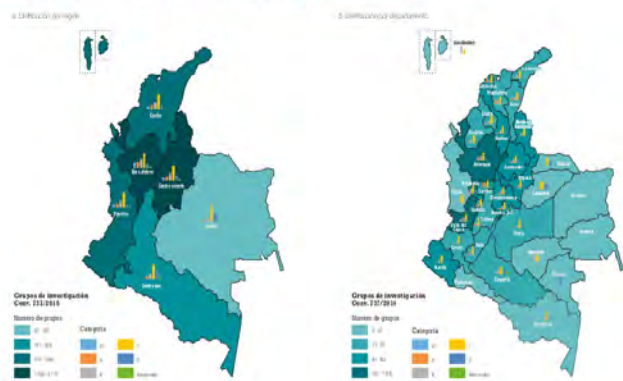
Etiquetas de fila	A1	A	B	C	D	Reconocido	Total general
Centro - Oriente	181	225	451	914	301	103	2.175
Región Eje Cafetero	135	154	222	374	107	37	1.029
Región Caribe	39	90	125	278	69	10	611
Región Pacífico	47	64	118	266	57	18	570
Centro - Sur	6	14	24	68	40	9	161
Región del Llano		2	10	35	18	1	66
ND			2	4	18	2	26
Total general	408	549	952	1.939	610	180	4.638

Fuente: Dirección de fomento a la investigación. Colciencias. Consolidado OAP.

Sumado a lo anterior, la cantidad de docentes con las máximas titulaciones posgraduales en las universidades, se impacta positivamente con el proyecto.

Del mismo modo, en el tema de la descentralización, esta ley busca consolidar centros e institutos de investigación en las regiones, para incrementar el número de grupos con productos resultado de investigación y profesionales con formación posgradual en zonas donde hoy son casi inexistentes y marcan pobremente en las convocatorias de categorización de grupos¹¹.

II.5.1.3. Mapa. Grupos de investigación reconocidos por región y departamento, según categoría. 2015 - 2016.



Los institutos de investigación no tienen la misma naturaleza, misión y características de las universidades, además solo se ha previsto en esta ley que desarrollen programas de maestría y doctorado, *no pregrados*, por tanto, no deben requerirse todas las condiciones ordinarias

⁹ Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación –Colciencias–. *Boletín n.º 5*, noviembre de 2017, p. 59, disponible en [https://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/ckeditor_files/Boletin-Estadistico2017_Final.pdf].

¹⁰ *Ibíd.*, p. 68.

¹¹ Colciencias. *Boletín n.º 5*, cit., p. 70.

contempladas para la obtención por parte de una universidad de un registro calificado. En cambio, como debe garantizarse, sin incurrir en excesos, que los institutos y centros de investigación que creen programas de maestría y doctorado ofrezcan condiciones de alta calidad, como las que exige el desarrollo de la investigación científica, en la ley se ha contemplado la exigencia del reconocimiento de Colciencias o quien haga sus veces como centro o instituto de investigación, requisito de la mayor exigencia, en especial en investigación, medios educativos y docentes investigadores. Por lo demás, el trámite que se aplicará sigue las reglas legales existentes, que consagran la intervención del Ministerio de Educación Nacional, previo concepto del organismo técnico asesor, con la visita de pares académicos para verificar el cumplimiento de los requisitos.

El cumplimiento del requisito del reconocimiento de Colciencias o quien haga sus veces, será suficiente para asegurar una educación de la más alta calidad en el nivel de maestría o doctorado, en todas las áreas del conocimiento.

El propósito central del proyecto de ley es contribuir de manera eficaz y eficiente al desarrollo del conocimiento científico y tecnológico, por medio de una política que estimule la creación de programas de maestría y doctorado de alta calidad, los cuales representan el escenario más apropiado para formar investigadores de alto nivel, propiciar investigaciones y, como resultado de la suma de esas condiciones, producir nuevos conocimientos que ayuden a superar el atraso mayúsculo en que se encuentra el país en este campo respecto de los países pares en la región.

Según los estudios de la OCDE¹²,

El sistema de innovación de Colombia es aún pequeño y carece de un centro empresarial fuerte. El gasto en I + D es solo del 0,2% del PIB, mientras que en Brasil es del 1,2% y en la OCDE del 2,4%. Otras medidas de innovación, tales como el registro de patentes y publicaciones científicas per cápita, sitúan a Colombia por detrás de algunos de sus países vecinos como Brasil, Chile y Argentina. Se puede aprender mucho de otras economías emergentes que constituyen actores importantes de la innovación global.

Pese a que la generación de nuevo conocimiento a través de la investigación científica debe ser una prioridad nacional, puesto que el conocimiento es el tipo de capital más valioso en los tiempos de la globalización, el más apetecible de todos, incluso de mayor importancia que el capital económico, ya que el nuevo conocimiento es el

motor imprescindible del desarrollo económico y, por ende, del bienestar de una Nación, Colombia es uno de los países con mayor atraso comparativo en la gestación de conocimiento.

Según reportaje de la *Revista Semana*,

En el caso de Colombia, según la OCDE, el país se encuentra bastante rezagado. Para el año 2014, *se habla de 356 doctores colombianos*, una cifra muy pequeña teniendo en cuenta que países como *México y Argentina manejan números de 5.782 y 2.088 respectivamente*. Además, de acuerdo con el mismo informe, *desde 1998 el país solo ha formado 98 doctores*. Es decir, cada año en Colombia se gradúan seis con título de doctorado¹³. (El resaltado es nuestro).

Esto ocurre en buena parte al existir muy pocos programas concentrados en un puñado de universidades¹⁴ que, en algunos casos, reciben menos de media docena de estudiantes para cursar un programa doctoral y dado que una cifra como la indicada copa el máximo de su capacidad para formar doctores, después de las consabidas deserciones, la tasa de graduación de los estudiantes es muy baja.

El Consejo Nacional de Acreditación (CNA) ha dicho

Sin ser exhaustivo [...] resalta[n] dos desafíos que los doctorados en Colombia están comenzando a confrontar. El primero de ellos se relaciona con algunos doctorados que *tienen un alto número de doctorandos, sin que este número se refleje en un adecuado número de profesores con capacidad y tiempo para dirigir un número tan elevado de tesis doctorales*. En segundo lugar, se destaca el problema que surge de la *tendencia a atomizar doctorados de una misma universidad en un mismo campo del conocimiento*, por estar ubicados en municipios diferentes. Esta tendencia ha sido promovida por la actual política de financiación de doctorados, la cual genera un incentivo para que las universidades “diferencien” doctorados con el fin de poder captar más recursos. Este es un problema que ha surgido en universidades grandes en toda América Latina¹⁵. (El resaltado es nuestro).

El país tiene una tasa muy deficiente, casi insignificante, en el registro de nuevas patentes. Su número de doctores, esto es, de los profesionales

¹³ Ver “Colombia se ‘raja’ en número de doctorados”, *Revista Semana*, 7 de marzo de 2017, disponible en [http://www.semana.com/confidenciales-semanacom/articulo/colombia-con-poco-numero-de-doctorados/517751].

¹⁴ Solo 43 instituciones ofrecen doctorados en Colombia. Ver *Posgrados*, año 9, n.º 17, Bogotá, Casa Editorial *El Tiempo*, 30 de marzo de 2017, p. 10.

¹⁵ Ver ¿cuál es la situación actual de maestrías y doctorados en Colombia? ¿Cómo se compara con los posgrados en otros países?, disponible en [http://www.mineducacion.gov.co/CNA/1741/article-187381.html].

¹² “Políticas de Innovación: Colombia. Resumen ejecutivo”, 2014, disponible en [https://www.oecd.org/sti/inno/colombia-innovation-review-assessment-and-recommendations-spanish.pdf], p. 1.

con formación avanzada para la investigación y la producción de conocimiento, es extremadamente bajo. La cifra de programas de doctorado que se desarrollan en las universidades colombianas es notoriamente insuficiente, puesto que tenemos muy pocas universidades con las condiciones requeridas –en especial, en medios, docentes con formación doctoral y experiencia en dirección de tesis y recursos de investigación– para que puedan ampliar la oferta de programas de doctorado, además de la centralización, ya que, según estudio de Orlando Acosta de la Universidad Nacional y Jorge Celis de la Universidad de Estocolmo, el 32,25% de los programas de doctorado en el país se encuentran en Bogotá, el 25,24% en Antioquia y el 7,14% en el Valle del Cauca, lo que deja al resto del país con solo el 32.37% de los programas¹⁶.

De acuerdo con datos de Colciencias¹⁷, en la Convocatoria 693 de 2014 cuyos resultados finales se socializaron el 20 de abril de 2015, estos arrojan que tomando como base la cifra de 58.730 personas registradas con sus hojas de vida (CvLac) en los grupos de investigación reportados en Colciencias, solo 8.280 tendrían las calidades necesarias para ser considerados, realmente, como investigadores, tanto por su formación académica, como por su producción científica (la distribución fue: 1.057 investigadores *senior*, 2.064 investigadores asociados y 5.159 investigadores junior¹⁸). Es decir, apenas el 14.09% de quienes de manera primordial se dedican a la investigación científica y al trabajo académico, de manera sólida y verificable, tienen las condiciones apropiadas de formación académica y/o producción científica, indispensables para ser considerados verdaderos investigadores. Y si hacemos el análisis de investigadores *senior*, la cifra es más que preocupante: solo el 1,79% de los investigadores registrados posee la categoría más alta (3,51% la de asociados, la segunda en calidades académicas y 8,78% como junior, la más básica de las categorías). Esto no habla muy bien acerca de quienes conforman los grupos de investigación científica en Colombia, es decir, sobre quienes hacen ciencia. Las cifras anteriores ilustran de un modo contundente la necesidad de ampliar la oferta de programas de maestría y doctorado, desde luego, en condiciones de calidad elevadas.

La misma OCDE manifiesta que

¹⁶ Ver *Posgrados*, cit.

¹⁷ Colciencias. “Modelo de medición de grupos de investigación, desarrollo tecnológico o de innovación y de reconocimiento de investigadores del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación, año 2015”, Bogotá, Colciencias, 15 de octubre de 2015, disponible en [http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/noticias/mediciondegrupos-actene2015.pdf], p. 15.

¹⁸ Ídem.

Colombia cuenta con un total de 81 universidades (32 públicas y 49 privadas). Tres cuartas partes de la población estudiantil asisten a universidades públicas. *Solo una pequeña parte de los profesores de educación superior tienen doctorados* y se concentran en las universidades de élite¹⁹. (El resaltado es nuestro).

Y continúa con que

La disparidad fue aún mayor a nivel de doctorados, puesto que el número de personas con estudios doctorales en ciencias, ingeniería y otras áreas por cada 100.000 habitantes es inferior al de otros diez países de América Latina y el Caribe²⁰.

En la administración pública, un informe sostiene que

Así las cosas, se encontró que dentro de más de 160 altos cargos, solo 10 personas cuentan con este título universitario, que para algunas academias es el más relevante que se le puede otorgar a un estudiante²¹.

El mismo informe indica que

De acuerdo con cifras de Colciencias, en el país hay 5,6 doctores por cada millón de habitantes; y entre 2004 y 2014 se han graduado 2.636 que han cursado al menos uno de los más de 205 programas que ofrecen las universidades locales. Y es que, según cifras a 2014 del Consejo Nacional de Acreditación, en el país hay alrededor de 43 instituciones académicas que ofrecen este título, lo que demuestra una oferta disminuida, según los analistas²².

Para contextualizar la cifra, y vislumbrar el atraso, podemos mencionar que

En América Latina, Brasil produce anualmente 63 doctores por cada millón de habitantes; México, 24; Chile, 23; Argentina, 23, y Colombia solamente cinco²³ [...] Pero aunque en Colombia

¹⁹ Estudios de la OCDE de las Políticas de Innovación, cit., p. 8.

²⁰ *Ibid.*, p. 10. Como referentes adicionales se pueden consultar: OCDE. *Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development*, 2015, disponible en [http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/frascati-manual-2015_9789264239012-en]; Departamento de Planeación Nacional –DNP–. Documento para discusión de la “Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2016-2025”, disponible en [https://www.dnp.gov.co/CONPES/Documents/Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20ciencia,%20tecnolog%C3%ADa%20e%20innovaci%C3%B3n.%20VDiscusi%C3%B3n.pdf].

²¹ “El país de los doctores que no tienen doctorado”, 12 de abril de 2016, publicado en *El Colombiano*, disponible en [http://www.elcolombiano.com/colombia/educacion/colombia-el-pais-de-los-doctores-que-no-tienen-doctorado-HM3952559].

²² Ídem.

²³ Ver el artículo “Colombia, rezagada en formación doctoral”, *El Espectador*, 7 de enero de 2015, disponible

la mayoría de doctores están en la educación superior, solo el 5,4% de los profesores de este nivel educativo posee título doctoral, lo cual, de acuerdo con los expertos, sugiere que la calidad educativa universitaria en el país no es la mejor. Hace más de una década, Brasil tenía 30% y Chile 14,4% de sus docentes universitarios con este nivel de formación. *La planta docente de la Universidad Nacional con título doctoral se ubica actualmente en 40,48% y en los Andes es de aproximadamente 64%, mientras que en la U. de São Paulo, en Brasil, es de 99,7%.* (El resaltado es nuestro).

Es por los motivos expuestos que este proyecto de ley busca facultar a los institutos o centros de investigación reconocidos por Colciencias o quien haga sus veces, para que organicen y adelanten programas de maestría y doctorado. Se debe anotar que la iniciativa propuesta *no busca el otorgamiento de personería jurídica como instituciones de educación superior a los institutos o centros de investigación*, facultad claramente establecida por la Ley 30 de 1992 y sus decretos reglamentarios a quienes así lo soliciten ante el Ministerio de Educación Nacional, conforme a un procedimiento específico y unos criterios normativos y académicos claros. Se busca que los institutos y centros de investigación, con sujeción al actual Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, puedan ofertar programas académicos de maestría y doctorado, bajo el procedimiento de registro calificado establecido legal y reglamentariamente para cualquier institución de educación superior, según lo dispuesto en el Decreto 1330 de 2019. Lo anterior, aunado a los actuales procesos de reconocimiento y seguimiento ante Colciencias²⁴ a los que son sometidos los centros e institutos de investigación y el sistema de categorización de grupos de investigación mediante las convocatorias periódicas que realiza dicha institución, brinda a la comunidad académica las suficientes garantías que respaldan la exigencia y calidad necesarias, al contar con unos precisos referentes académicos que permiten, tanto al Ministerio de Educación Nacional como a Colciencias, una evaluación integral de la labor académica que este tipo de instituciones llevaría a cabo con la oferta académica de maestrías y doctorados.

Sobre las razones que llevan a formular la propuesta debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que los programas académicos de maestría y doctorado poseen, ante todo, como su característica esencial más representativa, el que se trata de

programas de formación de investigadores, que por tanto deben contar con una extensa trayectoria en investigación y, en ese sentido, son las instituciones de investigación aquellas que mejor pueden cumplir esa misión, pues son las entidades dedicadas de lleno a la investigación y las que tienen mayor experiencia investigativa.

En segundo lugar, es indispensable reflexionar en que, tal como lo evidencian las distintas cifras estadísticas que han sido citadas, las universidades colombianas no han podido crear un número suficiente y diverso de programas de maestría y doctorado, desconcentrar su oferta que, como ya se dijo, se encuentra en su mayor porcentaje en Bogotá y Antioquia (57,49%) y equiparar los costos de los programas a aquellos de otros países de América Latina o Europa, donde valen una fracción de su costo en Colombia, sin que exista explicación razonable por parte de las universidades acerca de por qué una maestría o un doctorado en el país vale varias veces lo que cuesta hacerlo en el exterior.

Entonces, la participación de institutos y centros de investigación es una necesidad, modulará la oferta de programas de maestría y doctorado con todas las condiciones de calidad respecto de su precio al hacerlo más justo e incluyente y, así mismo, deberá servir como una opción complementaria de los esfuerzos adelantados por las universidades públicas y privadas del país.

En tercer orden, la alternativa de recurrir a centros e institutos de investigación para el desarrollo de programas académicos de maestría y doctorado, ha sido una estrategia recurrente entre los países del mundo más avanzados en materia socioeconómica, que son además aquellos con mayores éxitos en investigación y gestación de nuevo conocimiento.

Hay innumerables ejemplos a nivel mundial de institutos y centros de investigación que desarrollan programas de maestría y doctorado con titulación propia y muchísimo éxito y renombre en términos de excelencia y aporte al conocimiento científico.

En cuarto término, debe considerarse que en el país existen un gran número de institutos y centros de investigación del más alto nivel, muchos de ellos constituidos como entidades de carácter oficial, pero sobre todo, distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional que de seguro estarían en condiciones de organizar programas académicos de maestría y doctorado. De nuevo, en el país hay bastantes institutos y centros de investigación que pueden representar una alternativa eficaz y de altísima calidad para ampliar la oferta de maestrías y doctorados a precios similares a los del exterior.

En quinto lugar, como es tan bajo el número de programas en Colombia respecto de su población apta para acceder a programas posgraduales y

en [<http://www.elspectador.com/noticias/educacion/colombia-rezagada-formacion-doctoral-articulo-536716>].

²⁴ Ver “Reconocimiento de Actores. Guía Técnica para el Reconocimiento de Centros/institutos de investigación”, cit.

hay muchas áreas del conocimiento en las cuales no existe ninguno, sumado al altísimo costo de matrícula en comparación con países más desarrollados, la única opción es realizar esos estudios en el exterior, por regla general a muy altos costos (por lo que vale trasladarse y vivir en el exterior, más el alejamiento de la familia y el retiro del entorno laboral), que solo pueden ser sufragados por las “élites”, lo que introduce otro elemento de desigualdad odioso en el acceso al conocimiento y en las posibilidades de desarrollo humano y profesional, que en concordancia con el carácter social del Estado en Colombia debe ser suprimido, favoreciendo condiciones que permitan adelantar los estudios en Colombia a costos razonables sin demérito de la calidad.

La importancia de este tema está situada por la OCDE como

Fortalecer la inclusión del sistema de innovación. Esto es deseable en sí mismo y porque propicia una innovación efectiva y eficiente. *El superar los efectos de la desigualdad de ingresos en el acceso a la educación,* por ejemplo, implicaría una asignación más eficiente del conjunto de talentos colombianos. La inclusión social tiene el mismo impacto y también facilita el traducir mejor las necesidades sociales en señales de insuficiencia y posible demanda de innovación²⁵. (El resaltado es nuestro).

La OCDE indica como tarea estratégica del país, que

Además de modificar el equilibrio entre los diferentes actores de la innovación, se necesitan medidas sustanciales *para mejorar las infraestructuras e instituciones* (agencias de formación, *institutos*, universidades), a nivel nacional y regional, a fin de lograr los niveles de excelencia requeridos para cumplir con los estándares mundiales en el campo de la investigación y la educación y respaldar la innovación empresarial, de manera directa y a través de la provisión de capital humano²⁶. (El resaltado es nuestro).

En concordancia con la Ley de Educación Superior²⁷ que limita a las instituciones privadas sin ánimo de lucro, corporaciones o fundaciones y a las entidades del Estado la posibilidad de adelantar programas de educación superior, el proyecto se refiere únicamente a tal clase de instituciones. También, en tanto que los centros o institutos de investigación desarrollen programas de educación superior, en lo que concierne

estrictamente a esos programas, deben quedar sujetos a las facultades constitucionales y legales de inspección y vigilancia que ejerce el Ministerio de Educación Nacional, como sucede con todas las instituciones de educación superior.

En cuanto a los requisitos, por una parte, no tiene sentido exigir a los institutos o centros de investigación privados o públicos, el cumplimiento de todos los requisitos que están previstos en las leyes ordinarias para el otorgamiento a las universidades del registro calificado de programas académicos, cuando solo pretenderían ofrecer estudios de maestría y doctorado. Los estudios de posgrado avanzados suelen convocar un número bastante bajo de estudiantes, de edad madura, con una situación profesional definida y una posición socioeconómica estable, por lo que, por ejemplo, sería absurdo exigir que construyan canchas deportivas y desarrollen programas de bienestar universitario, porque no son universidades y, sobre todo, porque tratándose de un número tan pequeño de estudiantes, ello sería irracional, más cuando por su perfil sociocultural y grupo etario de pertenencia, no requieren ni van a usar esos servicios, por lo que esos requisitos serían desmedidos cuando apenas van a desarrollar programas de maestría y doctorado. Por esto, en la reglamentación que haga el Ministerio de Educación Nacional, se deberá tener en cuenta este aspecto a la hora de definir los requisitos necesarios.

Lo importante en este caso singular son los laboratorios, los investigadores, las bibliotecas, las indexaciones internacionales, los convenios de cooperación académica con universidades extranjeras bien ubicadas en los rankings internacionales, la fortaleza en sus proyectos editoriales y los grupos de investigación que tienen, esos son los recursos indispensables que constituyen el aporte de los centros e institutos de investigación.

Nuevamente la OCDE dice:

La producción bibliométrica indica que la capacidad de investigación se concentra en seis universidades (de un total de 81) que representaron más del 60% de las publicaciones internacionales en 2000-11. La existencia de muchos grupos de investigación y el modesto desempeño general a nivel bibliométrico son típicos de un sistema que crece rápidamente. El aumento de la financiación y *de la competencia* mejorarán en cierta medida el desempeño; sin embargo, también existe una sed de incentivos para la *consolidación en centros de excelencia, centros de competencia o programas similares*. (Léase, *no necesariamente universidades*, el resaltado es nuestro)²⁸.

Sin embargo, al mismo tiempo, debe garantizarse la más alta calidad académica en los programas que adelanten los centros e institutos

²⁵ Estudios de la OCDE de las Políticas de Innovación, cit., p. 18.

²⁶ *Ibíd.*, p. 17.

²⁷ Ley 30 de 28 de diciembre de 1992, *Diario Oficial*, n.º 40.700, de 29 de diciembre de 1992, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=253>].

²⁸ Estudios de la OCDE de las Políticas de Innovación, cit., p. 32.

de investigación. No solo necesitamos magísteres y doctores, sino muy buenos magísteres y doctores. Por ello, el requisito de reconocimiento por parte de Colciencias, en especial en materias como la generación de conocimiento, la existencia de medios de difusión de los resultados de investigación, etc., son suficientes para asegurar la calidad, porque si se va a autorizar a los centros o institutos de investigación públicos o privados a realizar maestrías y doctorados, deben estar en condiciones de hacerlo con lujo de docentes y medios educativos.

De esta forma, el proyecto de ley introduce todas las medidas preventivas, verificables y a la vez razonables, para evitar que instituciones de dudosa calidad vayan a hacer un mal uso de esta legislación.

Dadas todas las razones y análisis anteriores, nos permitimos someter a debate el proyecto de ley que a continuación entregamos.

Honorable Senador

De esta forma, el proyecto de ley introduce todas las medidas preventivas, verificables y a la vez razonables, para evitar que instituciones de dudosa calidad vayan a hacer un mal uso de esta legislación.

Dadas todas las razones y análisis anteriores, nos permitimos someter a debate el proyecto de ley que a continuación entregamos.

Honorable Senador

CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZÁLEZ
Partido Conservador de Colombia

²⁸ Estudios de la OCDE de las Políticas de Innovación, cit., p. 32.

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 17 del mes Sept del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 195 Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: _____

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 17 de septiembre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 195 de 2019 Senado, *por medio del cual institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias, estarán autorizados a obtener registro calificado de programas académicos de maestría y doctorado y se dictan otras disposiciones*, me

permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Carlos Andrés Trujillo González*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión **Sexta** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Septiembre 17 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2019
SENADO**

por medio de la cual se modifica la Ley 50 de 1990.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto que se modifique el párrafo del artículo 102 de la Ley 50 de 1990, el cual quedará así:

Parágrafo. El trabajador afiliado a un fondo de cesantías también podrá retirar las sumas abonadas por concepto de cesantías para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes, a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo, según su preferencia y capacidad. Esta prerrogativa será extensiva en su aplicación a todo el personal docente objeto de regulación por la Ley 91 de 1989.

Artículo 2°. *Reglamentación.* Los fondos de cesantías debidamente constituidos y reconocidos y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, estarán habilitados para facilitar, promover, ofertar, desarrollar, negociar e informar sobre productos de seguro en el ámbito educativo, así como programas de ahorro continuado para el pago anticipado de la educación superior de los hijos y dependientes de sus afiliados.

Parágrafo. Para los efectos de esta ley se entenderá por dependientes:

1. Los hijos y dependientes del afiliado que tengan hasta 18 años de edad.
2. Los hijos y dependientes del afiliado con edades entre 18 y máximo 25 años, cuando el padre o madre se encuentren efectuando los aportes y/o hayan adquirido el seguro y/o producto de ahorro programado para el pago de estudios superiores técnicos o profesionales en instituciones debidamente reconocidas por la ley, y certificadas por la autoridad competente.
3. Los hijos y dependientes del afiliado mayores de 25 años que se encuentren en situación de dependencia originada en factores físicos o psicológicos debidamente certificados por la autoridad competente.

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

ARTICULO 3°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZALEZ
Senador

PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2019 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 50 de 1990.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley 50 de 1990, en su artículo 102, parágrafo, autorizó para que los trabajadores afiliados a un fondo de cesantías, también pudieran retirar las sumas abonadas por concepto de cesantías para destinarlas al pago de educación superior de sus hijos o dependientes, a través de las figuras de ahorro programado o seguro educativo, según su preferencia y capacidad.

Esta modificación, hecha a la Ley 50 de 1990 mediante la Ley 1809 de 2016, resultó de gran ayuda a los trabajadores, y su resultado salta a la vista después de tres años de vigencia. Pese a lo anterior, se evidenció una desigualdad frente al régimen prestacional establecido por la Ley 91 de 1989 que regula a los docentes de este país, los cuales, al momento de hacer uso de la nueva figura del artículo 102 parágrafo de la Ley 50 de 1990, su fondo de cesantías no les ha permitido ejercer tal derecho, por falta de claridad de la ley en cuanto a su aplicación a los docentes. En ese orden, es apremiante hacer extensivo esa posibilidad a los docentes, dado que es una herramienta valiosa que ayuda a nuestros maestros a asegurar el futuro de

sus hijos o dependientes. Es un tema de justicia e igualdad entre la clase trabajadora y docente de nuestra patria.

Por todas esas loables razones, presento esta Iniciativa, en primer término, por razones de mera igualdad, en segundo orden, por justicia con nuestros maestros, quienes hasta la fecha, han visto afectados sus posibilidades frente a la opción de asegurar la educación de sus hijos o dependientes a través de sus cesantías.

El derecho a la igualdad, es uno de los pilares de nuestro Estado social de derecho, por tal razón, es nuestra obligación siempre y en todo momento, estar atentos como legisladores, para garantizar que esta protección constitucional se materialice y no quede solo en un concepto jurídico formal, que desencadene desgaste al aparato judicial y su consecuente congestión, impidiendo así el acceso a los ciudadanos a una justicia pronta y eficaz.

Por todas estas razones, de legalidad, justicia, conveniencia y utilidad, es que los invito a considerar esta iniciativa de ley.

Cordialmente,

CARLOS ANDRÉS TRUJILLO GONZALEZ
Senador

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 12 del mes Sept del año 2019

se radicó en este despacho el Proyecto de Ley N° 196 Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por:

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 17 de septiembre de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 196 de 2019 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 50 de 1990*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la

Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Carlos Andrés Trujillo González*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión **Séptima** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Septiembre 17 de 2019

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 901 - Miércoles, 18 de septiembre de 2019
SENADO DE LA REPÚBLICA
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 191 de 2019 Senado, por medio de la cual se impulsan acciones de protección, conservación, investigación, y divulgación del patrimonio arqueológico de La Mojana y se estimula un uso más eficiente de los recursos hídricos de la región.....	1
Proyecto de ley número 193 de 2019 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 2° de la Ley 1118 de 2006 y se adiciona un artículo nuevo.	5
Proyecto de ley número 194 de 2019 Senado, por medio del cual se establece un marco de regulación y control del cannabis de uso adulto, con el fin de proteger a la población colombiana de los riesgos de salud pública y de seguridad asociados al vínculo con el comercio ilegal de sustancias psicoactivas y se dictan otras disposiciones.....	8
Proyecto de ley número 195 de 2019 Senado, por medio del cual institutos y centros de investigación reconocidos por Colciencias, estarán autorizados a obtener registro calificado de programas académicos de maestría y doctorado y se dictan otras disposiciones.	29
Proyecto de ley número 196 de 2019 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 50 de 1990.	38